

A trajetória da agenda de inovação na Administração Pública brasileira (1995-2025)

The trajectory of the innovation agenda in Brazilian public administration (1995-2025)

La trayectoria de la agenda de innovación en la Administración Pública brasileña (1995-2025)

GT10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Letícia Fernandes de Assis, Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Luiza Araujo Damboriarena, Universidade Federal da Integração Latino-Americana

RESUMO:

Este trabalho analisa a trajetória histórica da agenda de inovação na Administração Pública brasileira no período compreendido entre 1995 e 2025, que vai desde a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado (Governo FHC) até as iniciativas do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Governo Lula III), investigando sua configuração sob a égide do gerencialismo e as implicações da transposição de práticas do setor privado para o setor público. 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 legislações, planos e estruturas governamentais que marcaram o período. Os resultados indicam que, apesar das variações, a agenda manteve subordinação à lógica de mercado, privilegiando a eficiência em detrimento de valores sociais mais amplos. 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 qualificada das transformações na gestão pública.

Palavras chave: Inovação; Administração Pública, Reforma Gerencial.

ABSTRACT:

This study analyzes the historical trajectory of the innovation agenda in Brazilian public administration between 1995 and 2025, from the Managerial Reform (FHC Government) to the initiatives of the current Ministry of Management and Innovation in Public Services (Lula III Government), investigating its configuration under the aegis of managerialism and the implications of transposing practices from the private sector to the public sector. The research is based on the concept of managerial reduction, derived from the sociological reduction of Alberto Guerreiro Ramos, as an analytical tool for the critical examination of the importation of management technologies. Methodologically, a qualitative approach of a documentary nature was adopted, analyzing decrees, laws, and government plans that marked the period. The results indicate that, despite variations, the agenda maintained subordination to market logic, prioritizing efficiency over broader social values. It is concluded that the absence of managerial downsizing results in formalistic practices, in which innovation operates as a device for symbolic legitimation. Therefore, it is proposed that this analytical category be recovered for a critical and qualified understanding of transformations in public management.

Key words: Innovation; Public Administration; Managerial Reform

RESUMEN:

Este estudio analiza la trayectoria histórica de la agenda de innovación en la administración pública brasileña entre 1995 y 2025, desde la Reforma Gerencial de 1995 (gobierno de FHC) hasta las iniciativas del actual Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos (gobierno de Lula III), investigando su configuración bajo la égide del gerencialismo y las implicaciones de la transposición de prácticas del sector privado al sector público. La investigación se basa 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 adoptó un enfoque cualitativo y documental, analizando decretos, leyes y planes gubernamentales que marcaron el período. Los resultados indican que, a pesar de las variaciones, la agenda permaneció subordinada a la lógica del mercado, priorizando la eficiencia sobre valores sociales más amplos.

Concluye que la ausencia de reducción gerencial resulta en prácticas formalistas, en las que la innovación opera como un dispositivo de legitimación simbólica. Por ello, se propone recuperar esta categoría analítica para una comprensión crítica y cualificada de las transformaciones en la gestión pública.

Palabras clave: Inovação, Administração Pública, Reforma Gerencial

1. Introdução

Ao longo de três décadas (1995 e 2025) e diferentes governos, a agenda de inovação no setor público brasileiro foi consolidada por meio de processos de institucionalização progressiva. Desde a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado em 1995, passando pela criação do Concurso de Inovação em 1996, 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 programas, políticas, estruturas organizacionais e marcos normativos.

O presente trabalho analisa essa trajetória histórica buscando compreender como a categoria inovação se manifestou de maneira institucional e quais os sentidos e objetivos atribuídos, identificando as bases conceituais que a sustentaram ao longo desse período. A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, adotando como procedimento a pesquisa documental, complementada por revisão bibliográfica. 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; legislações que estabeleceram marcos normativos para desburocratização, simplificação e modernização; propostas de emenda constitucional relacionadas à reforma administrativa; programas governamentais etc. De maneira complementar, consultou-se portais oficiais, apresentações institucionais, guias metodológicos e materiais de divulgação de programas governamentais.

O trabalho buscou contribuir para a desnaturalização da inovação como conceito neutro, propondo a redução gerencial como caminho necessário para apropriação reflexiva, crítica e contextualizada das transformações na administração pública brasileira.

2. Inovação

A inovação sempre existiu na vida em sociedade, como prática inerente à atividade humana. Porém, é no modo de produção capitalista, a partir da revolução industrial, que o termo ganha destaque e conotação econômica. Voltada para o aumento da eficiência e produtividade, associada à mecanização da produção e à aplicação prática do conhecimento científico, a inovação se tornou vital para o avanço tecnológico e o progresso material dos países capitalistas.

O debate sobre inovação ganha projeção no início do século XX com o economista austríaco Joseph Schumpeter. Em sua obra *A Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1997), o autor defende que o capitalismo se transforma por meio de ciclos de descontinuidade, impulsionados por inovações que rompem o equilíbrio existente. Para esse autor, produzir significa combinar materiais e forças disponíveis com métodos diferentes, permitindo “novas combinações” descontínuas, num processo de adaptação que acarreta no desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento consiste em empregar recursos distintos de modos distintos, através de mudanças econômicas providas de dentro, por iniciativas individuais: “[...] é uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente” (SCHUMPETER, 1997, p. 75).

Essas novas combinações, também tratadas como inovação, podem surgir a partir da introdução de um novo bem ou um novo método de produção, da abertura de um novo mercado, da conquista de novas fontes de suprimentos e da criação de novas organizações. O estímulo para a ocorrência de um novo ciclo econômico procede especialmente das inovações, introduzidas pelo que ele chamou de empresário inovador. O empresário inovador é o agente capaz de “[...] levar a cabo [essas] novas combinações”, ao trazer “[...] novos produtos para o mercado por meio de combinações mais eficientes dos fatores de produção, ou pela aplicação prática de alguma invenção ou inovação tecnológica” (SCHUMPETER, 1997, p. 86).

De acordo com Schumpeter (1997), as inovações ocorrem de forma descontinuada no tempo e dão origem a um processo de “destruição criadora” que revoluciona a economia a partir de dentro, abandonando as velhas estruturas e criando novos elementos. Essas revoluções não são permanentes, num sentido estrito; ocorrem em explosões discretas, separadas por períodos de calma relativa. O processo, como um todo, no entanto, jamais para,

no sentido de que há sempre uma revolução ou absorção dos resultados da revolução, ambos formando o que é conhecido como ciclos econômicos. (SCHUMPETER, 1997, p. 106).

A partir dessa base fundacional, com o avanço da teoria econômica e das teorias 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. Tidd, Bessant e Pavitt (2008) propõem quatro dimensões para uma mudança inovadora: inovação de produto, inovação de processo, inovação de posição e inovação de paradigma. Segundo os autores, as quatro dimensões estão inter-relacionadas e transcendem o aspecto meramente tecnológico, envolvendo também mudanças culturais, organizacionais e institucionais. Osborne e Brown (2005) diferenciam 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. Dosi (1988) aprofunda a compreensão da inovação como um processo cumulativo de aprendizado (*learning-by-doing* e *learning-by-using*), destacando que, embora incerta, tornou-se dependente do avanço do conhecimento científico e de atividades formais de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Davila, Epstein e Shelton (2006), por sua vez, argumentam que a inovação sustentada exige processos de gestão consolidados e uma cultura criativa.

Visando unificar a discussão 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). Complementarmente, a Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy (2008, p. i) afirma que a inovação é “criação de valor para os clientes e retorno financeiro para a empresa”. O conceito, portanto, passa a incorporar a noção de agregação de valor, que deve ser gerada simultaneamente para as organizações, na forma de retorno financeiro; para os consumidores, como vantagem percebida pelo cliente; e para os acionistas, através de dividendos. Cabe ressaltar que, até esse ponto, o conceito é em grande medida voltado para o processo econômico, centrado majoritariamente em produtos tangíveis e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

2.1 Inovação em Serviços

Por muito tempo os serviços foram considerados atividades “não inovativas”, mas foram ganhando destaque a medida que as empresas expandiram o foco do produto para o processo produtivo mais amplo, fazendo com que o conceito de inovação ganhasse novas formulações.

Para Sundbo e Gallouj (1998), a inovação em serviços envolve um processo interativo, cognitivo e relacional, focado na resolução de problemas, envolvendo conhecimento especializado e coprodução com o cliente. Sundbo e Gallouj (1998) destacam um conjunto de características que diferenciam o processo de inovação em serviços: 1) Flexibilidade da Gestão; 2) Qualificação dos Trabalhadores; 3) Envolvimento de Agentes Externos. Os autores propõem as seguintes formas de inovação de serviços: a) inovação *ad hoc*: solução *sui generis*, criada sob medida para um problema específico, definida pela coprodução junto ao cliente; 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 (saída/output) do serviço menos impreciso e mais replicável, com a criação de novos métodos ou uso de novos equipamentos. Toivonen e Tuominen (2009), por sua vez, definem a inovação em serviço como a concepção de um serviço novo ou renovado que traz benefícios. 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.

2.2 Inovação no 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, associada a noção de morosidade atrelada à burocracia, a inovação no âmbito público consolidou-se nas últimas décadas como um tema estratégico na agenda governamental, associada à modernização, eficiência e legitimidade. 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).

A inovação pública é um fenômeno multifacetado. Uma definição abrangente é proposta por Bason (2010) 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 (2012, p. 5) a define como o “processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade”. Para Osborne e Brown (2005), inovar significa a introdução de novos elementos em um serviço público. Hartley (2005) oferece uma definição focada na interface, vendo-a como uma mudança no relacionamento entre provedores de serviços e seus usuários, através do aumento de qualidade, eficiência ou adequação a um propósito de governança ou serviços. Halvorsen et al. (2005) propõem uma tipologia que inclui inovação de sistemas, inovação conceitual e mudança radical da racionalidade. Windrum (2008) diferencia inovações administrativas, conceituais, políticas e sistêmicas. 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.

Diferente do setor privado, no qual a inovação é impulsionada pela acumulação de capital, a inovação no setor público orienta-se pela geração de valor para a coletividade (Lee, Hwang e Choi, 2012). Apesar da variedade de tipologias e conceitos, a literatura demonstra uma carência de consenso sobre a finalidade da inovação pública. Uma revisão sistemática de Vries, Bekkers e Tummers (2014) constatou que a maioria dos artigos analisados (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 com menos.

2.3 Inovação no Estado Gerencial

A administração pública burocrática, estrutura organizacional racional-legal teorizada por Weber, que precedeu à administração patrimonialista, necessária para a consolidação do Estado moderno capitalista, trouxe como principais avanços: a exigência de concurso público baseado no mérito; a estruturação de carreiras profissionais; o estabelecimento de regimento formal e impessoal; e a separação entre propriedade pública e privada. No Brasil, a implementação desse modelo tem como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 (Bresser-Pereira, 1996).

Tais características, que em determinado momento histórico representaram garantias contra privilégios e favoritismos, 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. Com a emergência do neoliberalismo, somado a crise do Estado de bem estar social (*welfare state*) nos países centrais e a crise da dívida externa dos países periféricos latinos americanos, surge, entre os anos 1980 e 1990, um movimento internacional de reformas com vistas a modernização, flexibilização e redução do tamanho do Estado. Esse movimento, conhecido como gerencialista, defendia a tese de que a burocracia passou a ser incompatível com o capitalismo contemporâneo pelo argumento de ser lenta, cara e ineficiente.

Para Bresser Pereira (2001), com a crise do Estado dos anos 1980 e os efeitos da globalização, se tornou imprescindível a redefinição das funções do Estado. Segundo ele, tal crise representava a incompetência do Estado em coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Para o autor, era necessário qualificar o Estado com novos meios de intervenção, com maior foco na competição, isto é, “ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo” (BRESSERT PEREIRA, 2001, p. 4).

Nesse contexto, a solução passava por uma reforma administrativa baseada na adoção de técnicas de gestão do setor privado e mecanismos de controle típicos de mercado. Ou seja, a adoção do modelo de gestão empresarial, por isso, gerencial. Para viabilizar tais reformas, inicia-se um processo de adaptação e transferência dos conhecimentos da esfera privada (*management*) para a esfera pública no que se convencionou chamar de New Public Management (NPM) ou Nova Administração Pública (NAP).

Segundo Puello-Socarrás (2014), a NAP consiste em um conjunto de técnicas e tecnologias de gestão que operacionalizam, na organização do Estado, o projeto político neoliberal. Ela é uma teoria unificadora, geral e normativa, disseminada a partir dos países centrais anglo-saxões, com apoio das agências internacionais de financiamento e cooperação, que elaboram prescrições (visão gerencial de Estado, ênfase nas relações contratuais, privatizações, cidadão-cliente, descentralização, gestão por resultados, flexibilização das relações de trabalho, articulação entre público e privado e empreendedorismo como valor, entre outras) que funcionam como matriz para os processos de reforma, com diferentes nuances decorrentes de especificidades nacionais e momento histórico.

Além da NAP, o movimento Reiventando o Governo também sustentou a disseminação do gerencialismo com sua proposta de governo empreendedor (OSBORNE e GAEBLER, 1992). Ambos representam o arcabouço teórico que sustentou um amplo processo de reforma administrativa do aparelho do Estado em nível global, que teve seu início na Inglaterra com Margareth Thatcher (1979-1992) e nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1981-1989), e que chega com força na América Latina a partir das recomendações do Consenso de Washington, em sua versão original, de 1989 (CW-89)¹.

O Consenso representou um marco de orientações políticas, sendo composto por um conjunto de dez medidas formuladas em 1989 por economistas de instituições financeiras sediadas em Washington (Estados Unidos), como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ele foi sendo adaptado com o decorrer do tempo às novas conjunturas, o que ocasionou as novas versões: Consenso Revisado, Ampliado e Pós-Washington (PUELLO-SOCARRÁS, 2013; PUELLO-SOCARRÁS e GUNTURIZ, 2013).

Valle e Leite (2018, p. 113) também citam o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1991, do Banco Mundial. 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). De acordo com os autores, 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 (Valle e Leite, 2018, p.112).

Tais recomendações, advindas de agências internacionais, serviram como receituário do gerencialismo para a América Latina, tendo como uma das suas principais propostas a construção de estruturas estatais gerencialistas, orientadas para o mercado, como a melhor forma de promover o desenvolvimento econômico. Segundo Puello-Socarrás (2008, p. 23), por tais propostas, o público é desvinculado do estatal, formando um espaço público-privado ou público não-estatal essencialmente mercantil, isto é, “um locus natural do empreendimento”, o que possibilita a formação de uma “terceira via” ou um “quase governo” na implementação de políticas públicas nacionais, a fim de superar a polaridade entre Estado e mercado, que passam a atuar como dimensões compatíveis e complementares.

Segundo Klikauer (2013), o gerencialismo combina conhecimento e ferramentas genéricas do *management* para estabelecer-se sistematicamente nas mais diversas organizações. O gerencialismo justifica a aplicação de suas técnicas em todas as áreas de trabalho e em toda a sociedade capitalista com base em uma suposta superioridade técnica, necessária para fazer instituições públicas e a própria sociedade funcionarem como empresas. Para Newman e Clarke (2012), o gerencialismo é uma estrutura que organiza o conhecimento e a gestão sobre metas organizacionais e meios para alcançá-las, usualmente estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado, sendo também, uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido.

O gerencialismo torna-se, assim, uma espécie de modelo global para reforma, introduzindo uma nova lógica de organização que privilegia a eficiência em detrimento de outros valores públicos, como justiça e igualdade social, a partir de uma crença ideológica na sua superioridade técnica e capacidade de gerar mudanças transformadoras em prol do desenvolvimento econômico. Devido à força e apelo do discurso de eficiência, o gerencialismo ganhou legitimidade e pode se difundir com facilidade. De acordo com Paes de Paula (2005, p. 94), o caráter “neutro” das práticas de administração e reforma, tornou o gerencialismo “assimilável pelos mais diversos governos, independentemente de sua orientação política e ideológica”.

No Brasil, o gerencialismo consolida-se a partir da reforma do Estado brasileiro levada a cabo 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. 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”; assim como “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias,

¹ As medidas propostas pelo CW-89 foram: (1) disciplina fiscal; (2) redução dos gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) liberalização financeira; (5) taxa de câmbio competitiva; (6) abertura do mercado interno; (7) eliminação de restrições ao capital externo; (8) privatização; (9) desregulamentação; e (10) direito de propriedade (WILLIANSOM, 2004).

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).

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 Plano Diretor, “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).

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 reforma gerencial. A busca pela eficiência, conforme o Plano Diretor (Brasil, 1995), exigia a superação da rigidez burocrática por um processo de modernização, através da adoção de formas flexíveis de gestão, tratadas como “inovadoras” na esfera pública. Nesse contexto, a inovação gerencial foi introduzida sob uma retórica difusa que a confunde e a equipara aos conceitos de modernização e desburocratização, operando como conceito legitimador complementar e/ou até mesmo sinônimo.

3. Percorso Histórico da Agenda de Inovação no Setor Público

A inovação emerge formalmente na administração pública brasileira como prática institucionalizada no contexto da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, quando 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), implementa o **Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal** (Daniel, 2019; Camões, Severo e Cavalcante, 2017).

O concurso, em sua edição inaugural de 1996, foi estruturado em nove categorias temáticas: 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. As 48 práticas premiadas no primeiro ano estavam, em sua maioria, focadas em melhorias de processos, informatização e capacitação (Daniel, 2019).

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 foco em resultados, mensuração de desempenho e busca por eficiência. Assim, a inovação, neste primeiro momento, foi compreendida e utilizada como sinônimo de modernização e adesão à reforma gerencial. (Daniel, 2019 p. 9; 20; 121).

Em 1998, o prêmio é renomeado **Prêmio Hélio Beltrão**². 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).

Em 1995, foi criado, pelo MARE, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública e, em 1999, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), ambos baseado no modelo japonês de Gestão da Qualidade Total ou *Total Quality Management* (TQM).

Em 2003, a ENAP promoveu uma revisão metodológica do concurso, e o prêmio passou a adotar novos critérios, incorporando dimensões como transparência, participação social e uso de tecnologias digitais (Daniel, 2019), em sintonia com a ascensão do governo eletrônico. 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).

Em 2005, o Governo Federal instituiu o **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)**, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público com o Programa Nacional de

² Nome em 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

Desburocratização (1979)³. A agenda de inovação no cerne do GesPública foi estruturada no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que incorpora a Cultura da Inovação como uma de suas bases fundamentais. Sob a vertente de desburocratizar e simplificar, o programa tinha como foco a eliminação de exigências consideradas desnecessárias e a simplificação de processos. 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).

O fortalecimento da agenda de inovação seguiu seu curso com a 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.

Ainda em 2015, foi formada a **Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov)**, que reuniu instituições como a ENAP, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, com a construção de um sistema colaborativo de articulação, intercâmbio de experiências e disseminação de metodologias entre os entes (Daniel, 2019, p. 129).

No ano seguinte, ocorre a fundação do **GNova – Laboratório de Inovação em Governo**, vinculado à ENAP. O GNova surgiu como espaço experimental para o desenvolvimento de metodologias voltadas à solução de problemas públicos complexos, adotando abordagens de *design thinking*⁴.

Em 2017 foi instituído o **Conselho Nacional para Desburocratização**, também chamado de **Programa Brasil Eficiente**. 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).

Em 2018 é promulgada a Lei nº 13.726 conhecida como **Lei da Desburocratização**. Seu objetivo principal era “racionalizar atos e procedimentos administrativos” em todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (Brasil, 2018). A norma visava 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).

Em 2019, é criado o **LA-BORA!Gov.**, atual laboratório de gestão inovadora do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, cujo “propósito é apoiar e inspirar pessoas e órgãos a inovar e melhorar a experiência dos servidores e servidoras para gerar valor público por meio de pesquisas, mentorias, oficinas, palestras, rodas de conversa, entrevistas, pesquisas e/ou experimentação”. (Brasil, 2025).

Em 2021, é instituída a **Política Nacional de Modernização do Estado (PNME)**⁵, também denominada “Moderniza Brasil”, a partir do Decreto nº 10.609, que revogou o Decreto de 7 de março de 2017 (criador do Conselho Nacional para Desburocratização - Brasil Eficiente). Dentre os instrumentos de execução da PNME,

³ Decreto nº 83.740 de 1979 destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal.m[...]g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais; h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria. Revogado pelo Decreto nº 5.378 de 2004, também revogado pelo Decreto nº 9.094 de 2017.

⁴ 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 abductiva) para identificar necessidades latentes dos usuários e transformá-las em soluções que sejam tecnologicamente viáveis e comercialmente sustentáveis (Bonini e Sbragia, 2011).

⁵ 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: 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 consta 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).

destaca-se o **Selo Nacional de Modernização do Estado**, instrumento de incentivo cujo objetivo era “reconhecer iniciativas de modernização e incentivar instituições a participarem da Agenda Nacional” (Brasil, 2021, Art. 6º).

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), tendo como objetivo “a transformação do governo por meio do uso de tecnologias digitais”, visando a “qualidade dos serviços públicos” (Brasil, 2020).

Também em 2020, foi instituído pelo Decreto nº 10.382 o **Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)**⁶, cujo objetivo é “avaliar e modernizar a gestão estratégica dos órgãos integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. O programa reúne um conjunto de soluções de curto e médio prazo para apoiar os órgãos da administração pública federal no desenvolvimento de novas soluções de aprimoramento da gestão. O programa compreende ações em cinco dimensões: governança e gestão estratégica; processos; arranjos institucionais e estruturas organizacionais; infraestrutura e logística; gestão de pessoas.

Um dos aspectos a destacar até aqui é o tratamento do cidadão como cliente. Esta operação inaugurada na Reforma Gerencial de 1995, também aparece nas categorias do Concurso de 1996, como Satisfação da Clientela, sendo aprofundada no GesPública e aprimorada na Estratégia de Governo Digital, por meio do foco na “experiência do usuário”. O cidadão, no ordenamento constitucional brasileiro, é sujeito político 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. Além disso, o servidor público 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.

Na continuidade desse processo, a agenda de inovação no setor público brasileiro expandiu para novas esferas a partir da **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 (PEC 32/2020)**, conhecida como Reforma Administrativa. De iniciativa do Ministério da Economia, a proposta, embora não tendo sido aprovada, segundo Nota Técnica do DIESE (2021, p. 10),

consiste em grande medida em retirar a primazia do concurso público como instrumento de seleção de pessoal, enfraquecer e/ou eliminar a estabilidade dos(as) servidores(as) civis estatutários(as) e reduzir os patamares salariais, além de transferir atividades públicas para a iniciativa privada e dar amplos poderes ao presidente da República para reorganizar o funcionamento do Estado de forma arbitrária e sem qualquer discussão com o Congresso Nacional e com a sociedade.

Um dos aspectos da PEC 32/2020 foi a proposta de **ampliação dos princípios constitucionais da administração pública**, com a inclusão de oito novos princípios ao caput do artigo 37 da Constituição Federal, entre eles, o **princípio da inovação** (Brasil, 2020). 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.

⁶ O anexo do decreto detalhou a estratégia 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).

Em 2023, com a troca de governo, a Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023a), posteriormente convertida na Lei nº 14.600/2023 (Brasil, 2023b), 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)**. O MGI tem entre suas atribuições a implementação de programas, projetos e ações estratégicas voltados à inovação e modernização da gestão pública no Brasil.

Uma das diretorias detalhadas na estrutura ministerial é a Diretoria de Inovação Governamental (D!NOV). A D!NOV tem por definição ser “vanguarda de uma gestão inovadora, sustentável e inclusiva, que inspira a transformação e o futuro do serviço público”. Os valores expressos incluem criatividade, inovação, sustentabilidade, experimentação, colaboração e inclusão. No que diz respeito à estrutura, a D!NOV 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). A diretoria contempla um conjunto de oito programas e ações: Programa de Gestão e Desempenho, LA-BORA!gov, Ciências Comportamentais, TransformaGov, VitrineGov, Sala360°, Fórum SIORG e Linguagem Simples e Não-Sexista (Brasil, [s.d]).

Dentre os programas desenvolvidos pelo MGI, no âmbito do LA-BORA!gov destaca-se o **Time Volante** e o **Free-LA!**. 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 interesses próprios. Este processo constitui-se em uma gamificação do trabalho público que despolitiza relações laborais ao apresentá-las como oportunidades de autorrealização voluntária. O Free-LA!, inspirado na noção de trabalhador *Freelancer*, profissional que presta serviços em diferentes empresas sem vínculo empregatício, funciona como um banco de servidores que se cadastram para atuar no LA-BORA! gov em um projeto ou serviço, de acordo com suas competências e interesses, de forma pontual e de acordo com suas competências e interesses.

Tais ações contribuem para a dissolução dos vínculos organizacionais. O servidor deixa de ter local fixo, equipe estável e vinculação duradoura a setores e processos de trabalho. Apresenta-se como recurso humano flexível, disponível e adaptável, que circula entre projetos temporários, sem construir expertise objetiva, sem desenvolver comprometimento com a missão institucional, sem o estabelecimento de vínculos que gerem pertencimento e senso coletivo. Essas ações operacionalizam o que Valle e Leite (2018, p. 115) definem como “contemporânea frouxidão dos laços laborais”.

Outra ação é o **Programa de Gestão e Desempenho**, ferramenta de gestão considerada indutora de melhoria de desempenho institucional, que altera a lógica do serviço público de uma perspectiva de procedimentos para uma perspectiva de resultados. Isto é, de um modelo que tem como base o cumprimento de jornada de trabalho com controle de frequência, o que se entende como folha ponto, para um modelo com base no atingimento de metas, a partir de entregas de tarefas atreladas aos objetivos organizacionais.

Há também ações vinculadas a CINCO, cujo objetivo é auxiliar formuladores de políticas públicas a encontrar soluções inovadoras, utilizando lentes das **ciências comportamentais**. A abordagem da CINCO incentiva o desenho de políticas centrado no comportamento humano. O método busca simplificar processos, melhorar a comunicação, remover etapas desnecessárias e incentivar comportamentos desejáveis. 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, como incentivar o pagamento do Documento de Arrecadação (DAS) dentro do prazo, por meio do envio de mensagens eletrônicas com diferentes abordagens, testadas experimentalmente. Tal abordagem assume que comportamentos indesejáveis podem ser corrigíveis por meio de intervenções informacionais pontuais, ocultando a dimensão estrutural como de incapacidade efetiva de pagamento.

Além das 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**, também conhecida como Reforma Administrativa, retoma elementos presentes na antiga PEC 32/2020. Baseada em 4 eixos: estratégia, governança e gestão, transformação digital, profissionalização e extinção de privilégios, a PEC propõe uma reformulação na estrutura do funcionalismo público, constitucionalizando o processo de flexibilização laboral em curso através de algumas ações do MGI. Sob a maquiagem de modernização dos serviços públicos, transparência e fim de privilégios, a PEC ameaça a estabilidade e corta direitos históricos dos servidores, estabelece mecanismos de restrição aos concursos públicos e medidas para implantação estrutural das terceirizações e contratos precários,

substitui reajuste estrutural de salários, por remuneração variável, condicionado à produtividade e avaliação de desempenho, e generaliza a adoção do tele trabalho.

Na fase mais recente, a inovação e seus conceitos equivalentes são associados de forma explícita a metas e indicadores. Valle e Leite (2018, p. 119) argumentam que este “projeto quantofrênico”, 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”. Tais indicadores tendem a transformar 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.

Independentemente das variações propostas, 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 públicos como justiça social, participação cidadã e garantia de direitos. Essa subordinação mascara a complexidade político-econômica do Estado, naturalizando escolhas políticas como imperativos técnicos gerenciais. Nesse sentido, longe de promover transformações substantivas, ela contribui para a despolitização de conflitos distributivos, convertendo-os em problemas gerenciais, responsabiliza individualmente contradições estruturais e captura subjetividades subordinando-as a objetivos organizacionais apresentados como oportunidades de autorrealização.

É importante destacar que o período analisado parte da Reforma do Aparelho de Estado, em 1995, e termina com a PEC 38/2025 de Reforma Administrativa. São 30 anos reformando o Estado, sob um discurso de modernização, eficiência e melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos, no qual a inovação aparece como elemento de legitimação. A análise desse ciclo revela o crescimento da importância e a funcionalidade do tema da inovação na administração pública brasileira. Inicialmente introduzida como instrumento de apoio à modernização administrativa na Reforma Gerencial, a inovação transcendeu a busca isolada por eficiência para se consolidar como uma competência estruturante de Estado, articulada à transformação digital e a flexibilização do trabalho. O processo contínuo de institucionalização pode ser visualizado de forma sintética no quadro abaixo, que apresenta a cronologia dos principais propostas e iniciativas implementadas.

Quadro 1 - Principais Ações de Inovação na Administração Pública Brasileira (1995-2025)

AGENDA DE INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA (1995-2025)	
Governo FHC (1995-2002)	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)
	Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (1996)
	Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) (1999)
Governos Lula I e II (2003-2010)	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública) (2005)
	Revisão Metodológica do Concurso de Inovação (2007)
Governo Dilma (2011-2016)	Semana de Inovação em Gestão Pública (2015)
	Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov) (2015)
	GNova Laboratório de Inovação em Governo (2016)
Governo Temer (2016-2018)	Conselho Nacional para Desburocratização - Brasil Eficiente (2017)
	Lei da Desburocratização (Lei nº 13.726/2018)
Governo Bolsonaro (2019-2022)	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)
Governo Lula III (2023-2025)	Criação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) e 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)

O que três décadas demonstram é que a inovação, tal como foi institucionalizada, tem servido não apenas aos princípios político e sociais da Constituição Federal, como a construção de sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza; redução de desigualdades; promoção do bem de todos sem preconceitos; prevalência dos direitos humanos (Brasil, 1988), mas, também e fundamentalmente, ao mercado.

A origem da agenda de inovação no setor público brasileiro, portanto, não pode ser compreendida de outra forma senão como dimensão política de um projeto 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 compreensão, a agenda de inovação institucionalizou-se 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. A inovação, nesse sentido, 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.

4. A redução gerencial para inovação no setor público

A análise histórica demonstrou que, ao longo de três décadas, a agenda de inovação seguiu um fluxo contínuo e crescente. Do Concurso de Inovação de 1996 ao Ministério da Gestão e da Inovação de 2023, observa-se a sucessão de importação de ferramentas gerenciais: gestão pela qualidade, design thinking, ciência comportamental, transformação digital, administração por resultados, avaliação de desempenho, entre outras.

Percebe-se, ao longo dessa trajetória, um tratamento similar deliberado entre inovação, modernização e desburocratização, com ausência de uma reflexão, aprofundamento e debate sobre o significado e a assimilação dos conceitos. Esse processo também aparece na naturalização da equivalência entre conceitos de inovação e progresso, modernização e desenvolvimento, transformação digital e futuro.

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.

Bergue (2008, p. 02) alerta para os riscos deste processo de transposição quando realizado sem a devida reflexão crítica. Segundo o autor, é necessário não “desprezar de pronto qualquer das tecnologias gerenciais produzidas e difundidas no campo empresarial”, mas 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” (Bergue, 2008, p., 13).

Em oposição à prática de importação mimética, Bergue (2008) 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 consiste em “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).

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.

A redução gerencial estabelece, portanto, um contraponto ao que Guerreiro Ramos (1996, p. 65) identifica como “transplantação direta”, 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. Nesse entendimento, a redução gerencial é apresentada como condição necessária, mas não suficiente, para que a inovação seja prática constante e indutora de melhoria dos serviços públicos em prol dos interesses coletivos.

Considerações Finais

Como demonstrado ao longo desse trabalho, a inovação não constitui categoria neutra, mas conceito historicamente situado, cuja apropriação pelo campo da gestão pública ocorreu simultaneamente à ascensão do gerencialismo como braço ideológico do neoliberalismo. Apesar disso, reconhecemos a inovação como processo essencial e inerente à trajetória humana. Assim, não se trata de negá-la, mas de reconhecer o contexto histórico em que está situada e as contradições subjacentes.

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. O esforço de modernização não deve ser interpretado unicamente como essencialmente negativo ou desnecessário. A defesa aqui é que a adoção de práticas inovadoras deve ocorrer de maneira reflexiva e contextualizada. 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.

Nesse entendimento, coloca-se 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.

Sem essa reflexão, a inovação continuará funcionando como discurso que legitima a subordinação do público ao privado, ao passo que reproduz o ideário neoliberal-gerencial que mantém e aprofunda os mesmos problemas que promete resolver. Uma transformação substantiva da administração pública brasileira exige 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 sociais mais amplos. 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 lógica do mercado.

Referências

- BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Bristol: University of Bristol, Policy Press, 2010.
- 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.
- 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.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Programas, projetos, ações, obras e atividades. Brasília, DF: Portal Gov.br, 09 fev. 2023.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. [Modelo de Negócios DINOV]. [S. l.]: MGI, [s.d.].
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Ciências Comportamentais. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Estrutura [Diretoria de Inovação Governamental]. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Fórum SIORG. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Free-LA! e Time Volante. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Gestão e Inovação. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Histórico do PGD na APF. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Inovação Governamental. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Legislação [Programa de Gestão e Desempenho]. [S. l.]: MGI, 2025.

- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Modelo de Negócios DINOv. [S. l.]: MGI, 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.
- 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.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O que é o VitrineGov?. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O que fazemos [LA-BORA!gov]. [S. l.]: MGI, 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Programa de Gestão e Desempenho (PGD). [S. l.]: MGI, 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.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Sobre o LA-BORA!gov. [S. l.]: MGI, 2025..
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Cadernos Gespública: Desburocratização. Brasília: MP, SEGES, 2007a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Cadernos Gespública: Documento de Referência. Brasília: MP, SEGES, 2007b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília: MP, SEGEp, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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. 93

Autoria: Zé Trovão e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 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.

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.

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.

COMISSÃO EUROPEIA. *Innovation in the public sector: its perception in and impact on business*, 2012a.

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

DAVILA, Tony; EPSTEIN, Marc; SHELTON, Robert. *Making Innovation Work: How to Manage It, Measure It, and Profit from It*. New Jersey: Wharton School Publishing, 2006.

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.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira. São Paulo: Dieese, 2021. Nota Técnica n.º 254.

DOSI, Giovanni. The nature of innovation process. In: DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc (Org.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publisher, 1988. P. 221-338.

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.

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.

GADREY, J.; GALLOUJ, F. The provider-customer interface in business and professional services. *The Service Industries Journal*, v. 18, n. 2, p. 1-15, abr. 1998.

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.

HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; ROSTE, Rannveig. On the differences between public and private sector innovation. Oslo: Publin, 2005.

HARTLEY, Jean. *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. Public Money & Management, January, 2005.

HERTOOG, Pim den; VAN DER AA, Wietze; JONG, Mark W. de. Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework. *Journal of Service Management*, v. 21, n. 4 p. 490 – 514, 2010.



ARTIGO

- KLIKAUER, T. *Managerialism: Critique of an ideology*. New York, USA: Palgrave, 2013.
- 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. 95
- 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.
- MULGAN, Geoff. *Ready or Not? Taking innovation in the public sector seriously*. UK: NESTA, 2007.
- 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.
- OSBORNE, S.; BROWN, K. *Managing change and innovation in public service organizations*. Oxon: Routledge, 2005.
- 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.
- PUELLO-SOCARRÁS, J. F. Nuevo Neo-liberalismo y Administración Pública: reinversión gubernamental, post-burocracia y Nueva Gestión Pública. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG)*, 2008, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2008.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- 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 96 pesquisadores*. São Paulo: Editora Intercom, 2024.
- SCHUMPETER, J. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural – (Col. Os Economistas), 1997.
- SUNDBO, Jon; GALLOUJ, Faïz. *Innovation in services*. SI4S Synthesis Paper, n.2, 1998.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. *Gestão da Inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- TOIVONEN, Marja; TUOMINEN, Tiina. Emergence of innovations in Services. *The Service Industries Journal*, v.29, n.5, p.1-33, 2009.
- 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.
- VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*. Speyer: EGPA Conference, p.1-30, 2014.
- WILLIANSO, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Barcelona: Fundación Cidob, 2004.
- WINDRUM, Paul. *Innovation and entrepreneurship in public services*. In: WINDRUM, Paul; KOCH, Per. *Innovation in Public Sector: Entrepreneurship, Creativity and Management*. EU: PUBLIN, 2008.