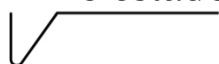


A burocracia como empreendedora de políticas no estado de São Paulo: o caso do InovaDay



Cristiano Parra Duarte¹
José Luís Bizelli²

Resumo:

O presente estudo, de caráter exploratório, apresenta uma análise sobre o papel da burocracia na produção da política de inovação para o setor público do estado de São Paulo, tendo como escopo o programa InovaDay. Para isso, o trabalho é desenvolvido em três perspectivas: 1. Discute, por meio de revisão bibliográfica em profundidade, os conceitos de a) burocracia, sobretudo relacionada ao processo de produção de políticas, b) empreendedor de políticas, e c) política de inovação voltada ao setor público; 2. Coleta e sistematiza dados do programa entre 2010 e 2017 (participações; temáticas; palestrantes); 3. Entrevista o gestor do programa. O estudo concluiu que a burocracia pública paulista pode ser entendida como empreendedora de políticas. Além disso, os maiores parceiros nos processos inovativos são agentes do setor privado, direcionados, sobretudo, às temáticas de “Inovação em atuação governamental e relações de governo”, “Inovação em Economia e empreendedorismo público” e “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional”.

Palavras-chave: Empreendedor de Políticas; Burocracia; Políticas Públicas; Política de Inovação no Setor Público; InovaDay.

¹ Graduado em Administração Pública pela UNESP e Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). E-mail: crparraduarte@gmail.com

² Doutor em Sociologia e docente no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, na Faculdade de Ciências e Letras, Campus Araraquara (FCLAr/UNESP) e dos Programas de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia (FAAC-UNESP, Bauru) e Educação Escolar (FCLAr-UNESP.). E-mail: jose.bizelli@unesp.br

Abstract:

This exploratory study presents an analysis of the role of bureaucracy in the production of the innovation policy of the public sector in São Paulo state, with the InovaDay program as its scope. For this, the work is developed in three perspectives: 1. It discusses, through a bibliographical review, the concepts of a) bureaucracy, mainly related to the policy making process, b) policy entrepreneur, and c) innovation policy focused on the public sector; 2. Collection and systematization data from the program between 2010 and 2017 (participations, thematic, lecturers); 3. Interview with InovaDay's manager. This study concluded that the public bureaucracy of São Paulo state can be represented as a policy entrepreneur. In addition, the major partners in the innovative processes are agents of the private sector, directed, above all, to the themes of "Innovation in government and government relations", "Innovation in Economics and Public Entrepreneurship" and "Innovation in Management Processes and Organizational Culture".

Keywords: Policy entrepreneur; Bureaucracy; Public Policy; Innovation Policy on Public Sector; InovaDay.

Introdução

Os estudos sobre burocracia pública são marcantes nas agendas de pesquisa das Ciências Sociais e Sociais Aplicadas, nas quais o Campo de Públicas se insere. Da obra seminal de Weber para os dias atuais, os conceitos sofreram alterações e incorporaram processos modernizantes e complexos. Hoje, pela atualização da literatura, burocracia significa o necessário processo de racionalização e profissionalização de organizações para obter melhor desempenho na consecução de fins, diante da secularização e da maior competição interorganizacional (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24).

Internacionalmente, é possível perceber que a literatura sobre Políticas Públicas (*public policy*) ganhou prestígio, sobretudo a partir dos estudos de Lasswel (1951). Nos Estados Unidos, os avanços podem ser sentidos nas décadas de 1970 e 1980; no Brasil, os impactos se dão a partir dos anos 1990 e, desde então, o campo vem se desenvolvendo de forma multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013).

O Campo de Públicas, ao dedicar-se às *public policy*, vem fortalecendo linhas de pesquisa estruturadas, mas o foco tem recaído, principalmente, nas políticas sociais. São secundários os trabalhos que tem por objeto políticas setoriais do núcleo duro, que têm por características um teor mais técnico, com arenas decisórias e processos de tomada de decisão mais insulares, com menos participação social e que tem agentes técnicos mais influentes nos debates e nas tomadas de decisão mais distanciados dos movimentos sociais,

por exemplo. Explica-se, portanto, a ausência de análises de políticas que analisem o tema da Inovação, por exemplo (RAUEN, 2013).

Na contramão dessa tendência, aqui é apresentada uma análise sobre a política de inovação do estado de São Paulo, através do Programa InovaDay: processo articulado pelos burocratas paulistas para a estruturação, planejamento e formulação de política pública. Assim, construiu-se hipótese de que, em São Paulo, a burocracia governativa induziu a produção da política de inovação para o setor público, enquanto passou a distanciar-se dos processos de execução efetiva. Dois conceitos são importantes: a inovação, por um lado, configura-se como objeto relevante para entender as transformações nos processos de gestão, de tomada de decisão e de investimentos em políticas públicas (BIZELLI, 2013; 2015); e o empreendedor de políticas (KINGDON; 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993) que participa ativamente no processo de políticas públicas (*policy process*) enquanto agente que movimenta questões e problemas públicos que suscitam atenção dos *policy makers* e, portanto, atuam no processo de agenda-setting e formulação de políticas – ambos direcionados à figura da burocracia.

Para analisar o InovaDay à luz desses conceitos e tecer uma análise da trajetória do programa, o presente trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, apresenta o referencial teórico, partindo do conceito de burocracia e fazendo uma breve reconstituição na literatura sobre os burocratas nos processos de produção de políticas públicas. Depois apresenta os conceitos de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) referenciados tanto na literatura internacional quanto nacional para, em seguida, trazer à tela uma breve discussão sobre o conceito de inovação e sobre os debates feitos sobre a política de inovação no setor público. Na segunda parte, analisa-se o programa InovaDay com relação a sua criação e funcionamento, posicionamento sobre sua natureza a partir da literatura de Inovação e Políticas Públicas, papel desempenhado pelos burocratas em sua produção, dados sobre palestrantes, participantes e temáticas tratadas. Para concluir, ficam algumas considerações e delineiam-se desafios para futuras pesquisas.

1. Referencial Teórico

Por referencial teórico, o presente estudo parte de três chaves conceituais distintas: a burocracia pública, sobretudo relacionada ao processo de produção de políticas; o empreendedor de políticas; e a inovação na lógica das políticas de inovação para o setor público. Dessa forma, a discussão desta seção está subdividida em cada uma desses campos com o intuito de acrescentar camadas às análises empreendidas na segunda parte.

1.1. A burocracia na produção de políticas públicas

Os estudos sobre burocracia nas Ciências Sociais e Sociais Aplicadas remontam às obras seminais de Max Weber (1990; 1993; 2004a; 2004b), nas quais o autor estabelece a burocracia como instituição moderna típica da sociedade industrial de massa, cujo funcionamento ocorre dentro do Estado republicano, simbolizando a ruptura com o paradigma tradicional da organização arraigada ao patrimonialismo. A burocracia, enquanto estrutura de poder e dominação, constitui-se de características próprias: habilidade de coordenar ações e estruturas administrativas, especialização do saber movido pela racionalidade, poder de controlar e dar continuidade em suas realizações, alinhamento com estruturas normativas, senso de moralidade e considerável grau de coesão interna. Caminha-se, portanto, para a construção de empresas e organizações de estruturas administrativas hierarquizadas e divididas por especialidades técnicas.

Para além da caracterização weberiana, a chave de análise é a relação que se estabelece entre burocracia e política no processo de produção de políticas públicas (*policy making*). Woodrow Wilson (2005) – no trabalho intitulado *The Study of Administration*³, publicado em 1887 – observa que a corrupção e a ineficiência dos governos só poderiam ser atacadas através da separação entre atores políticos e administradores. O segundo grupo deveria agir de forma racional e neutra no processo de implementação das políticas discutidas e selecionadas por atores políticos. Para Wilson, política e administração são esferas distintas, com decisões tomadas sob óticas de diferente natureza: a administração é apolítica e dotada de racionalidade técnica, isenta dos vícios corruptivos e ineficientes que, na política, afetavam a soberania do interesse público na produção de políticas.

³ Estudo que marca o nascimento do campo da Administração Pública, sendo Woodrow Wilson o autor considerado fundador da área.

Weber era cético sobre a possibilidade de separação proposta por Wilson. Mesmo em seu tipo ideal a neutralidade da burocracia era improvável, já que os burocratas tinham seus direcionamentos e agiam orientados politicamente: é inconcebível pensar que a burocracia aja autonomamente, fixando suas próprias metas ou tomando decisões independentemente dos atores políticos. Conforme esclarece o autor, a autonomia funcional da burocracia é perigosa porque seus próprios interesses se sobrepõem à soberania de interesses públicos.

A burocracia para Weber expressava o paradoxo do Estado liberal moderno por trazer efeitos, ao mesmo tempo, positivos e negativos. Ainda que, através da burocracia, seja possível galgar níveis de civilidade nunca atingidos, a predominância da técnica afastaria o homem moderno da sensibilidade e de suas liberdades individuais. Por um lado, os burocratas colocariam a democracia em risco ao enfraquecer o exercício das lideranças políticas (WEBER, 1993); por outro lado, a constante tensão entre agentes administrativos e atores políticos obrigaria a manutenção da esfera pública como arena de busca de consensos, fortalecendo o jogo democrático e o interesse público.

Aberbach, Putnam e Rockman (1981) dão prosseguimento às preocupações de Weber – por meio de estudo exaustivo, voltado a sete países: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia – demonstrando que a burocracia não atua somente na implementação de políticas, mas também no processo de tomada de decisão, na esfera do Executivo. Constatam também que políticos, por sua vez, possuem conhecimentos técnicos de matérias específicas: economia, gestão de políticas sociais ou implantação de políticas para infraestrutura. O processo de busca de consensos, portanto, provoca a burocratização da política – políticos se envolvem em questões técnicas – e a politização da burocracia – funcionários se envolvem na articulação com demandantes e na negociação de conflitos, tornando-se *policy makers*.

Fundamental é entender a contribuição dos estudos que trabalham com a temática do insulamento burocrático para determinar o papel das burocracias na governança democrática quando agem de forma independente e autônoma nas arenas onde as decisões são tomadas. Em dadas circunstâncias, a burocracia – formada e cooptada como elite tecnoburocrática – liberta-se de controles político-partidários e de atores sociais organizados, atuando com alto grau de discricionariedade em distintas arenas, verdadeiras “ilhas de racionalidade”, de construção de políticas públicas (O'DONNELL;

SCHMITTER, 1986; CAVALCANTE; LOTTA; BRESSER PEREIRA, 1997; OLIVEIRA, 2018).

O agente burocrático passa a ser investigado como detentor de um lugar de destaque entre atores políticos e grupos de pressão na arena estatal. Cardoso (1974) fala de *anéis burocráticos*: interação privilegiada de grupos específicos com burocratas em torno de informações que servem de substrato para pressionar a tomada de decisões na direção de interesses privados. O consenso produzido enfraquece o poder político da sociedade civil, já que se dá nos bastidores da organização estatal. No limite: permite-se que a burocracia influencie a tomada de decisão, impulsionada por interesses particularistas. O *policy making* fica refém, portanto, mais de grupos privados do que da interação política com a sociedade.

O estudo de Skocpol (1985) reforça a ideia de proximidade entre interesses privados e atores administrativos: quando a burocracia tem autonomia, arranjos políticos-institucionais favorecem e exigem relações com setores privados, sobretudo em contextos de transformações estruturais. Assim, fica mais claro que agentes “autônomos” dotados de habilidades tecnopolíticas e considerável poder de influência na produção de políticas facilitam a escolha de políticas públicas com acentuado teor de articulação particularista.

No Brasil, principalmente depois do reestabelecimento da democracia e da promulgação da Constituição de 1988, a Ciência Política abandona as explicações sobre o insulamento burocrático, interpretado como face do período autoritário. Por isso, a agenda de investigação em Ciências Sociais e Sociais Aplicadas se volta para a complexificação do ambiente no qual se operam tanto a administração pública, como a agenda sobre políticas públicas. Com o avanço das tecnologias de informação e de comunicação (TIC), novas práticas são adotadas pelos governos e novos conceitos são trabalhados pela literatura. Além de ressignificar as relações humanas contemporâneas, TIC impactam o processo das políticas públicas (*policy process*) ao permitir observar com critério a responsividade e a transparência de atores e de processos: há maior *accountability* sobre ações de governo. A burocracia passa a ser estudada sob a ótica da “capacidade estatal” (SKOCPOL, 1985) de atuar no “Estado Rede” (CASTELLS, 2002). Cada vez mais, são a qualidade do agente público e o arranjo institucional que determinam o consenso sobre a formulação, a tomada de decisão e a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) apontam para uma nova agenda de pesquisa quando observam a alta burocracia do Ministério da Fazenda e seu movimento

como *policy makers* da administração federal: agentes de transformação, altamente qualificados, dotados de responsabilidade política e com marcante papel de liderança para conduzir o processo de discricionariedade. Olivieri (2007), observando o Banco Central, reforça o argumento. Ambos os estudos se aproximam da tese de Moore (1995) de que alta burocracia e alta administração pública estão mais próximas de políticos do que se supunha, dada sua capacidade de decidir e criar estratégias. É o que Pacheco (2002) vai chamar de dirigentes públicos: ocupantes de cargos de alto escalão do Executivo, representando o elo entre políticos e burocratas clássicos; atores essenciais à alocação de recursos na disputa por prioridades em políticas públicas.

Ainda, se considerarmos a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) como corrente ideacional que passa a ser incorporada ao ideário da burocracia pública no Brasil a partir da década de 1990, podemos acrescentar elementos que reforçam ou, no limite, incentivam a atuação dos burocratas em atividades que antes estavam menos claras na literatura (BRESSER-PEREIRA, 2002). São destaques, nesse sentido, a ênfase na *accountability* ou na responsividade dos agentes burocráticos perante os cidadãos – para quem entregam os serviços públicos –, como também nas atividades que exigem eficiência e dotam de maior autonomia a burocracia pública no seu dia-a-dia nas repartições públicas a fim de encontrar soluções às problemáticas rotineiras nos contextos locais. Assim, atuam tanto na implementação das políticas, onde há considerável grau de discricionariedade, como também na produção de políticas justamente por essa corrente ideacional promover a burocracia enquanto conhecedora de contextos para propor alternativas e soluções, seja em contextos organizacionais e locais, até na interação com os dirigentes eleitos – a depender de sua posição na estrutura hierárquica. As questões de responsividade e autonomia da *New Public Management*, portanto, ressignificam a atuação dos burocratas.

Se os burocratas são atores-chave também para os estudos de formulação e produção de políticas, atuando como *players* em arranjos institucionais, então a separação entre políticos e burocratas se torna mais complexa do que se apontava de início. O que observamos é, na verdade, uma maior porosidade a interesses e uma fronteira menos marcada na ação de políticos e burocratas no processo de políticas públicas. O caráter híbrido evidencia que a governança atual exige, por um lado, políticos com conhecimento técnico para legitimar escolhas; e, por outro lado, burocratas com habilidades políticas para reportar a eleitos e eleitores, muito além de fronteiras das repartições públicas

(CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 73). Qual é, portanto, a necessidade imperativa de se estudar a influência e a atuação da burocracia no *policy process*, em especial no *policy making*? A nossa resposta, apresentada a seguir, está voltada para a figura do empreendedor de políticas.

1.2. O empreendedor de políticas: conceitos e discussões

Schumpeter (1982) foi o primeiro autor a discutir a figura do empreendedor. Embora direcionado a setores econômicos não governamentais, o autor caracterizou o *entrepreneur* como alguém que tendo uma ideia é capaz de torná-la poderosa e lucrativa, disseminando-a a outros. A ação de empreender tem profunda relação com a inovação: o empreendedor age para introduzir novo produto, novo método de produção, novos mercados, novas fontes de matérias-primas ou reorganizar uma unidade industrial. O empreendedor arquiteta a *destruição criativa* (SCHUMPETER, 1982) através da inovação, propondo processos de ruptura com o que é conhecido, retirando o equilíbrio da ordem econômica para a criação de mudanças.

Do conceito de empreendedor de Schumpeter, outros passam a merecer atenção: o empreendedor político⁴, aquele ator que se desloca para a esfera política, ressignificando a *lógica da ação coletiva*; o empreendedor institucional⁵, que reestrutura desenhos de organizações; e o empreendedor de políticas, foco do presente trabalho, direcionado à sustentação de paradigmas de políticas, como também no processo de produção de políticas públicas, em que se destaca o agendamento das políticas públicas (*policy agenda-setting*).

Conceitualmente, o chamado *policy entrepreneur* é um ator-chave para o *policy process* desde a montagem da agenda a partir da definição de problemas e soluções à movimentação de problemas públicos em contextos políticos e de opinião pública no Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) e importante agente na dinâmica de políticas públicas na Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Para Kingdon (2003), empreendedores de políticas – indivíduos ou pequenos grupos – são capazes de produzir mudanças ao perceber momentos oportunos para agir, conectando problemas a soluções no momento adequado. O autor identifica um conjunto de motivações para esses atores, desde interesses pessoais ou ideológicos, até a simples

⁴ Para aprofundar, ver Wagner (1966), Olson (1999) e Hardin (1982).

⁵ Para aprofundar, ver DiMaggio (1988).

satisfação de influenciar o processo. Exemplo dado são burocratas que agem como empreendedores de políticas para a manutenção ou expansão de programas e orçamentos direcionados ao seu grupo de interesse. Para tanto, é necessário que o ator se apresente com legitimidade frente a audiências; tenha habilidades de comunicação ou posição formal no processo decisório; seja persistente e demonstre capacidade para negociar.

Baumgartner e Jones (1993) – na Teoria do Equilíbrio Pontuado – postulam que os *policy entrepreneurs* são agentes cuja principal característica é a comunicacional, ou seja, são capazes de convencer subsistemas de políticas públicas e tomadores de decisão que determinadas soluções são as mais acertadas. Assim, provocam mudanças ou reforçam o *status quo*. Construir desafios é imprescindível para legitimar soluções: problemas percebidos pelos tomadores de decisão ou pelos subsistemas podem diferir do construído pelo empreendedor. É nessa incongruência de ideias que o empreendedor de políticas trabalha para influenciar a opinião dos demais participantes e desestruturar o monopólio da política (dimensão institucional) e a imagem da política (dimensão simbólica); ou para possibilitar a manutenção de *status quo*, de forma que estruturas e privilégios sejam mantidos e plataformas ideológicas permaneçam. Em outras palavras, o *policy entrepreneur* é o agente que faz o governo agir, ou deixar de agir, em alguma questão ou política (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Tanto para Kingdon quanto para Baumgartner e Jones, as ideias importam (BRASIL; CAPELLA, 2017). O monopólio de políticas é restrito a um único interesse ou questão, formado em torno de ideias, valores e crenças: a *policy image*. Mudar o arranjo institucional em torno de políticas exige, essencialmente, mudança de seus valores e crenças: o empreendedor de políticas tem expertise em comunicação, é hábil para negociar e convencer – ou manipular – os demais atores, é sensível para perceber contextos e arenas favoráveis, objetivando estabelecer monopólio de política em torno de suas ideias.

Capella (2016) aponta que, nesses modelos de defesa de ideias, os empreendedores de políticas são agentes que disseminam e defendem discursos precisos. A autora ainda destaca as atividades perseguidas pelo empreendedor de políticas: definição estratégica de problemas; estruturação de debates com direcionamento de alternativas para soluções possíveis; estabelecimento de contato com grupos para além dos limites de comunidades políticas; e busca por bases de apoio institucional às suas ideias (CAPELLA, 2016, p. 499).

Conforme aponta Kingdon (2003), a ação dos empreendedores é direcionada e suas ideias se baseiam em viabilidade técnica, congruência com valores da comunidade, aceitação pública e limitações orçamentárias. E mais: o emprego de recursos e esforços somados a suas habilidades e capacidades na disseminação de ideias são capazes de fazer com que sua *policy image* consiga sobressair às de empreendedores concorrentes (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

O empreendedor de políticas também se destaca como disseminador de ideias para diferentes audiências, com o intuito de medir a receptividade de seus interlocutores, superar barreiras de aceitação e criar ambientes de mobilização (KINGDON, 2003). Para além de convencer audiências, o empreendedor busca entender como suas ideias são compreendidas a fim de aprimorar suas estratégias de construção de problemas e articulação de soluções: processo essencial para ganhar visibilidade e alavancar sua legitimidade na proposição de mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Não é, portanto, uma ação solitária; o empreendedor de políticas está profundamente inserido em redes sociais.

Seguindo Capella (2016), este trabalho assume que o objetivo do empreendedor de políticas de Kingdon (2003) – manipulação das preferências dos formuladores de política, por meio da defesa de ideias a respeito de problemas e soluções – é diferente do de Baumgartner e Jones (1993) – criação e manutenção de um monopólio de políticas por meio da definição de imagem a partir da relação entre problemas e soluções, para manipular instituições. No entanto, o senso de oportunidade é igualmente fundamental para ambos os autores.

Discutidos os conceitos de empreendedor e de empreendedor de políticas, bem como suas características; a importância desse agente para processos inovadores – incrementais ou de ruptura –, e a centralidade da sustentação de ideias no longo prazo, pode-se postular a análise da política de inovação no setor público.

1.3. Política de inovação no setor público

Assim como o conceito de empreendedor, o conceito de inovação também ganha atenção a partir dos estudos de Schumpeter (1984). O autor, observando agentes privados na economia, define inovação como fenômeno resultante da aplicação de conhecimento para a geração de valor que é reconhecido ou percebido pela sociedade, pelo mercado e pelo governo. Além disso, o autor condiciona a inovação enquanto processo passível de réplica e suscetível à difusão a outros agentes e contextos.

Avançando na abordagem de Schumpeter, Rogers (2003) complementa o conceito de inovação para além de um fenômeno recém-criado ou descoberto: constitui-se enquanto nova ideia ou medida implantada em determinado contexto, tendo como base alguma experiência difundida: “uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção”⁶ (ROGERS, 2003, p. xviii).

Na literatura, é possível encontrar várias categorias de inovação (GALLOUJ, 2002; TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008; RAUEN, 2013). No entanto, o setor privado é o principal objeto de análise, como é possível observar no conceito de inovação adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “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 relações externas” (OCDE; EUROSTAT, 2005, p. 55). Farah (2006; 2008), atendo-se ao campo do setor público, define inovação como tema político: resposta a um problema novo ou antigo, utilizável em outros contextos e localidades. Pensando em política pública, a autora ainda destaca o papel dos arranjos institucionais criados coletivamente enquanto processos inovadores para mudanças em *public policy*.

O conceito de inovação não encontra consenso e, pela polissemia, os diversos autores têm dificuldades em trabalhar em esferas como inovação no setor público ou inovação social. Por conta das divergências, pesquisas sobre inovação do setor público são recentes, incorporando a complexidades de governos e organizações públicas. Somente a partir dos anos 2000, destaca-se na literatura tipificações de inovação para as *public affairs*,

⁶ No original: “an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption” (ROGERS, 2003, p. xviii)

como pode ser visto em Motta (2001), Windrum (2008) e Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011), dentre outros.

Observando a literatura de *Public Policy*, é possível entender a *innovation policy* como política multisetorial, que abrange, por exemplo, áreas como Ciência e Tecnologia, Economia, Educação, dentre outras que podem depender de políticas setoriais são imbricadas. Com base nos estudos de Kock e Hauknes (2005), Windrum e García-Goñi (2008) e Lima e Vargas (2012), escolhas na política de inovação podem ser categorizadas pelo objeto estudado: (a) o setor público, enquanto agente produtor e implementador de inovação na máquina pública, nos arranjos institucionais e em aparatos dos programas e políticas públicas; (b) o desenvolvimento socioeconômico, através da influência e dos investimentos para desenvolvimento (P&D) em indústrias, como incentivos fiscais, fomento à pesquisa etc.; e (c) as fontes de consumo de inovações produzidas pelo setor privado a partir da apresentação de desafios e demandas do setor público. A política de inovação ocorre com e a partir da interação de diversos setores sociais, constituindo-se como área estratégica nas prioridades governamentais, uma vez que alavanca o desenvolvimento socioeconômico. Logo, deve constituir pauta contínua nas agendas dos governos contemporâneos.

Djellal, Gallouj e Miles (2017) apontam que organizações públicas da atualidade deixaram de ser subordinadas às propostas do setor privado, transformando-se em idealizadoras de inovação: o setor público é agente ativo em processos inovativos, ou seja, protagoniza mudanças horizontais e verticais, provocando interação de esferas governativas diferentes. Nesse sentido, desenvolver novos arranjos organizacionais e institucionais, paralelos ao contínuo incremento da cultura digital interativa, ressignifica as ações governamentais (BIZELLI; FERREIRA, 2009). Os programas públicos que chegam aos cidadãos impactam na percepção de serviço prestado e alteram a lógica cotidiana da interação provedor-usuário, entre Estado e sociedade. Inovação planejada e bem executada impacta positivamente na governabilidade.

Discutidas as conceituações dos estudos clássicos de Schumpeter (1984) e Rogers (2003), o entendimento sobre inovação para políticas públicas e a complexidade multisetorial sobre a política pública de inovação, resta agora analisar o Programa InovaDay.

2. O programa InovaDay: trajetória e análises

A partir de três conceitos – burocracia, empreendedor de políticas e política de inovação no setor público –, é possível debruçar-se sobre o Programa InovaDay, implantado pelo governo do estado de São Paulo. As análises se baseiam, por um lado, na trajetória do programa, delineada pela legislação que instituiu seus objetivos e diretrizes; e, por outro lado, por sua estrutura e organização funcional. Para tanto, utiliza-se de informações públicas, as quais foram contrastadas com entrevista.

O InovaDay faz parte da Política de Gestão do Conhecimento e Inovação (PGCI) do estado de São Paulo, regulamentada pelo Decreto nº. 53.963 (SÃO PAULO, 2009), para incrementar a articulação entre a alta burocracia estadual e o governador (AGUNE, 2018). Conforme aponta Roberto Agune na entrevista, a PGCI é estruturada em cinco frentes de atuação⁷: i. Mudanças na cultura organizacional; ii. Capacitação dos quadros; iii. Atenção a inovações e esforços para experimentalismo; iv. Desenvolvimento de projetos; v. governança voltada para resultados (AGUNE, 2018). O programa baseia-se em mudanças culturais internas à organização governativa paulista, mas tem abertura para outras frentes, fortalecendo parcerias público-privadas.

O InovaDay é um espaço mensal onde se reúnem servidores públicos, membros do setor privado e do terceiro setor, acadêmicos e demais interessados para debater inovações no setor público: são apresentadas e debatidas ferramentas, metodologias e exemplos de aplicação de inovação direcionada à máquina pública ou a políticas setoriais. O programa busca disseminar ideias para que burocratas públicos possam empreender ações cotidianas de inovação em procedimentos administrativos dentro das repartições, na gerência de ações em curso ou na proposição de novos aparatos para políticas públicas. Para favorecer o acesso aos encontros, garante-se sua transmissão ao vivo via internet.

O InovaDay, nos últimos anos, apresentou mudanças internas, passando por gestão de diferentes unidades dentro do governo. Seu idealizador e coordenador foi o servidor estadual Roberto Meizi Agune. O Programa InovaDay ficou na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional até ser remanejado para a Secretaria de Governo, que criou,

⁷ Essas frentes de atuação foram informadas pelo gestor do programa em entrevista semiestruturada realizada por Cristiano Parra Duarte (AGUNE, 2018). Além disso, são correlatas às diretrizes apresentadas no Decreto nº 53.963, de 21 de janeiro de 2009 (SÃO PAULO, 2009).

em 2012, uma assessoria própria para acolher o programa: a Assessoria de Inovação em Governo (SÃO PAULO, 2012). Quando, em 2015, a Secretaria de Governo criou a Unidade de Inovação da SubSecretaria de Parcerias e Inovação (iGovSP), o InovaDay passa a ter ali sua nova vinculação.

Ao se fortalecer institucionalmente, o programa foi ganhando novos parceiros sendo possível criar um comitê gestor, de forma que não mais estivesse sob responsabilidade de um órgão específico, mas fosse parte estratégica de várias organizações públicas. Atualmente, esse comitê é composto por: Unidade de Inovação do Governo de São Paulo (iGovSP), Escola Fazendária do Estado de São Paulo (FAZESP), Fundação Vanzolini, Escola de Formação de Professores Paulo Renato Costa Souza, Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), Programa de Gestão e Inovação da Justiça Federal (iNovaJusp), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE), Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP), Laboratório de Inovação na Gestão (LabGes) e Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo (INOVADAY, 2018).

O programa realiza transmissões na plataforma InovaDay, auxiliado pela Fundação Vanzolini; pelo canal InovaDay, no YouTube⁸; e pela página InovaDay, no Facebook⁹. Em termos de alcance, obtemos os seguintes números: no canal no Youtube do InovaDay constam 72.735 visualizações, sendo 1100 inscritos; nos vídeos publicados na página do InovaDay no Facebook são 72.735 visualizações, sendo que a página conta com 1543 seguidores¹⁰. Os encontros configuram-se como mesas abertas: ideias são introduzidas por palestrantes convidados, as quais são debatidas pelos participantes presentes ou aqueles conectados via internet. Desde o primeiro encontro, o InovaDay abriu espaço para envio de perguntas e opiniões por meio do *chat* da plataforma ou pelo Twitter, com o uso da *tag* #InovaDay (AGUNE, 2018).

Para participar presencialmente do InovaDay é necessário inscrever-se através de *link* encontrado na página inicial da plataforma¹¹, a qual apresenta um cronograma com temáticas dos próximos encontros e respectivos debatedores. Está disponível também no

⁸ Acessar: <https://www.youtube.com/user/inovaDayCanal>. Acesso em: 27 jul. 2018.

⁹ Acessar: <https://www.facebook.com/inovaDay/>. Acesso em: 27 jul. 2018

¹⁰ Dados colhidos em 2021. O Programa não apresenta novas atividades desde janeiro de 2020. Não constam informativos sobre a paralização do programa.

¹¹ Acessar: <http://inovaday.com.br/br/>

web site do InovaDay a retrospectiva do programa: gravações de InovaDay passados, resumo de assuntos tratados e relação de palestrantes, desde o primeiro InovaDay, em 2010. A plataforma, apesar de ter sofrido mudanças, contém todos os conteúdos discutidos, sem que nenhuma informação tenha sido omitida, disponibilizando, ainda, artigos sobre conteúdos tratados em debates anteriores, como é o caso da metodologia de *design thinking*¹², por exemplo.

A capacidade de uma ideia ou prática ser difundida e aplicável a outros contextos é fundamental para o conceito de inovação (SCHUMPETER, 1984). O neo-schumpeteriano Rogers (2003) conceitua difusão como processo pelo qual a inovação é comunicada em determinados canais durante um período para membros de um sistema social: difusão, portanto, compreende um processo comunicacional de transmissão de novas ideias. Destaque-se que canais de difusão são tão importantes quanto agentes que notam inovações, os quais se movem por valores¹³. Embora outros conceitos¹⁴ disputem o campo interpretativo, este trabalho está focado nas contribuições de Rogers (2003), dada a possibilidade de abarcar componentes intencionais, políticos e ideológicos em processos comunicacionais¹⁵.

Baseado neste autor e na apresentação do programa, postula-se que o InovaDay é um espaço de difusão de inovações e de políticas, é um canal para apresentar ideias, métodos, ferramentas e saberes inovadores que provoquem mudanças na cultura organizacional. Agune (2018), em sua entrevista, aponta que o protagonismo do servidor público deve ser evidenciado, já que o burocrata é o agente conhecedor dos problemas enfrentados no cotidiano da Administração Pública. O InovaDay apresenta-se como canal direto para a difusão de ideias, permitindo a participação dos agentes públicos – tanto presencialmente quanto virtualmente. Assim, a participação e a difusão estão garantidas através de ferramentas digitais.

¹² *Design thinking* se refere a uma abordagem de pensamento crítico e criativo de modo a orientar como o design (enquanto processo iterativo) é pensado, desde a concepção das ideias para a solução de problemas até a concepção do produto. Em outras palavras, é uma abordagem para estimular a tomada de decisão pela maximização de ideias de forma coletiva e colaborativa (BROWN, 2020).

¹³ Rogers (2003) aprofunda a discussão sobre os processos comunicacionais que são essenciais para a investigação de processos inovadores em governos de todos os níveis.

¹⁴ Tais como: tradução (DAGNINI; THOMAS, 2001), lesson-drawing (ROSE, 1991) e policy transfer (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

¹⁵ No campo de análise de políticas públicas, veja Berry e Berry (2007); Mintrom (1997); Kingdon (2003); Baumgartner e Jones (1993); e Brasil e Capella (2017).

A difusão é possível pelo esforço empreendido por estruturas burocráticas de alto escalão para constituir um espaço que ultrapasse fronteiras entre repartições públicas e destas com a sociedade: setor privado, academia e terceiro setor. Assim, postula-se que a burocracia pública paulista congrega características de empreendedores de políticas (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Isso porque tanto o InovaDay quanto a PGCi são resultado da mobilização da alta burocracia paulista. Conforme aponta Kingdon (2003), o empreendedor de políticas é ator que representa figura de legitimidade frente a audiências, empregando energia, recursos – mesmo que não financeiros – e sua própria imagem. O mérito do processo encetado no governo do estado de São Paulo é do arranjo institucional, nos termos de Baumgartner e Jones (1993), estabelecido na produção da PGCi e na construção das ferramentas funcionais do InovaDay. Destaca-se que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se mantém à frente do governo paulista desde 1994: fator que facilita à alta burocracia conquistar espaço e visibilidade na gestão de políticas públicas.

Ao se pensar no estudo de Sørensen e Torfing (2012), é possível dizer que o InovaDay representa um programa de inovação colaborativa, já que traz para dentro da gestão membros de diferentes órgãos públicos e governos, articulando-se a parceiros externos à administração. Essa forma de empreender no setor público é próxima ao conceito de inovação aberta de Gallouj, Rubalcaba e Windrum (2013), que apontam para o desenvolvimento de novas redes de inovação, denominadas de redes de inovação público-privadas, que envolvem colaborações entre organizações de serviço público, privadas e do terceiro setor no campo da inovação.

O ponto forte do programa é mobilizar atores no Comitê Gestor, que com o passar dos anos ganha fôlego e aderência nas organizações públicas. A rede possibilita a descentralização da gestão do programa, blindando a alta burocracia numa esfera de tomada de decisão que já não envolve os políticos eleitos. O programa institucionalizado ganhou robustez e estabilidade (Agune, 2018). Resta agora identificar longitudinalmente três variáveis essenciais para apontar a trajetória do programa: participações, temáticas abordadas e palestrantes.

Sobre os participantes, baseado em dados coletados entre 2013 a junho de 2018¹⁶ e disponibilizados pelo programa (Tabela 1), é possível notar que as participações via internet são mais expressivas que as presenciais. É fundamental ressaltar que o número de participações virtuais demonstra o número de pontos de acesso, não revelando exatamente o número de pessoas em cada ponto. Faz sentido supor que o número de participações virtuais seja maior, já que o objetivo é ter o máximo de servidores interagindo. Como aponta Agune (2018), o InovaDay atraiu participantes de governos da região metropolitana de São Paulo, servidores de Santa Catarina, Espírito Santo e de outras localidades. Houve crescimento da participação com as transmissões via YouTube e Facebook. Dados de 2018 mostram maiores participações virtuais do que em anos anteriores. E isso é explicado pela adoção das novas ferramentas utilizadas para transmissões ao vivo: Facebook, YouTube e site do InovaDay, sob auxílio da Fundação Vanzolini, conforme ressaltava Agune, em entrevista (AGUNE, 2018).

Tabela 1. Número de participações presenciais e online no InovaDay de 2012 a 2018

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	presencial	online	presencial	online	presencial	online	presencial	online	presencial	online	presencial	online	presencial	online
fevereiro	-	-	-	-	44	267	-	-	-	-	-	-	25	539
março	-	-	37	244	46	335	-	-	53	252	119	200	22	788
abril	-	-	143	260	30	295	21	163	22	106	-	-	17	536
maio	-	117	112	194	30	177	25	331	-	-	114	379	22	629
junho	-	147	94	138	-	-	22	161	120	671	43	167	32	815
julho	-	156	65	157	42	271	26	222	90	351	33	317	-	-
agosto	-	225	88	414	110	259	30	229	116	338	33	317	-	-
setembro	-	123	74	338	70	247	23	123	191	545	46	370	-	-
outubro	-	230	55	258	59	144	15	95	58	518	40	1044	-	-
novembro	-	173	64	278	349	903	21	117	38	177	31	288	-	-

Fonte: Dados disponibilizados pela equipe gestora do InovaDay (INOVA DAY, 2018). Elaboração própria. **Notas:** Não há dados referentes a 2010 e a 2011. Nov/14 ocorreram dois InovaDay. Jul/16 e Set/16 ocorreram dois InovaDay. Mai/17 ocorreram dois InovaDay. Foram reunidos dados até jun/18. No entanto, o programa segue em andamento. (-) Representa ou a não existência de dados ou a não ocorrência de InovaDay.

¹⁶ Dados colhidos de relatórios gerados pela equipe gestora do InovaDay. Os relatórios referem-se aos anos de 2010 a 2018. Dados de 2010 e 2012, para participantes, não estavam disponíveis.

Sobre as temáticas tratadas no InovaDay de 2010 a 2017¹⁷, optou-se por apresentar os assuntos tratados com maior frequência, ou seja, as tendências. A Tabela 2 apresenta os temas e a frequência com que essas temáticas foram alvo de debate no programa.

Tabela 2. Temáticas debatidas nos InovaDay de 2010 a 2017

Temas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inovação em atuação governamental e relações de governo	14,29	22,22	33,33	21,05	30,43	11,11	7,69	19,35
Inovação em educação e inclusão social	14,29	0,00	0,00	21,05	13,04	22,22	15,38	19,35
Inovação em Saúde e qualidade de vida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,85	12,90
Inovação em Economia e empreendedorismo público	14,29	11,11	33,33	26,32	30,43	50,00	26,92	6,45
Inovação em Accountability e participação social	28,57	0,00	11,11	5,26	0,00	5,56	3,85	12,90
Inovação em processos de gestão e cultura organizacional	14,29	11,11	22,22	10,53	26,09	5,56	34,62	16,13
Inovação em mobilidade urbana e gestão do urbano	14,29	55,56	0,00	15,79	0,00	5,56	7,69	12,90

Fonte: Dados reunidos da plataforma do InovaDay (INOVADAY, 2018). **Elaboração própria.** **Notas:** Categorização própria. Representação da proporção de temáticas debatidas no InovaDay. Há encontros em que pontuam duas temáticas.

Em 2010, as temáticas se mostram bem distribuídas, sendo que “Inovação em *accountability* e participação social” se sobressai entre os demais. “Inovação em saúde e qualidade de vida”, todavia, não pontuou. Em 2011, a maior preocupação foi com relação à “Inovação em mobilidade urbana e gestão do meio urbano”, que apareceu em mais da metade das temáticas tratadas no ano. Os temas “Inovação em atuação governamental e relações de governo”, “Inovação em economia e empreendedorismo público” e “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional” foram tratados, mas tiveram menos destaque. Tópicos como “Inovação em educação e inclusão social”, “Inovação em saúde e qualidade de vida” e “Inovação em *accountability* e participação social” não pontuaram. No ano de 2012, os temas “Inovação em economia e empreendedorismo público” e “Inovação em atuação governamental e relações de governo” foram os destaques. Foram menos abordados “Inovação em *accountability* e participação social” e “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional”, enquanto que “Inovação em educação e inclusão social”, “Inovação em saúde e qualidade de vida” e “Inovação em mobilidade urbana e gestão do meio urbano” não tiveram atenção. No ano de 2013, o destaque foi “Inovação em economia e empreendedorismo público”, os demais temas tiveram relativa atenção, com exceção de “Inovação em saúde e qualidade de vida”, que não pontuou. Em 2014, discuti-

¹⁷ Dados recolhidos na plataforma digital do programa.

se mais “Inovação em economia e empreendedorismo público” e “Inovação em atuação governamental e relações de governo”. “Inovação em educação e inclusão social” e “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional” tiveram menos destaque, enquanto que “Inovação em saúde e qualidade de vida”, “Inovação em *accountability* e participação social” e “Inovação em mobilidade urbana e gestão do meio urbano” não foram tratados. No ano de 2015, o destaque foi “Inovação em economia e empreendedorismo público”, abrigando metade das discussões. Com exceção de “Inovação em saúde e qualidade de vida”, que não apareceu, os demais temas foram tratados no decorrer do ano. Em 2016, “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional” foi o que mais chamou atenção. Todos os demais temas foram debatidos nesse ano. Por fim, em 2017, todos os temas foram abordados, tendo uma proporção bastante similar. Assim, há temas mais frequentes nos 8 anos: “Inovação em Economia e empreendedorismo público”, “Inovação em atuação governamental e relações de governo” e “Inovação em processos de gestão e cultura organizacional”. A temática “Inovação em Saúde e qualidade de vida” foi a que menos teve atenção, pontuando apenas em 2016 e 2017.

Os palestrantes que estiveram apresentando suas ideias para o debate, entre 2010 e 2017, foram divididos em quatro categorias: acadêmicos, agentes do setor privado, servidores públicos e membros do terceiro setor¹⁸, conforme pode ser visto na Tabela 3. Prevaleram os atores do setor privado (45% das participações). Depois vieram membros da própria burocracia pública (41% das participações). Contudo, é importante destacar que parcela considerável compreende gestores do InovaDay, apresentando as ideias do programa.

Tabela 3. vinculação dos palestrantes

Acadêmicos	23
Setor Privado	92
Profissionais do Setor Público	84
Terceiro Setor	9

Fonte: Dados reunidos da plataforma do InovaDay (INOVADAY, 2018). Elaboração própria. Notas: Categorização própria. Contagem realizada individualmente. Os encontros apresentam mais de um palestrante. Foram contabilizadas como palestrantes os próprios gestores do programa quando atuaram como tal.

¹⁸ A contagem considerou a presença individual do palestrante principal, uma vez que os encontros contam com mais de um debatedor por InovaDay.

Contrariamente ao conceito de que a Academia induz processos de inovação (RAUEN, 2013), o InovaDay dialogou com pesquisadores apenas em 11% dos casos. Demonstra-se na experiência do InovaDay, portanto, que os acadêmicos do Campo de Públicas ainda estão distanciados do governo estadual: pode-se supor que a agenda de pesquisa vem se dedicando mais à esfera federal, reservando as análises do espaço estadual e local para estudos secundários. Por fim, menor ainda é a participação de agentes do terceiro setor (4% das participações). O que intuímos é que no InovaDay ainda existe uma prevalência de saberes e técnicas relacionadas a problemas percebidos e soluções propostas pelos agentes do setor privado, na contramão do que apontam Djellal, Gallouj e Miles (2017). Dessa forma, parece que a inovação no setor público, via Programa InovaDay, não dotou o setor público de protagonismo, a partir de suas próprias ideias, na mesma medida que reforçou as proposições e percepções dos agentes privados.

Conclusão

O estudo apontou que o InovaDay, em particular, e a PGCI, em geral, constituem-se, na esfera governativa paulista, em espaço de consolidação de agentes da alta burocracia pública: *players* fundamentais para a produção de políticas, assim como apontam Nay (2012), Sørensen (2007), Mintrom (1997), Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) e Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018). Os atores paulistas, liderados por Roberto Meizi Agune, demonstram sua habilidade como empreendedores de políticas (KINGDON, 2003; BAUGARTNER; JONES, 1993), como apontam Mintrom (1997); Berry e Berry (2007), Nay (2012) e Sørensen (2007) para análises voltadas a contextos internacionais. Os gestores envolvidos com o programa se aproximam daquilo que Pacheco (2002) caracterizou como dirigente público. Isso porque foram capazes de reordenar vinculações organizacionais no arranjo institucional para se distanciarem das arenas políticas em que predominam os políticos eleitos.

Além disso, é visível a influência da Nova Gestão Pública no ideário que orienta o alto funcionalismo público paulista: para além de um espaço de difusão de inovações, o InovaDay compreende ambiente que fomenta o caráter empreendedor da burocracia aos níveis inferiores da organização, reforçando o protagonismo dos burocratas enquanto agentes que promovem e empreendem mudanças e melhorias nos governos e nas

repartições públicas. Isso reforça, mais uma vez, a importância dessa corrente ideacional na burocracia pública do estado de São Paulo, onde a *New Public Management* foi incorporada mais significativamente (ABRUCIO, 2007).

Com relação aos dados investigados, foi possível apontar a distância de acadêmicos do Campo de Públicas no que se refere às discussões sobre inovação, tanto para a definição de problemas públicos ou organizacionais do setor público e quanto para a proposição de soluções (políticas públicas). Apesar do Campo de Públicas, onde a subárea das políticas públicas também se insere, ser constituído no Brasil de forma multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013), agregando pesquisadores com conhecimentos em diversos setores ou áreas setoriais, a incorporação desses saberes não foi abarcada.

Além disso, como descrito, quando se pensa inovação no setor público, mais importam os agentes do setor privado do que acadêmicos ou agentes do terceiro setor. O InovaDay promove inovação, mas se utiliza majoritariamente das técnicas, metodologias e ideias oriundas do setor privado. No entanto, a burocracia é, para os gestores do InovaDay, fonte importante de ideias e experiências, essenciais para o desenvolvimento do serviço público (AGUNE, 2018). Não estamos afirmando, todavia, que o InovaDay é fonte exclusiva de informação e conhecimento dos burocratas públicos, tampouco que o programa é responsável pelas inovações nas diversas repartições, organizações e governos – o que demandariam outros estudos. O que estamos apontando, na verdade, é que a atenção escassa dos agentes é preenchida por informações advindas de setores específicos que, por conseguinte, podem ter implicações na definição dos termos – o que, no caso do InovaDay, são os atores do setor privado.

Após discussões teóricas e caracterizações do espaço e dos agentes aqui apresentadas, fica como agenda para novas pesquisas a necessidade de analisar os agentes que participaram do InovaDay, a fim de investigar se houve impactos positivos na gestão e qual foi a mudança na cultura organizacional dos burocratas envolvidos no programa. Contudo, realizar avaliação de uma política de inovação apresenta vários desafios metodológicos, dada a dificuldade em estabelecer relação causa-efeito, já que eventos podem apresentar ou não resultados direta ou indiretamente relacionados, o que, no limite, podem enviesar a análise (RAUEN, 2013).

O trabalho, portanto, trouxe à discussão uma temática pouco focalizada na agenda de pesquisa do Campo de Públicas. Os estudos que se dedicam sobre a figura do

empreendedor de políticas ainda são muito escassos na literatura nacional. Apesar de alguns autores tratarem o assunto de forma conceitual ou como revisão de literatura, faltam estudos aplicados. Ganha importância, portanto, análises que se debrucem sobre a produção de políticas, que tenham como objeto a atuação concreta da burocracia pública. É fundamental apontar também que pouco se tem escrito sobre a esfera estadual, praticamente esquecida pela comunidade acadêmica.

Referências

- ABERBACH, Joel D; PUTNAM, Robert D; ROCKMAN, Bert. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Boston: Harvard University Press, 1981.
- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-58.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007.
- AGUNE, Roberto Meizi. *Entrevista sobre InovaDay realizada via vídeo conferência*. 2018. Entrevista concedida a Cristiano Parra Duarte.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram. *Linking innovation to the public sector*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, Willian D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier, Paul A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 223-260.
- BIZELLI, José Luís. Inovação e democratização na administração pública brasileira. In: RIGOLIN, Camila C. D.; BARBOSA, Henrianne; HAYASHI, Maria Cristina P. I. (Org.). *Governo na web: reflexões e práticas*. Campinas: Alínea, 2015, v. 02, p.93-110.
- BIZELLI, José Luís. *Inovação: limites e possibilidades para aprender na Era do Conhecimento*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp/Cultura Acadêmica, 2013.
- BIZELLI, José Luís; FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira. *Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão*. 1. ed. Piracicaba: Jacintho, 2009.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Translating ideas into action: Brazilian studies of the role of the policy entrepreneur in the public policy process. *Policy and Society*, n. 36, v.4, p. 504-522, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. Carlos. Prefácio à primeira edição. In: NUNES, Edson D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.

BROWN, Tim. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Alta Books, 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, Edição Especial, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. A questão do Estado no Brasil. In: _____. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

CASTELLS, Manuel. Tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo global. *Revista de Economía Mundial*, v. 7, 2002.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Org). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 59-84.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hérnan. Planejamento e políticas públicas

de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. *PPP - Planejamento e Políticas Públicas*, n. 23, 2001. p. 205-231.

DiMAGGIO, Paul. Interest and agency in institutional theory”. In: Zucker, Lynne. (Ed.). *Institutional patterns and culture*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz; MILES, Ian. Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços: qual o lugar dos serviços públicos?. In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP: IPEA, 2017. p. 59-94.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, n, 44, 1996. p. 343-357.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Dissemination of innovations: learning from subnational awards programmes in Brazil. In: ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido (Eds.). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs - UNDESA, 2006. p. 67-76.

GALLOUJ, Faïz. *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

GALLOUJ, Faïz; RUBALCABA, Luis; WINDRUM, Paul. *Public private innovation networks in services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2013.

HARDIN, Russel. *Collective Action*. Baltimore. The John Hopkins Press, 1982.

INOVADAY. *Web site do Programa InovaDay*, 2018. Disponível em: <<http://inovaday.com.br/br/>>. Acesso em: 18 set. 2018.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan. *Innovation in the Public Sector*. Publin Report No. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

LASSWELL, Harold. The policy orientation. In: LASSWELL, Harold Dwight; LERNER, Daniel; FISHER, Harold Henry. *The Policy sciences: Recent developments in scope and method*. Standford: Standford University Press. 1951.

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

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; ROSA, Carlos. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 4, p. 46-82, out./dez. 1998.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política pública como campo multidisciplinar: Introdução. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013, p.7-9.

MINTROM, M. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, p. 737-770, 1997.

MOORE, Mark. *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press. 1995.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

NAY, Olivier. How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS. *Journal of Public Policy*, n. 32, v.1, 2012. p.53-76.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico; EUROS-TAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia. *Manual de Oslo – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. Brasília: Finep, 2005.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista*

de Sociologia Política, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

OLSON, Mancur. Apêndice. In: OLSON, Mancur (Org.). *A Lógica da Ação Coletiva*: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: USP, [1965] 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa Portugal, 8-11 Oct. 2002.

RAUEN, André Tortato. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n.64, v.4, p. 427-445, out/dez, 2013.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 5. ed. New York: Free Press, 2003.

ROSE, Richard. What is lesson drawing?. *Journal of Public Policy*, v.11, 1991. p. 3-30.

SÃO PAULO. Decreto No. 53.963, de 21 de janeiro de 2009. *Institui, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Política de Gestão do Conhecimento e Inovação e dá providências correlatas*. São Paulo, SP, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional - SPDR. Resolução No. 6, de 2 de maio de 2012. *Institui a Assessoria de Inovação em Governo – igov.sp e dá providências correlatas*. São Paulo, SP, 2012.

SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current

research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Introduction: collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal: the public sector innovation journal*, v. 17, n. 1, 2012. p. 1-14.

SØRENSEN, Jesper B. Bureaucracy and Entrepreneurship: Workplace Effects on Entrepreneurial Entry. *Administrative Science Quarterly*, v. 52, 2007. p. 387-413.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da inovação*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

WAGNER, Richard E. *Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A review article Papers on Non-Market Decision Making*, 1966. p. 161-170.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004a.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1990.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004b. v. 2.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. [1887] 2005.

WINDRUM, Paul; GARCÍA-GOÑI, Manuel. A neo-schumpeterian model of

health services innovation. *Research Policy*, Elsevier, v. 37, n.4, 2008. p. 649-672.

WINDRUM, Paul; KOCH, Per. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. 1. ed. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.