

Centro Universitário Padre Anchieta
MBA em Governança e Inovação no Serviço Público

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES DE INOVAÇÃO NA GOVERNANÇA A
PARTIR DOS 10 PASSOS DA BOA GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Leonardo Fernandes Rela¹

Alexandre Castro Nunes²

Jundiaí

2024

¹ Chefe da Seção de Processamento de Licitações da Prefeitura de Jundiaí e Graduado em Ciências Econômicas e Relações Internacionais pela Faculdade de Campinas (FACAMP).

² Diretor de Compras Governamentais da Prefeitura de Jundiaí e Graduado em Logística pela Universidade Padre Anchieta.

RESUMO

Este artigo aborda a governança pública, um tema central e desafiador na Administração Pública devido à crescente demanda por transparência, eficiência e accountability. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem orientado e fiscalizado práticas de gestão governamental no Brasil através dos 10 Passos da Boa Governança. No entanto, o cenário atual exige que as esferas estaduais e municipais incorporem inovação para superar desafios. Inovar na governança pública envolve transformar a cultura organizacional e os processos administrativos para melhor atender à sociedade, utilizando criatividade e adaptabilidade. As esferas estaduais e municipais podem redesenhar suas práticas de governança, adaptando os princípios do TCU para promover uma gestão mais dinâmica, eficaz e participativa. Isso requer uma análise crítica e estratégias que considerem especificidades regionais e locais, integrando práticas inovadoras como dados abertos, participação cidadã ativa e parcerias público-privadas, todos a serem discutidos neste artigo. A capacitação contínua dos servidores e a criação de um ambiente propício para a inovação são essenciais, apesar do desafio de implementar essas mudanças em um cenário com diversos stakeholders e policy makers. Este artigo busca identificar caminhos para que as esferas estaduais e municipais inovem além dos 10 Passos da Boa Governança do TCU, promovendo uma governança mais transparente, responsiva e orientada para o futuro levando em consideração experiências inovadoras de outros governos, seja no Brasil ou em algum outro país. A pesquisa foi desenvolvida a partir do método dialético e a pesquisa se iniciou com o contexto brasileiro da administração pública após a redemocratização a partir de duas bibliografias principais: **“Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira”** e **“Da administração pública burocrática à gerencial”**. Considerando o contexto exposto, segundo tópico do nosso artigo explorou o referencial de Governança Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União: Dez passos para a Boa Governança como a grande inovação na Administração Pública brasileira. Posto isso, exploramos os desafios da governança frente as mudanças contemporâneas a partir das ideias levantadas no livro **“The New Public Governance”** e, também, explorando as experiências dos autores deste artigo na Administração Pública municipal. Por fim, o artigo trata das inovações na administração do setor público sobre a perspectiva da OCDE a partir da assinatura da declaração sobre

inovação no setor público e das tendências de inovação do setor público a partir do relatório elaborado pela OCDE em 2023.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Inovação. Desafios. Administração Pública. “10 Passos da Boa Governança”. Janela de Oportunidades.

ABSTRACT

This article addresses public governance, a central and challenging theme in Public Administration due to the growing demand for transparency, efficiency, and accountability. The Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) has guided and overseen government management practices through the 10 Steps to Good Governance. However, the current scenario requires state and municipal levels to incorporate innovation to overcome challenges. Innovating in public governance involves transforming organizational culture and administrative processes to better serve society, using creativity and adaptability. State and municipal levels can redesign their governance practices by adapting TCU principles to promote more dynamic, effective, and participatory management. This requires critical analysis and strategies that consider regional and local specificities, integrating innovative practices such as open data, active citizen participation, and public-private partnerships, all of which will be discussed in this article. Continuous training of public servants and creating an environment conducive to innovation are essential, despite the challenge of implementing these changes in a scenario with various stakeholders and policymakers. This article aims to identify ways for state and municipal levels to innovate beyond TCU's 10 Steps to Good Governance, promoting more transparent, responsive, and future-oriented governance by considering innovative experiences from other governments, whether in Brazil or another country. The research was developed using the dialectical method and began with the Brazilian public administration context post-redemocratization, based on two main bibliographies: "Bureaucracy and Democratic Order: Contemporary Challenges and Brazilian Experience" and "From Bureaucratic to Managerial Public Administration." Considering the exposed context, the second topic of our article explored the Public Governance framework developed by the TCU: Ten Steps to Good Governance as a major innovation in Brazilian Public Administration. Subsequently, we examined the challenges of governance in the face of contemporary changes based on ideas raised in the book "The New Public Governance" and also explored the authors' experiences in municipal Public Administration. Finally, the article discusses innovations in public sector administration from the OECD's perspective, following the signing of the declaration on public sector innovation and the trends in public sector innovation as outlined in the OECD's 2023 report.

KEYWORDS: Governance. Innovation. Challenges. Public Administration.
“10 Steps to Good Governance”. Opportunities.

1. INTRODUÇÃO

A partir dos conhecimentos adquiridos na Pós - Graduação em Governança e Inovação no Setor Público, uma parceria pioneira entre Prefeitura do Município de Jundiaí e a Faculdade UniAnchieta, tendo como base bibliográfica o Guia “*10 passos para a Boa Governança*” do Tribunal de Contas da União, o Decreto municipal nº 29.732 de 10 de fevereiro de 2021 da Prefeitura do Município de Jundiaí que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município, entre outras referências, bem como da nossa experiência em Administração Pública Municipal, este artigo propõe fazermos uma análise crítica deste novo modelo de Governança Pública, em seus âmbitos interno e externo, propondo-se novas possibilidades, oportunidades e inovações na utilização dos instrumentos administrativos de governança.

Em resposta à crise de resultados da implementação das políticas públicas e da prestação de serviços públicos do modelo burocrático do Estado do Bem Estar Social, cujas práticas duraram até meados dos anos 1980, superado pelo modelo de Nova Administração Pública (*New Public. Management*) e diante de novas necessidades e demandas num contexto social plural e dinâmico, surge uma nova forma de gestão Pública – Nova Governança Pública – fundada basicamente no planejamento estratégico, na atuação em rede, na participação administrativa democrática, na consensualidade, na priorização da prevenção ao ilícito, na coconstrução da gestão e das políticas públicas, no binômio *accountability/responsiveness*, na transparência e na integridade (*compliance*). Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha estabelecido, originalmente, um federalismo de cooperação e incorporado preceitos de Governança Pública que foram aprimorados, sobretudo depois da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, na prática, não vimos uma implementação em níveis satisfatórios nas esferas estaduais e municipais, pois se mantiveram alguns problemas, sendo que alguns outros se tornaram ainda mais notórios, como o abuso de poder e ineficiência da gestão pública, construindo um cenário fértil à corrupção, independentemente da classe política que estivesse ocupando o governo, constituindo num fenômeno social que, comprovadamente, solapa os direitos fundamentais dos cidadãos.

Nos últimos anos esses problemas foram se intensificando em decorrência da iminente necessidade de estabelecimento de novas formas de relações e interações entre Estado e sociedade civil, Governantes e cidadãos, inovações tecnológicas e Estado e Instituições privadas. Em outras palavras, a pluralidade de atores envolvidos interdependentes, incluindo organizações políticas privadas, públicas e do terceiro setor colaboram na entrega dos serviços públicos em um contexto em que a estrutura dos processos adotam um modelo arcaico, não enfatizando a governança dos processos e a eficácia dos serviços.

Finalmente, nosso artigo procurará propor inovações no modelo de Governança atual de modo que possa, enfim, promover os preceitos da Nova Governança Pública para todas as esferas de governo, mas especificamente para o departamento de compras governamentais, tendo em vista que os autores deste artigo possuem uma bagagem maior nesta área. Ao invés do distanciamento entre classe política e sociedade civil, esta nova governança propõe uma interlocução mais aprimorada entre a Administração Pública e a sociedade civil, preponderantemente preventivo, e resolutivo, com novos paradigmas metodológicos.

2. DESENVOLVIMENTO:

2.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

Traçaremos como ponto de inflexão histórico para fins de análise da Administração Pública Brasileira a fase de redemocratização do Estado democrático, até pelo fato de os intentos de reforma administrativa realizados preliminarmente pecaram pela ausência de planejamento governamental e pela falta de meios mais eficazes de implementação, trazendo resultados que são sentidos até os dias de hoje, como a multiplicação de entidades/órgãos públicos, a marginalização do funcionalismo público, a descontinuidade administrativa e o enfraquecimento dos órgãos de controle. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018)

Foi por isso que a Constituição de 1988 trouxe alguns mecanismos inovadores até aquele momento para a nova ordem normativa constitucional para a Administração Pública, a saber: (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018)

- I) O incremento da profissionalização do serviço público, notadamente pela universalização do concurso público;
- II) Adoção de mecanismos democratizadores do Estado, especialmente, e introdução de instrumentos de participação administrativa;
- III) Modificação da Administração Pública agora voltada à promoção do acesso universal aos serviços públicos;
- IV) Ampliação do rol de setores e políticas públicas como um dever Estado;
- V) Descentralização Política Administrativa;

Este cenário tratado acima deixou ainda mais evidente um cenário de hipertrofia burocrática, especialmente na área social e uma dupla necessidade: o aprimoramento das estruturas federais e a reestruturação/criação de aparatos burocráticos nos Estados e Municípios.

Um dos grandes estudiosos e personas da época em seu livro “*Da Administração burocrática à gerencial*”, Luiz Carlos Bresser Pereira relata que ao invés dos ajustes necessários e da realização da reforma administrativa de fato o que se viu a partir de então foram sucessivas políticas populistas e patrimonialistas que emperrou o

desenvolvimento modernizador e eficiente da máquina pública. As ações do Congresso Nacional não estavam condizentes com as necessidades administrativas da época e, ao nosso ver ainda não estão, pois, em vez de promover a modernização do aparato administrativo, acabou por consagrar normativamente os princípios de uma Administração Pública antiquada e ultrapassada, conservadora, ainda extremamente burocrática, centralizada, hierárquica e rígida, geradora de um “engessamento burocrático”, priorizando o viés político ao invés da modernização do arcabouço burocrático . Como por exemplo podemos citar o regime jurídico único que consagrou os privilegiou aos agentes públicos, pródiga em direitos e convenientemente miserável quanto aos seus deveres e sanções por transgressões o que acabou sendo encampado pela Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990, reformado pela Lei n. 9527 de 10 de dezembro de 1997. (BRESSER PEREIRA, 2015)

A partir de então foram tentadas diversas maneiras de combater a falência do modelo burocrático de administração Pública brasileira, contudo não foram capazes de eliminar ou, ao menos, mitigar as mazelas do patrimonialismo persistente e ineficaz na implementação de uma burocracia realmente racional e profissional que poderia ter sido realizada pela reestruturação das carreiras de fato e, também, pela consolidação do ingresso ao serviço público por meio de um processo sistêmico de concursos públicos para os altos cargos , ao invés da escolha adotada baseada no recrutamento de administradores por indicação política para cargos de alta gestão em empresas estatais, por exemplo. (BRESSER PEREIRA, 2015)

2.2. DA INICIATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

Uma das medidas mais exitosas têm sido o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União que é um documento que orienta e incentiva as diversas organizações da Administração pública a adotarem boas práticas de governança.

De maneira bem sintética, o Referencial conceitua e dá as diretrizes da governança organizacional como a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle que permitem aos mandatários de uma organização e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos em termos de serviços e de políticas públicas. (TCU, 2021)

Preliminarmente aos comentários quanto aos 10 passos da Boa Governança do Tribunal de Contas da União devemos deixar claro alguns conceitos básicos que utilizaremos em diante, até para podermos traçarmos uma comparação da estruturação da Governança nas esferas Federais, Estaduais e municipais. Por Governança, devemos entender que envolve as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas e os resultados atuais almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; E, ainda, monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas. (TCU, 2021)

Por outro lado, atividades de gestão envolve o planejamento das operações, com base nas prioridades e os objetivos estabelecidos, executando os planos, com vistas a gerar os resultados de políticas e serviços, controlando o desempenho e lidando adequadamente com os riscos. (TCU, 2021)

Aqui já vemos um ponto de discordância entre as esferas de governo, uma vez que muitas vezes os governos estaduais e municipais estão tentando fazer a gestão das suas operações e do seu plano de governo, mas na visão deles estão entendendo como Governança.

Para entendermos a Governança acima descrita e sua aplicação precisamos entender **seus mecanismos principais**³, abaixo elencados:

1. **Liderança**: práticas que asseguram a existência de condições mínimas para o exercício da boa governança – adequação ao modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais, a promoção da cultura da integridade na organização e a garantia de que os líderes possuam coletivamente as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições. (TCU, 2021)

Partindo deste primeiro conceito, notamos que estamos cada vez mais distante da boa Governança propriamente dita, uma vez que as pessoas que são colocadas em uma posição de liderança, normalmente, não estão preparadas para assumir tal tarefa. Quais foram os critérios definidores daquela liderança? Meritocracia? Questões de afinidade pessoal ou política? Qual é a estrutura organizacional da Administração Pública que dá suporte ao líder? Como houve a estruturação e desenvolvimento das competências do líder?

Diante disso, já podemos observar as consequências deste tratamento no âmbito Federal, Estadual e Municipal, pois estamos cada vez mais carentes de um líder carismático e competente profissionalmente, sendo, ainda, que as pessoas que poderiam desenvolver tais habilidades não são motivadas ou não estão engajados pela estrutura enraizada e ultrapassada da Administração Pública municipal, principalmente.

2. **Estratégia**: Refere-se ao direcionamento estratégico à organização de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo, lidando adequadamente com os riscos relacionados e monitorando os resultados organizacionais. (TCU, 2021)

Atualmente, a falta de simetria entre um plano de Governo e um plano de Estado é notória, haja vista que não há conversa no momento da elaboração de um ou do outro, normalmente, por questões de não alinhamento político, em detrimento do interesse público envolvido. Para elucidação deste cenário, temos as obras públicas que não são concluídas dentro do prazo estimado no projeto ou a necessidade de fazer várias alterações no projeto inicial, levando a um custo muito além do estimado inicialmente, além de não conseguirmos lidar com os riscos iminentes de um cenário negativo no andamento da obra. Um cenário de cisne negro não é previsto dentro da Administração

³(TCU, 2021)

Pública, como por exemplo, uma catástrofe ambiental, pois a prioridade dos governos eleitos são ações pontuais visando interesses políticos e popularidade.⁴

3. **Controle:** Abrange aspectos como transparência, accountability e efetividade da auditoria interna e externa. O questionamento que se faz aqui é se estamos realmente dando transparência a todas as nossas ações dentro do governo, estando abertos a questionamentos da auditoria/ controladoria interna ou externa ou se estamos apenas cumprindo com a legislação e disponibilizando as informações no Portal da Transparência do Município e enviando os dados para o Tribunal de Contas? A preocupação da Administração hoje em dia não é na melhora dos processos como fim, mas na efetividade do interesse político e no alinhamento das políticas públicas com a popularidade do governante. (TCU, 2021)

Além dos mecanismos supracitados, temos os princípios e as diretrizes da governança pública organizacional, ainda, com base no “Dez Passos de Boa Governança” do Tribunal de Contas da União. Os Princípios são: a) capacidade de resposta, b) integridade, c) transparência, d) equidade e participação, e) Accountability, f) Confiabilidade e g) melhoria regulatória. (TCU, 2021)

Enquanto as diretrizes são:

- 1) estruturas da governança bem definidas e efetivamente aplicadas,
- 2) processos decisórios transparentes visando ao interesse público,
- 3) apoio a programas de integridade,
- 4) Capacitação e avaliação da liderança,
- 5) Inovação contínua dos processos,
- 6) Inovação como meio de criar valor agregado ao interesse público
- 7) Estabelecimento de sistema de gestão de riscos e controles internos eficiente,
- 8) Estabelecimento de metas organizacionais alinhadas ao interesse público,

⁴ **Cenário de Cisne Negro:** refere-se a um evento raro e imprevisível que tem um impacto significativo em todas as esferas. O termo “Cisne Negro” foi definido pelo estatístico e analista de risco Nassim Nicholas Taleb em seu livro "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable". Esses eventos são caracterizados por três atributos principais: 1) Raridade, 2) Impacto externo e 3) Retrospectiva Previsível (Após o evento ocorrer, as pessoas tentam racionalizá-la e explicá-lo, muitas vezes de forma que pareça menos aleatória e mais previsível do que realmente foi.

- 9) Monitoramento contínuo da organização visando aperfeiçoar as estratégias organizacionais,
- 10) Processo de tomada de decisão compartilhado,
- 11) Implementação de boas práticas de transparência,
- 12) Prestação de contas contínua ao interesse público,
- 13) Incorporação de ferramentas digitais nos processos e nas prestações de serviços,
- 14) Simplificação administrativa, modernização da gestão pública e integração dos serviços públicos,
- 15) Consultas públicas para revisão e criação de atos normativos, sempre que possível,

Nos últimos anos, muito se tem escrito sobre governança, sobre qual seria a sua estrutura ideal, mas pouco se tem observado em ações práticas nas diversas esferas de governo da Administração Pública, sendo ainda muito incipiente os casos de sucesso no setor público, ao contrário do que vimos no setor privado que está muito mais avançado na governança corporativa, trazendo resultados no desempenho da companhia. Embora haja iniciativas gloriosas do Tribunal de Contas, não vemos a aplicação na prática pelos governos, sobretudo nas esferas estaduais e municipais. (TCU, 2021)

Ressaltamos que o modelo de nova governança pública exposto aqui é um salto imenso daquele modelo engessado, sendo que, em vez de um enfoque populista, burocrático e estadista ou, ainda, de uma gestão voltada exclusivamente para o mercado, esse novo modelo de governança promova um modelo mais pluralista e Inter organizacional, onde a cooperação e a confiança entre múltiplos atores são essenciais para a eficácia e a legitimidade das políticas públicas. (OSBORNE, 2010)

2.3. DOS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DA GOVERNANÇA NAS ESFERAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS:

Do ponto de vista das esferas Estaduais e Municipais, as dificuldades de implementação plena da governança se tornam mais evidentes, pois estão mais próximas da sociedade civil como um todo. A pluralidade de atores e a necessidade de compreender todas as demandas se tornam um verdadeiro desafio ao gestor público na entrega do serviço público de qualidade mantendo a eficácia e a eficiência dos processos. (OSBORNE, 2010)

Um bom gestor é aquele que tem o domínio pleno da confiança nas diversas redes de Governança, facilitando a cooperação e melhorando os resultados Inter organizacionais. Contudo, a construção da confiança requer esforços de gerenciamento de redes, incluindo a intensificação das interações entre os atores para desenvolver benefícios reais e recompensadores a partir dessas interações, o que demanda estratégias diferentes das abordagens clássicas tratadas acima, pois focam em processos de negociação complexos entre diversas organizações e, não menos importante, desenvolvendo a figura do líder carismático para que seja possível manter a confiança dos diversos atores envolvidos. (OSBORNE, 2010)

Como já podemos notar os desafios referente a implementação na governança nas esferas estaduais e municipais são enormes, sendo que podemos destacar:

- a) A **pluralidade de atores** e organizações envolvidos em um ambiente complexo uma vez que há distintos interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, podendo levar a fragmentação dos esforços, dificultando a coordenação e a coesão nas políticas e nos serviços públicos; (OSBORNE, 2010)
- b) A dificuldade da construção de **confiança** em um cenário de diversos atores, resultando em um histórico de competição, desconfiança entre as partes e dificultando a cooperação eficaz. Ademais, temos que falar da dificuldade de manter a confiança nas instituições municipais de modo que permita garantir a legitimidade e a aceitação das políticas implementadas, mesmo que não contenham aspectos populares; (OSBORNE, 2010)
- c) **Capacidade administrativa do município** é outro ponto chave a se destacar. A maneira pela qual o município está estruturado, se possui estruturas suficientes ou mesmo servidores aptos a realizarem os trabalhos são questionamentos que devem ser

feitos, pois, normalmente, governos municipais enfrentam limitações na qualificação e capacitação de seus servidores o que pode afetar diretamente na capacidade de implementar políticas complexas de governança. Outro fator importante é a limitação de recursos financeiros destinados a inovação da estrutura da governança, restringindo a sua área de atuação e a manutenção de iniciativas de governança realmente eficazes, sendo importante saber o ponto o qual o gestor público possui compromisso em investimento na inovação da governança; (OSBORNE, 2010)

d) Estabelecimento de mecanismos eficazes de **prestação de contas** e ampliação da **transparência** nas operações e decisões de governo, impactando diretamente na confiança e na participação da sociedade civil no governo. Contudo, frequentemente, há uma grande barreira na otimização que é a falta de sistema ou ausência de processos claros bem definidos, levando a fragmentação da estrutura de governança e ao senso de responsabilidade difusa, onde, muitas vezes, não é possível identificar uma central de governança munida de todas as informações necessárias. (OSBORNE, 2010)

e) **Aumento da Participação da Sociedade Civil:** O sentimento de frustração da sociedade civil para com a política fez, nos últimos anos, diminuir a participação popular na política, se tornando difícil envolver os cidadãos nos processos de governança e, também, nos processos de tomada de decisão, sobretudo nas áreas que já não despertam interesse ou desconfiança nas autoridades municipais. Um exemplo claro é que é muito mais fácil a participação popular em áreas fins, como Educação e Saúde, do que em áreas que, a princípio, não possuem tanto impacto na sociedade civil, como a Administração Pública. (OSBORNE, 2010)

Quanto maior a heterogeneidade da sociedade, maior será a dificuldade de provocar a participação da sociedade civil no modelo de governança.

f) A **baixa capacidade de adaptação às mudanças** repentinas e inesperadas decorrentes de intempéries, como crises econômicas ou desastres naturais, se tornando um desafio em meio a necessidade de estruturação dos processos de governança; (OSBORNE, 2010)

g) **Implementação de novas ideias, novas tecnologias e inovações** no setor público é um desafio muito grande considerando a grande resistência por parte de alguns servidores que estão engessados devido a barreiras culturais, falta de experiência técnica ou desmotivação por ausência de plano de carreira;

- h) **Relação com outros níveis de governo, ou melhor, a coordenação política** é um desafio bastante significativo, ainda mais, se considerarmos grandes diferenças políticas ou de polaridades, uma vez que a coordenação política, a princípio, sempre priorizará aquele governo cujo alinhamento político é maior; (OSBORNE, 2010)
- i) **A necessidade de regulamentação e da legislação da governança nas esferas municipais e/ou estaduais**, uma vez que requer um nível de entendimento e maturidade claro das leis e processos em diferentes níveis de governo e, também, por ausência de servidores capacitados para esse nível de compreensão. (OSBORNE, 2010)

Apesar da iniciativa por parte do Governo Federal e do Tribunal de Contas da União no lançamento do referencial de Governança, alguns gargalos ainda persistem por conta das peculiaridades de cada esfera de governo e características da Administração Pública naquele município que criam empecilhos para a plena implementação da estrutura da Governança organizacional.

Pensando nisso, este presente artigo propõe o enriquecimento do debate em um tema recente e pouco abordado para tratarmos de sugestões inovadoras na implementação da Governança organizacional a partir de estudos de casos de outras cidades, Estados, países e, ainda, organizações internacionais.

2.4. EVOLUÇÃO E A INOVAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA:

Pelo que observamos até o presente artigo a implantação do modelo de governança pública ainda permanece sendo um paradigma e uma barreira a ser transposta para a entrega dos serviços públicos contemporâneos, de modo a alinhar os diversos “*stakeholders*” formadores da política, estruturando e fortalecendo os pilares da governança na Administração Pública municipal visando a maior eficácia e eficiência na entrega dos serviços públicos à sociedade como um todo.

Uma das atuações mais promissoras no estudo deste novo modelo de Governança têm sido o Observatório da OCDE (“OECD Observatory of Public Sector Innovation – OPSI”) que coloca a inovação no centro do governo para a resolução desses problemas complexos envolvendo a governança e a superação do *status quo*. (OCDE, 2023)

Em 22 de maio de 2019 foi dado um grande passo para a unificação deste discurso para chamar a atenção da importância da inovação no setor público com a assinatura do documento “*Declaração sobre a Inovação Pública*”, uma atuação conjunta dos 355 membros da OCDE e 5 não membros no contexto da reunião do Conselho da OCDE. O objetivo com a assinatura desta declaração é legitimar a inovação como uma função central e estratégica das organizações do setor público e no trabalho do dia-a-dia dos funcionários públicos de modo que ela possa articular uma posição compartilhada para os governos sobre como apoiar, melhorar e ampliar a inovação para atender a uma variedade de desafios e tirar proveito de novas oportunidades, por meio do estabelecimento de princípios comuns, conceitos e linguagem que os governos podem recorrer para desenvolver ou aprimorar sua própria abordagem para a gestão da inovação, de maneira relevantes para seus objetivos específicos e configurações administrativas. (OCDE, 2019).

Neste momento a inovação é entendida de forma ampla, geral e irrestrita para que possa significar a implementação de algo inovador para gerar impacto. A própria Declaração por si só reflete um elevado engajamento de interesses diversos, juntamente como uma enorme consulta pública para garantir que seu conteúdo refletisse as

necessidades de seus usuários finais, com o objetivo de solicitar feedback significativo das principais partes interessadas e públicos-alvo diversos sobre o projeto de texto da Declaração. Como exemplo, o Observatório da OCDE promoveu um programa de engajamento de “*Stakeholders*” e uma campanha de comunicação integrada, resultando em 149 mil impressões no Twitter sobre a hashtag “#declaretoinnovate” e alto engajamento no processo da consulta pública. (OCDE, 2019).

O Brasil não é um membro da OCDE, mas juntamente com outros quatro países, também não membros, (Argentina, Costa Rica, Indonésia e Peru) aderiu a essa Declaração reconhecendo o papel imprescindível dos governos na implementação do quadro jurídico e político para as economias sustentáveis e a sociedade e na melhora dos serviços públicos essenciais para todos, lutando contra uma variedade de desafios, como a transformação digital, a pobreza energética, a degradação ambiental, alterações climáticas e a desigualdade. A partir de então, a inovação é vista como um meio de causar impacto na sociedade e as organizações do setor público deverão, portanto, serem capazes de inovar, de forma coerente e confiável, de forma que uma resposta inovadora a qualquer desafio (atual ou futuro) que exija uma nova abordagem possa ser implantado quando e onde necessário. Para isso, a mentalidade é a inovação orientada ao aprimoramento, visando sempre o alcance de mais eficiência e melhores resultados, considerando a estrutura existente. (OCDE, 2019).

Com relação a inovação na gestão de pessoas, a declaração defende o incentivo aos funcionários públicos para inovar, reconhecendo as vantagens que uma cultura de abertura, de aprendizagem de erros e de colaboração entre as organizações e setores, oferecendo à prática da inovação para quebrar as barreiras de entrada que mencionamos no começo deste artigo.

Em contraponto ao cenário na administração pública atual em todas as esferas de governo, esta nova governança autoriza as organizações do setor público e os próprios funcionários públicos a tomar os riscos adequados e a explorar a se envolver com novas ideias, tecnologias e formas de trabalhar como parte de seu dia a dia, cabendo unicamente ao governo assegurar estruturas de apoio, processos e condições de trabalho que permitam mais facilmente aos servidores públicos inovar e continuamente reavaliar as suas rotinas estabelecidas que possam estar desnecessariamente dificultando a inovação ou arcaica. Além do que incluir os servidores públicos no processo de

inovação é fundamental, pois fornece clareza sobre as responsabilidades para a inovação para que todos saibam como eles podem participar ou contribuir. (OCDE, 2019).

Em meio ao cenário cada vez mais multifacetado de “*stakeholders*” políticos e econômicos, o incentivo ao cultivo de novas parcerias e envolvimento de vozes diferentes para conectar diferentes atores (públicos, privados, sem fins lucrativos e individuais), a fim de permitir que as organizações do setor público a ampliação das parcerias, colaborando com novas abordagens ou soluções para os problemas existentes e àqueles que estão por vir, visando maior qualidade de vida à sociedade como um todo.

Outro ponto que merece destaque nesta Declaração sobre inovação do setor público da OCDE é que os esforços dos governos deverão recair sobre o apoio à inovação acerca das prioridades e problemas claros e conhecidos, mas, também, não podemos esquecer da importância da inovação exploratória, que se trata de garantir a exploração, a interação entre agentes e diversos testes, tanto no nível do setor público, como um todo, nas esferas do governo federal, estadual ou municipal. (OCDE, 2019).

Para que essa mudança ocorra é necessário, também, uma mudança de mentalidade por parte dos governantes e da alta gestão da governança, pois é necessário reconhecer que os benefícios poderão ocorrer ou não, haja vista que é uma fase de experimentação na estrutura atual (como, por exemplo, uso de tecnologias digitais, inteligência artificial no órgão público, definição dos orçamentos, gestão de riscos e relatórios de dados), explorando se e como podem ser alcançados. Em outras palavras, os resultados políticos poderão ser colhidos ou não a depender da predisposição nesta fase de experimentação.

Em síntese, mesmo que os resultados obtidos não sejam satisfatórios é necessário reconhecer e capturar o aprendizado que vem da fase de testes do processo de inovação e compreender que muitas vezes experimentar e inovar pode não apenas ser sobre corrigir algo, mas também sobre aprender no processo.

A grande abrangência de signatários com essa declaração sobre inovação no setor público é fundamental, pois reforça o compromisso entre os envolvidos no compartilhamento das soluções encontradas, assim como da aprendizagem decorrente da atividade de inovação, independentemente se aquela inovação tenha “falhado em entregar o que esperava”. Compartilhamento não só entre países, mas também entre os

milhares de funcionários públicos envolvidos por meio da criação de redes de informação, reforçando a necessidade de aprendizagem contínua e o processo de “Destruição criativa”.⁵ Muito mais do que a assinatura da Declaração sobre inovação pública, estamos observando vários passos e grandes iniciativas práticas como veremos a seguir e que poderão ser adotadas para enfrentarmos os desafios mencionados neste artigo.

Um dos programas centrais na difusão da nova ideia de governança é desempenhada pelo programa SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) da OCDE, cujo objetivo é fortalecer as bases para uma governança pública aprimorada e, portanto, apoiar o desenvolvimento socioeconômico através da construção de capacidades do setor público, aprimorando a governança horizontal e melhorando o design e a implementação de reformas na Administração Pública, reconhecendo o papel dos servidores públicos e a importância da gestão dos recursos humanos pelos governos e governantes. Diante desta linha argumentativa, o programa da OCDE recomenda fortemente aos países membros ou signatários (OCDE, 2024):

- a) Uma estrutura institucional eficaz e eficiente com funções e responsabilidades bem definidas;
- b) Políticas e estratégias de recursos humanos que sejam aplicadas de forma justa e eficiente;
- c) Recrutamento e seleção baseados no mérito, remuneração transparente e justa e sistema de desenvolvimento profissional dos funcionários públicos de carreira (plano de carreira estruturado e bem definido);
- d) Separação dos agentes políticos dos agentes públicos, ou, pelo menos neutralidade política, para não interferir no trabalho diretamente.
- e) Legislação administrativa que proteja o interesse público e os direitos dos cidadãos, juntamente com instituições de controle independentes, são necessários a fim de garantir a conformidade efetiva das autoridades administrativas com o estado de direito. Conseqüentemente, aumentando a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

⁵ **Destruição Criativa:** termo cunhado pelo economista Joseph Schumpeter# que descreve as transformações fundamentais que ocorrem na economia quando empreendedores introduzem produtos ou métodos de produção inovadores como um meio de dinamizar o mercado por meio da competitividade entre as empresas em busca do melhor posicionamento, determinando também a extinção dos métodos obsoletos. (SEBRAE, 2023)

Em síntese, agentes políticos não devem interferir diretamente no âmbito do trabalho dos funcionários públicos de carreira que devem ser protegidos para que possam atender ao interesse público, mantendo o seu profissionalismo e a sua integridade. (OCDE, 2024)

Em um panorama mais amplo, o programa SIGMA da OCDE defende a reforma da estrutura da Administração Pública, considerando inclusive peça fundamental para o processo de adesão junto à União Europeia, sendo um dos três principais pilares da reforma, juntamente com o estado de direito e a governança econômica. O papel do SIGMA nesta reforma é auxiliar os governos na elaboração e implementação de políticas e programas da reforma da administração pública, incluindo definição de prioridades, envolvimento de principais partes interessadas, sequenciamento de ações e reformas de custos.

Além disso, o SIGMA, ainda, revisa os arranjos estratégicos e de gestão existentes, diagnosticando os principais gargalos e desafios para fornecer orientação na definição do escopo e no plano de ação da reforma propriamente dita. Conseqüentemente, oferece suporte no fortalecimento das capacidades necessárias para supervisionar, executar e monitorar o progresso das reformas (OCDE, 2024).

Embora a reforma da administração pública seja necessária e proposta pelo SIGMA, a sua concretização é de difícil execução, pois envolve diversos atores cujos pensamentos normalmente são contraditórios. Na literatura, adota-se o termo “*wicked problems*” para relatar para tratar da dicotomia entre um tema e diversas posições contrárias. (OSBORNE, 2010).

A OCDE divulga anualmente um relatório contendo as tendências em inovação governamental com vistas a fomentar o compartilhamento das iniciativas dos países e de algumas cidades que passam a ganhar destaque pelo pró atividade em diversas áreas como saúde, administração pública, financeiro, governança como um todo, entre outros.

No relatório mais recente publicado pelo Observatório da OCDE em 15 de maio de 2023, foram constatados que as crises atuais (pandemia da COVID-19, guerras transnacionais entre a Ucrânia e a Federação Russa e choques na economia global) catalisaram a inovação no setor público e estabeleceram um papel crítico do Estado, sendo que em 2023, a OPSI identificou e analisou 1084 iniciativas inovadoras de 94

países de todo o mundo que estão todas compartilhadas no site do observatório. (OCDE, 2023).

Segundo este relatório, a riqueza de atividades inovadoras entre governos e os seus parceiros na indústria e na sociedade civil ultrapassa o nível de inovação levantado nos anos anteriores, demonstrando que os governos estão dispostos e são capazes de intensificar e tomar medidas rápidas e impactantes para superar os obstáculos e gargalos no seu caminho e para ajudar na garantia e efetividades das políticas públicas aos seus cidadãos. (OCDE, 2023).

Em uma análise dos projetos identificados e considerando os eventos, workshops e conversas realizadas com os governos de todo o mundo, a OPSI e MBRCGI (Centro Mohammed Bin Rashid para Inovação Governamental dos Emirados Árabes Unidos) constataram quatro tendências principais e 10 (dez) estudos de caso que as melhores ilustram, conforme áreas de abrangência abaixo:

1. Novas formas de Responsabilização para uma nova Governança: Os governos estão incorporando cada vez mais a inteligência artificial na concepção e execução de políticas e serviços públicos, juntamente com esforços múltiplos para garantir que os algoritmos e dados subjacentes evitem preconceitos e discriminação e que os funcionários públicos sejam capazes de compreender a ética dos dados. Por meio da promoção da **responsabilização algorítmica**, enfatiza a transparência e a explicação dos dados públicos para construir a confiança com os cidadãos e trazê-los para mais perto da governança. Explorando novos conceitos de transparência com a evolução das regras como códigos - versões abertas e transparentes das regras governamentais que podem ser consumidas por máquinas, sendo capaz de avaliar questões de privacidade relacionadas com a internet das coisas, nomeadamente a incorporação de sensores muitas vezes invisíveis em espaços públicos. Contudo, o grande problema nesta área é que as inovações permanecem frequentemente dispersas e carecem de coerência, limitando o potencial de aprendizagem coletiva e a expansão de boas ideias, sendo uma barreira do alinhamento e compartilhamento para os demais países. (OCDE, 2023).

Outro exemplo é a dimensão que se tornou a IA (inteligência artificial), remodelando as economias e prometendo gerar ganhos de produtividade, melhorando a eficiência e reduzindo custos. Um marco importante nesta área foi a adoção dos princípios da IA para a OCDE pelo Observatório de Políticas em 2019, que foi um

conjunto pioneiro de normas e regras intergovernamentais sobre IA sublinhando a importância de garantir que os sistemas de IA incorporem valores centrados no ser humano, como justiça, transparência, a responsabilização, entre outros. Esse rápido crescimento do uso da IA pelas ações governamentais reflete a iminente necessidade de garantir que sejam utilizadas de forma responsável, respeitando a ética, confiável e centrada no ser humano, de modo que evite que a adoção da IA permita a perpetuação do “efeito Mateus”, ou seja, quando os *“indivíduos privilegiados ganham ainda mais vantagens, enquanto aqueles que já estão em desigualdade sofram ainda mais”*, como, por exemplo: Nos Estados Unidos, a utilização de algoritmos de reconhecimento facial pela polícia resultou em detenções injustas, enquanto foi descoberto preconceitos em algoritmos de avaliação de risco criminal que ajudam a orientar as decisões de condenação, resultando em penas mais duras para negros. Diante disso, a chave para a prevenção é ter em vigor as salvaguardas e os processos adequados para garantir o desenvolvimento e a utilização éticos e fiáveis de tecnologias de IA e para mitigar potenciais riscos e preconceitos, conforme *“Declaração Europeia sobre Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital de 2023”*. (OCDE, 2023).

Em síntese, essa declaração europeia norteia sobre a responsabilidade algorítmica de modo a garantir que aqueles que constroem, adquirem e utilizam de algoritmos sejam eventualmente responsáveis pelos seus impactos juntos à sociedade. A constatação desta primeira tendência levou em consideração os estudos de caso do Reino Unido (*“Algorithmic Transparency Recording Standard”*) e dos Países Baixos (*“News aspects of Transparency”* - em 2021, desenvolveu um quadro de auditoria que avalia se os algoritmos cumpram os critérios de qualidade. Já em 2022, auditou que nove algoritmos importantes do setor público e constatou que 06 (67%) não atendiam aos requisitos básicos, expondo o governo a preconceitos, vazamentos de dados e acesso não autorizados). Em outubro de 2022, o Plano da Casa Branca dos Estados Unidos estabeleceu 5 princípios e práticas associadas para proteção contra danos: Segurança e efetividade do sistema; Rede de Proteção contra a discriminação do algoritmo; Privacidade dos bancos de dados; Transparência na divulgação de quaisquer alterações e Alternativas humanas, considerações e feedback, conforme quadro abaixo extraído do relatório da OCDE: (OCDE, 2023)

Quadro 1: Princípios de Práticas associadas a proteção contra danos.




				
Safe and effective systems	Algorithmic discrimination protections	Data privacy	Notice and explanation	Human alternatives, consideration and fallback
You should be protected from unsafe or ineffective systems.	You should not face discrimination by algorithms, and systems should be used and designed in an equitable way.	You should be protected from abusive data practices via built-in protections, and you should have agency over how data about you are used.	You should know that an automated system is being used and understand how and why it contributes to outcomes that impact you.	You should be able to opt out, where appropriate, and have access to a person who can quickly consider and remedy problems you encounter.

Figura 1: Fonte: OCDE

2. Novas abordagens para cuidar: Inovações relacionadas à saúde e ao bem-estar da sociedade.

A pandemia de COVID-19 colocou os serviços relacionados à saúde pública em grande evidência, refletindo na rápida expansão das inovações tecnológicas, especialmente para cuidados de saúde à distância, como é o caso da telemedicina. Ademais, as tendências da população mundial, tais como o envelhecimento e o crescimento de doenças crônicas, exigiram uma mudança de abordagem mesmo antes desta crise de saúde pública de dimensão global. Face a saturação dos sistemas de saúde pública e à crescente procura, os sistemas de saúde se viram na necessidade de buscar abordagens mais integradas e centralizadas nas pessoas, a fim de produzir dados de melhor qualidade para gerar melhores resultados, permitindo que os governos e sistemas de saúde façam uso de tecnologias emergentes para prevenção e atendimento ao paciente. (OCDE, 2023)

Conseqüentemente, a pesquisa e o Chamado para inovações conduzidas pelo Observatório da OCDE retornaram uma gama variada de projetos interessantes e inovadores na área da saúde que demonstraram a reorientação e o fortalecimento dos sistemas de assistência em saúde pública por meio de abordagens sistêmicas. Entende-se por abordagens de sistemas um conjunto de métodos e práticas que visam afetar a mudanças dos sistemas, ou seja, a abordagem se concentra nos impactos e resultados das políticas, indo além da lógica tradicional linear de “*entrada-saída-resultado*” para

o design das políticas de modo que possa envolver todos os atores e agentes afetados dentro e fora da governança e, levando em consideração processos interativos para levar em conta a incerteza. Fonte: <https://oecd-opsi.org/publications/systems-approaches/>.

Um dos estudos de casos mais convincentes, inovadores e exitosos nesta área é o “*Bogotá Clare-Blocks*” da cidade de Bogotá (Colômbia) por meio da Secretaria de Assuntos da Mulher, que oferece uma solução específica ao problema derivado do cuidado informal por parte dos familiares e amigos (semelhante aos “cuidadores” domiciliares de idosos e pessoas doentes no Brasil), uma vez que, é um trabalho com baixa remuneração, normalmente informal e sem condições de trabalho dignos. Em levantamento prévio pela Secretaria de Bogotá foi constatado que, do total de cuidadores, nove em cada dez são mulheres, sendo que dessas, aproximadamente, 90% dos cuidadores vivem em famílias de baixa renda, cerca de 70% têm apenas o ensino médio completo, 21% sofrem de condições crônicas não tratadas desse trabalho domiciliar informal, 0% têm autonomia financeira, entre outros. Pensando neste problema, em um sentido amplo, o “*CARE Blocks*” visa fornecer serviços que contribuam para a mitigação dos 3 R’s (“*Reconocer, Reducir e Redistribuir*”) e para fornecer atividades estritamente relacionadas aos cuidados (por exemplo, lavar ou cuidar de criança) e desviar a atenção para as atividades negligenciadas relacionadas ao bem-estar dos cuidadores, como ler um livro, aprendizado ao longo da vida, fazer ioga etc. Em meio à Pandemia, a Secretária de Bogotá decidiu desenvolver um sistema que não apenas fornecesse serviço de cuidado, mas também focasse nas necessidades dos próprios cuidadores e fornecesse às mulheres opções de autocuidado, bem-estar e autodesenvolvimento. Em outras palavras, foi concebido uma nova abordagem para a infraestrutura e prestação de serviços públicos centrados em mulheres e cuidadores. A foto abaixo ilustra a dimensão de um “Bloco de Cuidado” e protótipos de infraestrutura que mostra a integração entre os cuidadores e quem precisa de cuidados, valorizando a preocupação do Estado com ambos os lados: (OCDE,2023)

Quadro 2 : Do conceito do “CARE Blocks” a realidade:

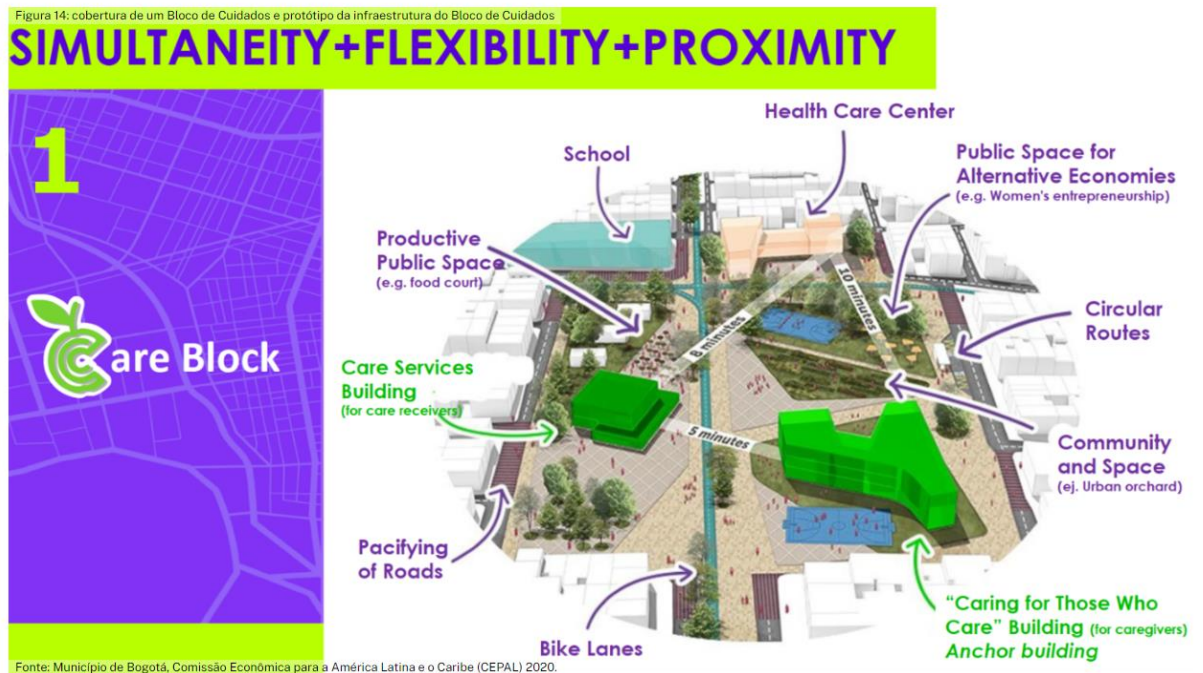


Figura 2: Fonte Município de Bogotá (Colômbia)

Com essa iniciativa, Bogotá é a primeira cidade da Colômbia e da América Latina a ter um “sistema de cuidados” baseado no conceito dos 3R’s que reconhece, redistribui e reduz a carga de cuidados que recai principalmente sobre as mulheres. Segundo a Secretária de Assuntos da Mulher, “a inovação estava mais no lado administrativo e organizacional - para reorganizar e dar propósito aos serviços que a cidade fornece [...] não inventamos nada especificamente novo, até que vimos seu potencial para transformar a configuração urbana da cidade”.

Segundo os parâmetros da OCDE, a inovação deste projeto se deve:

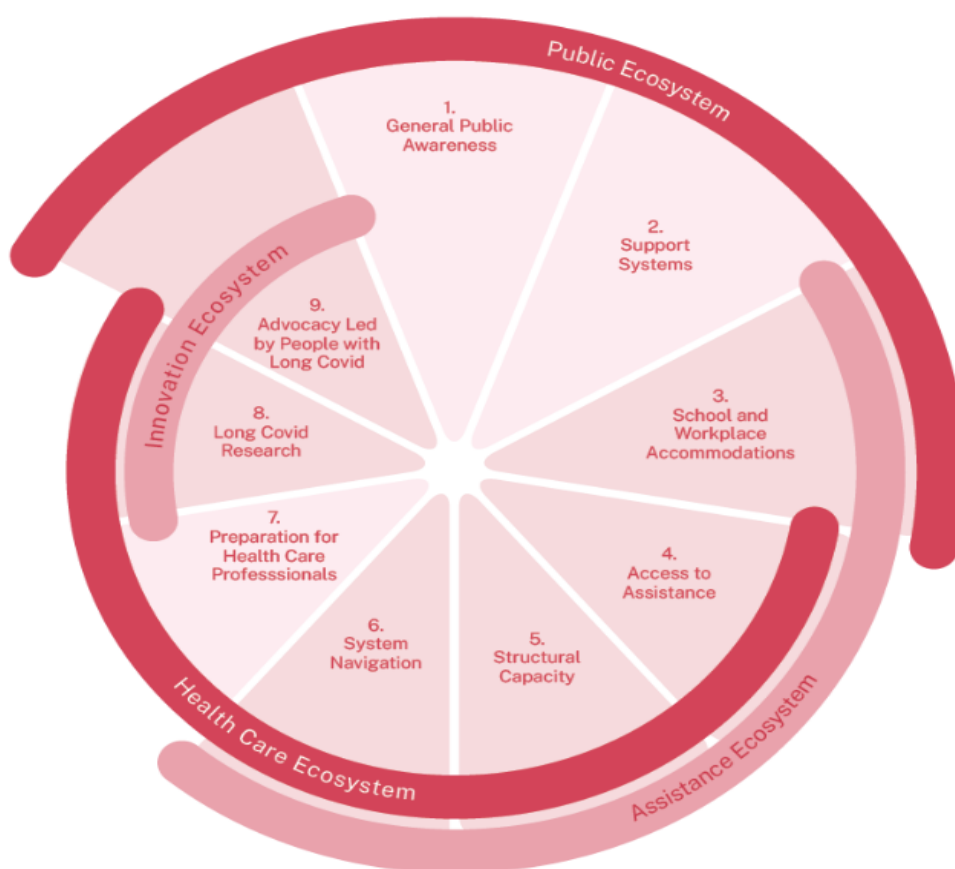
- A cidade de Bogotá colocou os cuidadores no centro da política e do design de prestação de serviços de cuidado, inclusive como um principal impulsionador na tomada de decisões sobre infraestrutura, mobilidade e mais;
- Reorganização da cidade para atender às necessidades das pessoas em vez do contrário, integrando várias infraestruturas e administrativas para construir um sistema de assistência em áreas específicas de Bogotá;
- Resposta no tratamento a desigualdade da carga de cuidados de uma perspectiva cultural e social, garantindo assim uma mudança sustentável a longo prazo;

- Abordagem consistente às diversas e múltiplas questões relacionadas ao cuidado;
- Incorporação de uma nova definição e abordagem para o cuidado na formulação das políticas públicas, sendo que os “CARE Blocks” aglutinam os conceitos de tempo livre e bem-estar como parte de seu modelo de prestação de serviços públicos;
- Pioneiramente, o Plano Diretor de Bogotá tem uma abordagem clara de gêneros que coloca os Blocos de Cuidados no centro do planejamento territorial, visando alcançar uma cidade equitativa e segura para mulheres e pessoas em toda a sua diversidade;
- Ao projeto desenvolvido ter como alvo entidades, serviços, sistemas administrativos e infraestruturas isoladas e integra-os sob a lógica de um balcão único para a prestação de serviços públicos.

Como consequência da ideia inovadora desenvolvida pela prefeitura de Bogotá, o sistema de cuidados foi replicado e compartilhado em San Pedro Garza García, no México, e recebeu solicitações de consultoria técnica sobre a implementação de outros sistemas de cuidados nas cidades de Medellín, Cartagena e Cali, do governo nacional colombiano, no Peru, Argentina, Chile, República Dominicana e México, se tornando, assim, um exemplo de compartilhamento de ideias inovadoras conforme predispostos na Declaração de Inovação do setor público citado anteriormente. Em consulta, a equipe do “CARE Blocks” enfatizou que o esforço não poderá ser replicado ou sustentado sem uma rede consistente de parceiros comprometidos entre as partes interessadas, incluindo a própria sociedade civil. Com base nisso, foi constituída a *CARE Alliance*, uma rede de atores do setor privado, ONGs, academias e diversas organizações locais. A Alliance foi projetada para funcionar como uma plataforma que garanta que os cuidadores tenham voz e voto na tomada de decisões, por exemplo, por meio da participação na Comissão intersetorial do sistema de cuidados. (OCDE, 2023).

A partir deste estudo de caso nota-se o estímulo à promoção dos ecossistemas de acolhimento e o envolvimento de atores diversos e relevantes. É nesse sentido que a pandemia de COVID-19 contribuiu como catalisador na inovação no setor público, como é o caso da iniciativa “*Health+ Long. COVID*” do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos EUA (HHS) que foi projetada como uma resposta à pandemia, usando o design centrado no ser humano para cocriar soluções centradas no paciente

com os afetados. Um objetivo principal da iniciativa é melhorar a prestação de serviços de saúde e os serviços governamentais usando a inovação centrada no ser humano, ao mesmo tempo em que avança os esforços interinstitucionais para abordar os efeitos de longo prazo da COVID-19. Tal projeto resulta em um “*Healthathon*”, um sprint de inovação focado na área da saúde com raízes de hackathon projetado para fazer um protótipo e entregar soluções rapidamente com a comunidade, incorporando uma estrutura de oportunidades para fortalecer e unir a inovação, assistência pública e os ecossistemas de saúde pública, conforme figura abaixo:



Fonte: www.hhs.gov/sites/default/files/healthplus-long-covid-report.pdf.

3. Novos métodos para preservar identidades e fortalecer a equidade: Inovações relacionadas à proteção das culturas e de grupos marginalizados.

Como consequência do processo de globalização temos o aumento cada vez maior das desigualdades e, com isso, alguns grupos como as comunidades indígenas estão em risco, apesar dos esforços dos governos para combater as diferentes formas de

desigualdade nas plataformas gig economy, criando alternativas e garantindo que expansão futura seja socialmente sustentável e respeite os direitos dos trabalhadores.

Para enfrentar essa ameaça de marginalização de pequenas comunidades que tenderiam à extinção, governos e seus parceiros na indústria e na sociedade civil estão tentando desenvolver iniciativas para garantir o florescimento das comunidades locais e o reconhecimento do seu valor para a sociedade. Com relação aos povos indígenas, em muitos indicadores (renda, emprego, expectativa de vida, e nível de escolaridade) existem disparidades significativas entre as populações indígenas e não indígenas. Embora os povos indígenas representem cerca de 5% da população mundial, eles correspondem ao total de 15% dos extremamente mais pobres do mundo e um terço dos pobres rurais, de acordo com a ONU. (OCDE, 2019).

Os povos indígenas têm lutado em busca do reconhecimento legal dos seus direitos, sendo que, para isso, precisam se utilizar de seu capital econômico, social e humano. Além do reconhecimento também exigem a inclusão dos povos e perspectivas indígenas na governança e na concepção de política de todos os níveis. (OCDE, 2019). Dado o contexto histórico de desfavorecimento às comunidades indígenas, o envolvimento com elas pode ajudar na promoção de maior igualdade e inclusão e, também, é a oportunidade de preservar e promover a história de seu país, seu patrimônio e tradições culturais únicas que foram reconhecidas como cruciais para o desenvolvimento sustentável.

Uma forma de reconhecer as comunidades indígenas é por meio do levantamento e mapeamento de dados e, pensando nisso, a partir de 2019 a OCDE por meio do seu observatório (OPSI) sublinhou a necessidade de melhorar as estatísticas e a governança dos dados indígenas visando a criação de um sistema de Inteligência Artificial (IA) mais responsáveis e inclusivos e ajudar a visualizar a cultura dessas comunidades com base na ideia de que o “social e o técnico estão interligados e as tecnologias têm impacto imateriais e materiais sobre questões específicas de gênero, corpos e territórios racionalizados. Exemplo destas iniciativas são os trabalhos desenvolvidos pela IVOW que teve como objetivo fornecer dados sobre as comunidades indígenas para desenvolver, treinar e testar sistemas de IA com maior consciência cultural, sem a marginalização de nenhum grupo social. Um dos seus projetos foi o *Gráfico de Conhecimento Indígena (IKG)* que foi desenvolvido para recolher e preparar

dados de sistema de crenças que impactam a cultura indígena. Este gráfico inclui histórias, tradições e receitas indígenas que formam a base de sua cultura única, mas que muitas vezes estão ausentes no mundo digital. Para estabelecer uma conexão com os usuários os dados do motor cultural IKG são compartilhados via SINA, a inteligência artificial conversacional da IVOW com qual é possível interagir perguntando: “*conte-me uma história de comida da Nação Navajo*” Fonte: www.ivow.ai/ikstories.html .

Governos trabalhando em prol dos povos indígenas precisam garantir que os direitos e interesses indígenas estarão no centro dos seus esforços, considerando os dados levantados. Para isso foi pensado nos Princípios CARE para a governança dos dados indígenas que tem como objetivo reconhecer as desigualdades e preservar os direitos indígenas.

Princípios da CARE para a Governança de dados indígenas ajudam a reconhecer as desigualdades e a preservar os direitos indígenas, refletindo um papel crucial dos dados no avanço da inovação e autodeterminação dos povos indígenas. Assim, os princípios CARE são:

- a) **Benefício coletivo:** para desenvolvimento inclusivo e inovação, melhor governança e envolvimento dos cidadãos e resultados equitativos;
- b) **Autoridade para controlar**, que incluir o reconhecimento de direitos e interesses, a disponibilização dos dados para a governança e o desenvolvimento de mecanismos para governança de dados;
- c) **Responsabilidade** por relacionamentos positivos, expansão da capacidade, línguas e visões de mundo, línguas e visões de mundo indígena.
- d) **Ética** para minimizar danos e maximizar benefícios, justiça e planejar o futuro. (OCDE, 2023)

Para o empoderamento dos povos indígenas é fundamental a construção de parcerias cada vez mais sólidas entre os governos e a iniciativa privada (indústria) a fim de conservar toda a tradição deste povo, criando plataformas digitalizadas de elementos culturais sob a forma de áudio etc. (OCDE, 2023)

O estudo de caso escolhido para esse caso é do Brasil (*Projeto Cidadania, Democracia e Justiça ao Povo Maxakali na Comarca de Águas formosas, Minas Gerais*

que visa a realização de audiências judiciais nas aldeias, com tradução, para que eles possam exercer seus direitos, e de eleições simuladas, com candidatos fictícios representados por animais que fazem parte do cotidiano indígena. A partir dos problemas identificados foram realizadas ações coletivas para a emissão de 256 carteiras de identidade, 81 títulos de eleitor, arrecadação de cobertores para 543 famílias atravessarem o inverno, entre outras atividades.). Ou seja, Povo Maxakali foi reconhecido e incluído na sociedade civil para exercer seus direitos nas eleições e se tornarem cidadãos brasileiros. (OCDE, 2023)

Com a expansão da desigualdade social nos últimos anos devido à pandemia e ao aumento da inflação dos alimentos e da energia elétrica, foi crescente aqueles que se viram em situação de extrema pobreza em relação à renda per capita. Conseqüentemente, os governantes se viram obrigados a empreender iniciativas para dar o mínimo possível de qualidade de vida a esse marginalizados socialmente, com vistas a fornecer resultados mais sustentáveis, centrados no ser humano e eficientes. (OCDE, 2022)

Para além dos esforços governamentais para intervir ativamente no mercado de trabalho criando empregos para resolver as dificuldades econômicas, a OCDE identificou algumas iniciativas pioneiras e inovadoras destinadas a estimular a economia e apoiar a situação financeira das famílias através de novos programas de subsídios econômicos. Um exemplo notável que se iniciou na pandemia é o projeto Bogotá Local, na Colômbia, que trouxe alento a mais de 22.000 cidadãos que receberam apoio para sustentar e manter os seus negócios durante e após a pandemia através de incentivos na folha de pagamento ajudou os pequenos empreendedores a consolidarem seus relacionamentos com seus trabalhadores, contratar novas pessoas e gerar processos de formação em negócios e competências digitais. O Objetivo deste programa era fortalecer e incentivar a economia popular, uma economia informal e baseada no espaço que consiste em grande parte de pequenos produtores, empreendedores e empresas familiares. (OCDE, 2023).

4. Novas maneiras de engajamento dos cidadãos e sociedade na política:

O objetivo com essa tendência é aumentar o engajamento entre governantes e os cidadãos para melhorar a representatividade e a participação popular na política. Para reverter a confiança baixa dos cidadãos e a baixa influência da sociedade civil como

formuladores das políticas públicas, sobretudo entre os jovens, esta nova governança está utilizando técnicas para diminuir esse abismo entre essas duas pontas, tais como a formação de Conselhos permanente de cidadãos, a promoção de abordagens de ciência cidadã e de localismo de IA, ou seja, a reimaginação de comunidades e o aproveitamento de inovações tecnológicas para construir a confiança do público e a transformação coletividade do ambiente físico e virtual. (OCDE, 2023).

Além do aumento da transparência, já discutido num tópico anterior deste artigo, a OPSI da OCDE também vem discutindo há algum tempo algumas abordagens inovadoras para envolver o público e revelar ideias para a “inovação transnacional”, de modo que possa incluir processos democráticos em grande escala, bem como esforços para construir governos abertos e matriciais onde todos os interessados possam exprimir sua opinião e participar da governança como um todo. Em levantamento, foi constatado pela OCDE que quanto maior o envolvimento das partes interessadas, maior a satisfação da sociedade civil como um todo e, também, maior a satisfação com o desempenho do governo nas principais áreas das políticas e serviços públicos. (OCDE, 2023).

No entanto, a realidade não mostra esta integração entre a sociedade e os governantes, pois, em uma pesquisa de confiança feita pela OCDE em 2021, em 22 países da OCDE foi constatado que o sistema político não lhes permite ter uma voz ativa na tomada de decisão governamentais e menos de um terço está confiante de que o governo utiliza os impostos recolhidos da melhor maneira possível, sobretudo entre a parcela mais jovem da população que são menos confiantes ainda nos governos. (OCDE, 2023).

Este contexto exige uma necessidade de mudança profunda na sociedade no sentido de uma concepção mais difusa e partilhada da governança democrática, incluindo um papel mais inclusivo e ativo para as instituições política e os funcionários públicos encarregados de garantir que as políticas e os serviços públicos concebam e sejam mais representativos da sociedade a todos os níveis de governo. Com essa finalidade, em novembro de 2022, foi adotado o Plano de Ação da OCDE⁶ envolvendo 42 países sobre o reforço da representação, participação e abertura na vida pública como

⁶ Fonte: <https://oe.cd/participation-action-plan> (extraído por OPSI).

parte de uma Declaração mais ampla da OCDE sobre a construção da confiança e o reforço da democracia. (OCDE, 2023).

O objetivo deste plano de ação é:

a) Criar oportunidades para participação e deliberação pública inclusiva:

- Identificar oportunidades, áreas de níveis de governo onde processos participativos e deliberativos possam ser estabelecidos;
- Incentivar o envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas;
- Eliminar barreiras à participação e incentivo a participação popular;
- Promover e difundir uma cultura e desenvolvimento de capacidades para participar e deliberar na função pública e na sociedade em geral;

b) Fortalecer a representatividade democrática:

- Tornar os executivos e os órgãos eleitos mais diversificados e representativos da população;

- Cumprir promessas de políticas mais inclusivas através do desenvolvimento de disposições explícitas para apoiar a integração das necessidades dos grupos e subrepresentados na elaboração das políticas públicas.

O observatório da OCDE vem descobrindo várias iniciativas inovadoras neste sentido para aumentar a interação com os seus cidadãos e engajá-los como agentes da mudança, os quais podemos destacar:

- 1) ***Participa.Gov.Pt***: Plataforma online da Administração Pública portuguesa onde os cidadãos podem apresentar as suas propostas e decidir através do seu voto sobre iniciativas relevantes para as suas vidas;
- 2) ***Iniciativa de diálogo territorial***: metodologia de diálogo com as partes interessadas que gera espaços compartilhados de criação conjunta para elaboração de propostas de políticas públicas para enfrentar os desafios locais na Colômbia;
- 3) ***Laboratórios cívicos***: Espaço para elaboração do orçamento participativo em Bogotá, Colômbia;
- 4) ***365 escritório online de Gwanak-gu***: Plataforma online para democracia direta na Coreia;

- 5) *Nossa Europa, Nosso Futuro e My France 2022*: Vasta consulta popular com os jovens na França e na Alemanha, realizada no âmbito da Conferência sobre o Futuro da Europa em 2022, que permitiu que 1 milhão de franceses expressassem suas prioridades e conversassem diretamente com os candidatos as eleições presidenciais.
- 6) *Prebases*: Lançado em fevereiro de 2022, promove o envolvimento dos cidadãos em compras públicas de alto valor agregado da cidade do México.

Considerando a bagagem dos autores deste artigo acadêmico, vamos aprofundar um pouco sobre essa iniciativa da cidade do México (Prebases) que visa fortalecer o planejamento dos procedimentos de contratação pública no âmbito do governo local. De forma inovadora, aberta, única, transparente e facilmente replicado esta iniciativa proporciona benefícios a mais de 9 milhões de habitantes ao criar um espaço de escuta e participação cidadã, bem como às 90 unidades compradoras ao fortalecer seu planejamento, contratar melhores produtos e obter economia para a Cidade do México. (OCDE PREBASES, 2023)

Prebases é uma iniciativa inovadora em compras governamentais porque é a primeira plataforma da América Latina por meio da qual é possível que os cidadãos, organizações da sociedade civil, fornecedores e governos participem de forma interativa na discussão e elaboração de documentos da fase prévia da licitação pública para projetos estratégicos ou de alto importância para a cidade do México. Conseqüentemente, essa ferramenta reforça a transparência, a responsabilização e a modernização das compras públicas, o que colabora na transição para um governo mais aberto, onde os cidadãos e governos colaboram em busca das compras mais eficientes e mais bem planejadas, incentivando a aquisição de bens e serviço de maior qualidade e promovendo uma maior concorrência em procedimentos licitatórios. (OCDE PREBASES, 2023)

O desenvolvimento desta ferramenta demandou a colaboração dos cidadãos, de organizações da sociedade civil, funcionários públicos, empresas e organizações internacionais de modo que se pudesse identificar as necessidades e prioridades da ferramenta. Para os servidores públicos foi possível conhecer melhor o mercado e a oferta de bens e serviços, fortalecendo os anexos técnicos e os termos de referência que

integram os processos licitatórios, promovendo a concorrência e o maior custo-benefício para Administração Pública. (OCDE PREBASES, 2023)

Desde o seu lançamento, foram discutidos os documentos prévios de planejamento de 8 procedimento licitatórios de quatro unidades de despesas diferentes, recebendo mais de 800 comentários, sugestões e perguntas, sendo que os responsáveis pelo procedimento integraram 39 comentários emitidos por cidadãos, organizadores da sociedade civil ou fornecedores nos documentos preliminares e anexos técnicos que passaram a integrar o processo licitatório. Contudo, de início seu grande desafio ainda foi com relação a divulgação e conhecimento desta ferramenta, inclusive entre as unidades compradoras que as conhece e a utilizam. Face a essa situação a cidade do México tem procurado contactar aliados estratégicos e fornecedores cadastrados via e-mail para que, de acordo com a sua linha de negócio, possam participar na discussão sobre a Prebases. (OCDE PREBASES, 2023)

É grande o potencial de sucesso desta ferramenta tendo em vista que o Prebases é uma ferramenta digital que foi desenvolvida em código aberto e software livre para que possa ser doada e adaptada por outros governos interessados, economizando custos de design e desenvolvimento. Em termos de necessidade de recursos humanos, a iniciativa exige pessoal ativo, como desenvolvedores back-end e front-end apenas para manter a plataforma e um administrador de usuários para gerenciar o upload de informações das diferentes unidades de compras e fornecer soluções e respostas aos usuários da plataforma. (OCDE PREBASES, 2023)

Além dessas quatro tendências principais, uma série de tendências secundárias adicionais surgiram segundo o relatório da OCDE, incluindo a

- a) **Transformação da administração pública:** Os governos estão alterando a maneira de se fazer a governança, por meio da inovação para transformar operações básicas, como compras, treinamento, requalificação e qualificação dos serviços públicos, buscando medir a inovação do setor público;
- b) **Novas fundações de jovens e justiça intergeracional:** Os governos estão integrando a nova geração de jovens na política, desenvolvendo novas soluções adaptadas às necessidades dos jovens e dando voz às gerações futuras na formulação das políticas de hoje;

- c) **Acelerando o caminho para o net zero:** Os governos estão adotando abordagens criativas para reduzir as emissões de carbono e promover abordagens sustentáveis e favorecimento ao desenvolvimento nacional sustentável;
- d) **Fortalecimento e alavancando ecossistemas Gov.Tech:** Os governos estão indo além do setor público, realizando Parcerias Público Privadas, em busca de soluções inovadoras e explorando novas ideias de *startups* ágeis;

A OPSI enaltece esses esforços dos governos com soluções inovadoras e fazem uma ênfase na postura do Brasil que, ao participar do Programa “Call for Innovation” em 2023, inovadores brasileiros enviaram o número impressionante de 112 casos de soluções, enquanto a Grécia enviou 53, 35 ou mais da Colômbia, Coreia e Turquia. (OCDE, 2023)

3. CONCLUSÃO

A governança pública no Brasil enfrenta desafios significativos, exigindo uma abordagem inovadora para garantir transparência, eficiência e accountability. O Tribunal de Contas da União (TCU), com seus "10 Passos da Boa Governança", fornece um referencial robusto para orientar as práticas de gestão governamental. No entanto, é evidente que, para atender às demandas contemporâneas da sociedade, é necessário ir além desses princípios e incorporar inovações que transformem a cultura organizacional e os processos administrativos da Administração Pública.

Os governos estaduais e municipais têm a oportunidade de redesenhar suas práticas de governança, adaptando os princípios do TCU para promover uma gestão mais dinâmica, eficaz e participativa. Isso implica uma análise crítica das especificidades regionais e a integração de práticas inovadoras, como dados abertos, participação cidadã ativa e parcerias público-privadas, conforme experiências já desenvolvidas em outras cidades, Estados e países, a destacar a iniciativa da Cidade do México no campo das contratações públicas. Contudo, a capacitação contínua dos servidores públicos e a criação de um ambiente propício para a inovação são essenciais para o sucesso dessas iniciativas.

A evolução histórica da administração pública brasileira, desde a Constituição de 1988 até as reformas administrativas mais recentes, mostra que, apesar dos avanços, muitos desafios persistem. A implementação de uma nova governança pública, baseada no planejamento estratégico, na atuação em rede, na participação democrática e na transparência, é crucial para superar esses desafios e construir um modelo de governança mais eficaz e orientado para o futuro.

Portanto, a adoção das diretrizes de governança organizacional do TCU, combinada com a inovação contínua e a melhoria dos processos administrativos, pode transformar a administração pública no Brasil. Ao promover uma governança mais transparente, responsiva e participativa, as esferas de governo estarão mais bem equipadas para enfrentar os desafios contemporâneos e atender às expectativas da sociedade. Este artigo destaca a importância de uma abordagem integrada e inovadora para a governança pública, oferecendo caminhos para que os governos estaduais e municipais possam avançar além dos "10 Passos da Boa Governança" e alcançar uma gestão pública verdadeiramente eficiente e comprometida com o bem-estar social.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Brasil: Ipea, 2018.

Bresser Pereira, L. C. (2015). **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista Do Serviço Público*, 47(1), 07 - 40. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>. Acesso em: 15.jul.2024.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Estados Unidos: Routledge, 2010. 431 p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. (comp.). **Dez Passos para a Boa Governança**. 2. ed. Brasil: Tribunal de Contas da União, 2021. 44 p.

OCDE, Declaração sobre Inovação no setor público, OCDE/LEGAL/0450

SEBRAE (org.). **Use a destruição criativa para inovar no seu e-commerce: a evolução não é mais um caminho reto, mas sim um salto tecnológico. Saiba como se manter relevante em um mundo que não de se transformar. A evolução não é mais um caminho reto, mas sim um salto tecnológico. Saiba como se manter relevante em um mundo que não de se transformar**. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/use-a-destruicao-criativa-para-inovar-no-seu-e-commerce,16918d7148bd6810VgnVCM1000001b00320aRCRD#:~:text=O%20econo mista%20austr%C3%ADaco%20Joseph%20Schumpeter,e%20traga%20novas%20no%20lugar>. Acesso em: 19 jul. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public service and human resource management**, 2024. Disponível em: <https://web-archieve.oecd.org/temp/2024-05-16/public-service-human-resource-management.htm> . Acesso em: 20. julho.2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Strategic framework of public administration reform**, 2024. Disponível em: <https://web-archive.oecd.org/temp/2024-05-16/strategic-framework-public-administration-reform.htm> . Acesso em: 20. julho.2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Embracing innovation in Government: Global Trends 2023. 2023. Disponível em: <<https://oecd-opsi.org/publications/trends-2023/>>. Acesso em: 21. julho.2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Prebases – A Strategy to strengthen the planning of contracting procedures. 2023. Disponível em: < <https://oecd-opsi.org/innovations/prebases/> >. Acesso em: 25. julho.2024.