

EMPREENDEDORES PÚBLICOS E OS RISCOS À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Antonio Carlos Andrade Ribeiro
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Nicole Mendes Flores
Universidade Federal de Alfenas, Brasil

Resumo Este artigo analisa os riscos às inovações no setor público conducentes à implementação de ideias alternativas ou ao retorno às velhas práticas. Aplicam-se técnicas quantitativas e qualitativas para analisar os riscos à gênese e à difusão das Redes de Cooperação para a Prevenção e Combate à Corrupção (RCPCC) no Brasil. Verificou-se a presença de cinco riscos: crises políticas, circulação de elites, presença de “passageiros não pagantes”, barreiras hierárquicas e pautas restritas a interesses específicos. O artigo impacta a agenda de pesquisa sobre inovação no setor público ao apontar a necessidade de investigações futuras sobre o trabalho cotidiano de agentes comprometidos com a inovação.

Palavras-chave: riscos à inovação, empreendedores públicos, agentes inovadores.

Public entrepreneurs and risks to public sector innovations

Abstract This article analyzes the risks to public sector innovations leading to the implementation of alternative ideas or a return to old practices. Quantitative-qualitative techniques are applied to analyze the risks to the genesis and the dissemination of Cooperation Networks for the Prevention and Combat of Corruption in Brazil. The presence of five risks was verified: political crises, circulation of elites, presence of “non-paying passengers”, hierarchical barriers and guidelines restricted to specific interests. The article impacts the research agenda on innovation in the public sector by pointing out the need for future investigations into the daily work of agents committed to innovation.

Keywords: risks to innovation, public entrepreneurs, innovative agents.

Les entrepreneurs publics et les risques pour l’innovation dans le secteur public

Résumé Cet article analyse les risques pour les innovations dans le secteur public conduisant à la mise en œuvre d’idées alternatives ou au retour aux anciennes pratiques. Des techniques quantitatives et qualitatives sont appliquées afin d’analyser les risques liés à la genèse et à la diffusion des Réseaux de Coopération pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption au Brésil. La présence de cinq risques a été vérifiée: crises politiques, circulation des élites, présence de “passagers non payants”, barrières hiérarchiques et agendas restreints à des intérêts spécifiques. L’article a un impact sur le programme de recherche sur l’innovation dans le secteur public en soulignant la nécessité d’enquêtes futures sur le travail quotidien des agents engagés dans l’innovation.

Mots-clés: risques pour l’innovation, entrepreneurs publics, agents innovants.

Los emprendedores públicos y los riesgos para la innovación en el sector público

Resumen Este artículo analiza los riesgos para las innovaciones del sector público que conducen a la implementación de ideas alternativas o al retorno a prácticas antiguas. Se aplican técnicas cuantitativo-cualitativas para analizar los riesgos para la génesis y la difusión de las Redes de Cooperación para la Prevención y Combate a la Corrupción en Brasil. Se verificó la presencia de cinco riesgos: crisis políticas, circulación de elites, presencia de “pasajeros que no pagan”, barreras jerárquicas y directrices restringidas a

intereses específicos. El artículo incide en la agenda de investigación sobre la innovación en el sector público al señalar la necesidad de futuras investigaciones sobre el trabajo cotidiano de los agentes comprometidos con la innovación.

Palabras-clave: riesgos para la innovación, emprendedores públicos, agentes innovadores.

Introdução

Estudos sobre inovação na gestão pública têm se dedicado principalmente à análise dos elementos que antecedem a gênese de inovações. Os estudos investigam principalmente o perfil dos empreendedores públicos (Mark, Deanna e Vedlitz, 2008; Bernier, 2014; Pugalis *et al.*, 2016; Bakir e Jarvis, 2017; Petridou e Olaussen, 2017; Cohen, 2021) e as variáveis contextuais que favorecem ou constroem a ação inovadora (Ferreira, Rocha e Carvalhais, 2015; Natário e Couto, 2022). Inovação é definida como “uma nova forma específica ou repertório de ação social implementada deliberadamente por uma organização no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades” (Koch e Hauknes, 2005). Inovação no setor público se caracteriza pela criação de dinâmicas, produtos, métodos e técnicas de prestação de serviços nas organizações públicas. Consiste na transformação de ideias em novas práticas que visam melhorar o desempenho em termos de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados produzidos para os cidadãos (Albury, 2005). Diferente do setor privado, cujas inovações focam na melhoria do desempenho organizacional por meio de processos de produção, a inovação no setor público vai além dos limites organizacionais para criar sistemas de financiamento, tomada de decisão e produção baseados em rede (Moore e Hartley, 2008).

A literatura sobre o tema, entretanto, tem deixado de lado a análise dos riscos às inovações. Neste artigo riscos à inovação pública são definidos como práticas conducentes à execução de ideias alternativas à inovação implementada ou ao retorno a velhas formas de fazer. Mohr e White (2008) destacam que a inovação organizacional resulta da disputa entre estilos alternativos patrocinados por identidades que buscam controle sobre o mundo social. Tais estilos organizam narrativas alternativas sobre como as coisas devem ser feitas e quando encontram apoio resultam em mudança organizacional, isto é: inovações ou retrocessos. Deste ponto de vista, por mais bem-sucedidas que sejam, as inovações enfrentam sempre o risco de serem superadas por novidades ou pela recuperação de práticas antecedentes à sua implementação.

Neste artigo, partimos do pressuposto de que a reprodução cotidiana das inovações é tema relevante para se compreender o alcance do processo de inovação no setor público. O tema pode ser abordado a partir de duas questões iniciais: (1) Que fatores garantem que mudanças empreendidas no setor público sobrevivam no longo prazo? (2) Quais riscos ameaçam a sobrevivência de inovações implementadas no longo prazo? Este artigo trata da segunda questão. Nosso objetivo é analisar

riscos às inovações no setor público conducentes à implementação de ideias alternativas ou ao retorno às velhas práticas.

A discussão permite pensar a sobrevivência de inovações para além de interesses individuais e momentos contextuais. Permitindo pensar por meio de uma abordagem sociológica processual como as condições para sobrevivência de inovação no setor público se constituem por meio da ação de empreendedores que no curto prazo criam laços sociais, mas que, no longo prazo, são transformados pelas relações que criaram.

Empiricamente, a discussão sobre os riscos às inovações no setor público discute o caso das Redes de Cooperação para a Prevenção e Combate à Corrupção (RCPCC) no Brasil.¹ Os resultados mostram a presença de cinco riscos à inovação no setor público: crises políticas, circulação de elites, presença de “passageiros não pagantes”, barreiras hierárquicas e pautas restritas. O artigo impacta a agenda de pesquisa sobre inovação no setor público, especialmente sobre o tema do empreendedorismo público, ao apontar a necessidade de investigações futuras sobre o trabalho cotidiano de agentes comprometidos com a inovação.

O empreendedorismo público: perfil, contexto e narrativas

A abordagem do empreendedorismo institucional tem sido aplicada para investigar processos de gênese e transformação no setor público (DiMaggio, 1988; Fligstein, 2007; Mark, Deanna e Vedlitz, 2008; Bernier, 2014; Pugalís *et al.*, 2016; Bakir e Jarvis, 2017; Petridou e Olaussen, 2017; Cohen, 2021). Esta literatura busca explicar o fenômeno a partir da atuação de agentes dotados de habilidade para criar soluções inovadoras, os quais nomeiam empreendedores públicos. Importa investigar a agência empreendedora executada em comunidades organizacionais ligadas ao setor público. Dois grupos determinantes da mudança são destacados: perfil dos empreendedores e características contextuais.

Em relação ao primeiro, as pesquisas investigam atributos pessoais que resultam na capacidade individual para promover transformações no setor público. Indivíduos dotados desta capacidade são chamados de empreendedores públicos (Bernier, 2014; Pugalís *et al.*, 2016). Embora se reconheça a necessidade de patrocinadores políticos para empreender mudanças no setor público, os empreendedores são descritos como lideranças com habilidade política para motivar patrocinadores e apoiadores a aderirem à mudança proposta (Bernier, 2014). Proatividade, propensão ao risco, capacidade de persuasão, persistência, propensão para o trabalho em equipe são atributos dos empreendedores identificados pela literatura. Além disso, atuam sem motivação financeira, guiados pela busca de recompensas sociais, tais como poder, influência, reconhecimento, autonomia e visibilidade (Mark, Deanna e Vedlitz, 2008; Bernier, 2014). Bernier (2014) destaca que empreendedores públicos são especialistas com alta capacidade técnica.

1 Utilizamos dados de duas pesquisas sobre o tema.

Analisando os impactos do contexto sobre o empreendedorismo público, as pesquisas mostram que a agência empreendedora é limitada principalmente por: excesso de burocracia, conservadorismo, cultura organizacional e influências políticas nas organizações públicas (Jacobson *et al.*, 2015; Lima *et al.*, 2018). Por sua vez, o foco no contexto interno das organizações públicas destacou como obstáculos à agência empreendedora a existência de conflitos pessoais, disputas por posições na hierarquia e desconfiança (Bernier e Hafti, 2007; Bernier, 2014). Em outro sentido, o comportamento associativo para fora das organizações públicas, tais como a filiação a entidades profissionais, a associações civis e a redes de políticas, é destacado como motivador da agência empreendedora à medida que tende a gerar apoio político para a implementação de mudanças (Mark, Deanna e Vedlitz, 2008; Cohen e Horev, 2017; Petridou e Olausson, 2017). Além disso, Lapolli e Gomes (2017) destacam como importantes indutores do empreendedorismo público a formação de parcerias com o setor privado e o estímulo a trocas de conhecimento entre servidores, por meio de participação em reuniões e grupos de discussão. Discutindo principalmente a agência empreendedora no campo das políticas públicas, a literatura ressalta que o grau de discricionariedade dos servidores públicos tem sido outro indutor do empreendedorismo público. Neste sentido, quanto mais autonomia se concede aos agentes, maior a possibilidade de inovação no serviço público (Jacobson *et al.*, 2015; Cohen, 2021).

Alguns autores têm destacado o problema da agência empreendedora como um problema de ação coletiva. Ao invés de focarem na ação isolada de determinados atores, sugerem que processos de gêneses e mudanças organizacionais se estruturam a partir das relações entre atores que controlam recursos específicos. Bernier (2014) argumentou que o empreendedorismo público é uma ação coletiva, não individual, pois a inovação no setor público envolve pelo menos um ator de perfil técnico com alto conhecimento sobre o tema e um patrocinador político com poder para garantir a implementação da inovação e/ou habilidade para mobilizar apoio de outros atores. Ribeiro (2022) argumentou que a agência empreendedora demanda recursos que estão desigualmente distribuídos no campo. O autor aponta que a gênese organizacional se apoia nas ações combinadas de ao menos três tipos de empreendedores: formuladores, difusores e motivadores.

Como se nota, as pesquisas sobre inovação formulam e testam hipóteses sobre determinantes que induzem à inovação e sobre barreiras que a impedem. Destarte, uma lacuna pode ser destacada: a falta de investigações sobre os riscos às mudanças implementadas.

O modelo de redes múltiplas e os riscos à inovação

Padgett e Powell (2012) propõem o modelo de redes múltiplas para análise de gêneses organizacionais e institucionais. O modelo é útil para identificação de riscos às inovações. Seu pressuposto básico é que a sobreposição de domínios de redes (*netdoms*) na vida social estabelece a condição social para que inovações ganhem vida. A circulação dos atores sociais entre tais domínios, assim como na teoria dos

netdoms de White (2008), é apontada como mecanismo responsável pela transposição de ideias e práticas que são recombinações e levam à gênese de inovações. Estas últimas consideradas novas formas de fazer as coisas. Sob este prisma, novidades surgem dentro de contextos sociais mediadas por relações que favorecem o arranjo e rearranjo de ideias e práticas como meio para solucionar problemas em ambientes organizacionais.

No modelo de redes múltiplas, inovações são vistas como produto da cooperação, mesmo entre atores concorrentes. Novidades se desenvolvem em contextos relacionais criados por atores sociais, que são futuramente transformados pelos laços sociais que criam. Padgett e Powell (2012 — grifo dos autores) traduzem seu argumento no mantra: “*A curto prazo, atores criam relações; a longo prazo, relações criam atores*”. Assim, ao assumir este modelo para analisar processos de inovação, torna-se preciso ir além da investigação de variáveis de perfil e de contexto. Powell, Packalen e Whittington (2012) argumentam que o modelo coloca em segundo plano os interesses individuais, sejam de atores racionais ou empreendedores institucionais. Assim, a intencionalidade do ator cede lugar às relações sociais como principal variável explicativa. Não significa que neste modelo atores sociais envolvidos na gênese e/ou reprodução de inovações sejam neutros, mas sim que seus interesses se realizam por intermédio das posições que ocupam no mundo social.

Considerando que no mundo institucional um dos princípios fundamentais é o da relacionalidade entre seus elementos (Morh e White, 2008), assume-se que a intencionalidade do ator social sempre estará submetida ao impacto dos contextos relacionais que caracterizam os *netdoms*. Neste sentido, inovações registram momentos de consolidação de um processo evolutivo contínuo. Elas representam a convergência de fatores mediados por relações sociais, mais do que projetos de atores isolados. O modelo das redes múltiplas prevê a possibilidade de inovações alternativas superarem formas organizacionais inovadoras, mas ressalta que a inovação se torna estável quando há a constituição de um núcleo autocatalítico, um conjunto de atores alinhados e comprometidos com a ideia inovadora, nos contextos relacionais associado a ela.

O surgimento deste núcleo nos domínios de rede cria as condições para a autorreprodução da novidade, ainda que pequenas alterações em sua forma possam acontecer. É o núcleo autocatalítico que seleciona e treina novos atores para acionar identidades que assegurem a sobrevivência da inovação gestada. O modelo postula que configurações de contextos relacionais respondem de forma diferenciada às perturbações no ambiente, variando na capacidade de adaptabilidade frente às vulnerabilidades estruturais que ameaçam as inovações. Por isso, uma mesma inovação pode sofrer alterações no seu formato institucional sem descaracterizar o estilo inovador. No modelo de redes múltiplas, inovações deixam de ser vistas como uma forma estática para ter reconhecida sua dinâmica adaptativa. Variações em elementos formais de uma novidade organizacional expressariam tentativas de superação de riscos à sua sobrevivência. Como esta tarefa depende do núcleo autocatalítico, a sobrevivência da inovação necessita que este se proteja de forças externas e internas que busquem promover inovações alternativas ou o retorno às velhas formas.

Com base no modelo de redes múltiplas, podemos destacar que inovações em comunidades organizacionais estão sob o risco constante de serem extintas por

estilos alternativos ou retorno de estilos que as antecederam. Três riscos podem ser destacados a partir de Padgett e Powell (2012). O primeiro, crises políticas, tende a enfraquecer o apoio às inovações. Entretanto, isoladamente este risco é insuficiente para disparar processos de mudança, pois as tensões derivadas de crises políticas podem ser absorvidas pela forma como as relações estão estruturadas na organização inovadora, internamente, e na comunidade organizacional, externamente.

O segundo risco às inovações refere-se à circulação de elites que apoiam a inovação gestada. Quanto maior a rotatividade de elites, maior a vulnerabilidade estrutural das inovações, uma vez que será mais difícil transmitir os conhecimentos associados ao processo de reprodução das mesmas. Entretanto, deve-se reconhecer que, em alguns casos, a rotatividade de elites pode levar à inovação incremental.

O terceiro risco diz respeito à presença dos “passageiros não pagantes”. Estes são descritos como atores que alcançam notoriedade vinculada à inovação implementada, mas não traduzem o ganho individual em apoio à inovação. A presença de “passageiros não pagantes” ameaça a sobrevivência das inovações quando o núcleo autocatalítico não se desenvolve. A presença de “passageiros não pagantes” pode se manifestar por meio de qualquer ator associado com a inovação, mas, em geral, são atores ainda vinculados ao estilo precedente que potencializam este risco. A atuação destes atores tende a se restringir ao cumprimento de funções que lhes foram atribuídas, um compromisso burocrático assumido pelos órgãos que eles representam.

Às vulnerabilidades apontadas é possível incluir mais dois riscos descobertos a partir do estudo que é apresentado neste artigo. O risco barreiras hierárquicas é uma ameaça à inovação associada à forma organizacional das organizações públicas e civis interessadas na inovação. Refere-se à falta de autonomia dos atores para comprometer suas organizações com ações/propostas vinculadas à inovação. Este risco se manifesta quando os chefes das organizações membros enviam representantes sem autonomia para assumir compromissos institucionais em apoio à inovação. Barreiras hierárquicas tendem a se manifestarem, com um risco maior, quando os representantes das organizações mais importantes da comunidade não possuem poder para tomar decisões que comprometam suas organizações.

Inovações no setor público são iniciativas coletivas. Eles dependem da atuação de atores com alto conhecimento especializado e de atores com poder ou capacidade para mobilizar apoio político. Neste sentido, inovações se constituem em torno de interesses múltiplos e negociados direta ou indiretamente. Dito isso, deve-se considerar um tipo especial de vulnerabilidade estrutural: às pautas restritas a interesses específicos. Este risco configura-se quando reuniões e ações se desenvolvem em torno de interesses específicos de alguns atores vinculados à inovação. Sua presença pode gerar desmobilização e desinteresse.

Metodologia

Com base no modelo apresentado e nos riscos destacados, neste artigo apresentam-se os resultados da investigação sobre os riscos a uma inovação na comunidade organizacional da fiscalização e promoção da transparência pública no Brasil: as

Redes de Cooperação para a Prevenção e Combate à Corrupção (RCPCC). O artigo visa identificar riscos que ameaçam à inovação, bem como avaliar a percepção de membros das RCPCC sobre quanto os riscos identificados representam uma ameaça.

A primeira RCPCC surgiu no Brasil quando chefes e outros membros das agências do sistema de controle se dedicaram a gerar uma inovação organizacional com o objetivo de facilitar a circulação de informações, o planejamento e a execução de ações de repressão e educativas. A iniciativa apoia-se em uma narrativa ampla de combate à corrupção que destaca a interdependência entre as organizações do sistema de controle formal e de organizações civis especializadas no exercício do controle público. Portanto, a inovação considerada neste artigo trata-se de uma rede interorganizacional formalizada pela assinatura de termo de compromisso entre as organizações parceiras.

Esta inovação é anterior à operação “Lava-Jato”, uma força tarefa entre Ministério Público Federal e Polícia Federal para investigação sobre corrupção que esteve em atividade no Brasil de 2014 a 2021. Embora ambas estratégias se estruturam com base na interdependência entre as agências do sistema de controle brasileiro, as RCPCC inovaram ao construir um acordo mais amplo entre vários órgãos públicos e, por vezes, algumas organizações civis. A dinâmica de funcionamento das redes consiste em encontros regulares entre representantes das organizações parceiras. Algumas vezes, destes encontros resultam operações conjuntas similares à “Lava-Jato”, como por exemplo a operação “Pão e Circo” (2012) na Paraíba. Entretanto, a cooperação entre os membros do sistema de controle brasileiro promovida pelas redes não se restringe às ações de repressão na forma de operações. Além disso, destacam-se iniciativas educativas como concursos e feiras, por exemplo, as comemorações do Dia Nacional de Combate à Corrupção e campanhas de conscientização veiculadas em rádios e TVs locais.

As RCPCC adotaram diferentes nomes nos estados brasileiros: Fóruns de Combate à Corrupção no Brasil (Focco), Movimento Articulado de Combate à Corrupção (Marcco), Redes de Controle da Gestão Pública (RCGP), Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção (Arcco) e Comitê Rondônia contra a Corrupção (Cercco). Todavia, em todos os casos a gênese das redes foi motivada pela percepção dos agentes inovadores sobre a importância das ações conjuntas para melhorar o desempenho dos órgãos de controle. Mesmo diante da complexidade do campo, composto por organizações muito distintas entre si em termos de estrutura interna, atribuições legais e cultura organizacional, a agência destes servidores públicos logrou êxito.

A implementação da inovação nos diferentes estados do Brasil mobilizou organizações estatais, tais como: Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Polícia Federal, Receita Federal, Tribunal de Contas do Estado, Controladoria Geral do Estado, Advocacia Geral da União, Tribunal Regional Eleitoral, entre outras, bem como, organizações civis e associações profissionais.

Os dados analisados neste artigo resultam de duas pesquisas referentes às RCPCC. Na primeira foram realizadas 31 entrevistas semiestruturadas. Os

entrevistados foram selecionados por apresentarem uma alta taxa de participação nas reuniões das RCPCC. Buscou-se acessar a percepção deles sobre a gênese e o funcionamento das redes. As narrativas produzidas revelaram a presença de riscos à sobrevivência das RCPCC.

Na segunda pesquisa, foi aplicado um questionário *online* utilizando a ferramenta *Google forms*. Foram enviados, ao longo de 30 rodadas, *e-mails* para 168 membros. Foi obtido um retorno de 30 respostas. A percepção dos riscos à inovação foi avaliada por meio de sete itens. Utilizamos uma escala onde 1 indica que “não há prejuízo” e 5 indica “prejudica muito” o funcionamento das RCPCC. A hipótese nula (H_0) de não associação entre os itens investigados e o risco às redes diz que a média esperada deve ser igual um ($\mu = 1$). Enquanto, a hipótese alternativa (H_a), que mostra associação, postula média diferente de um ($\mu \neq 1$). Observa-se que quanto mais alta a média observada maior é o risco à inovação percebido.

Resultados

Os resultados apresentados abaixo se dividem em duas partes. Na primeira é mostrado como os riscos listados acima se manifestam nas RCPCC. Todos estão presentes, mas o impacto deles sobre as chances de sobrevivência da inovação é controlado pela atuação do núcleo autocatalítico. Na segunda parte, a percepção dos membros sobre os riscos é avaliada.

Risco 1 – crises políticas

Nas RCPCC, crises políticas surgem da tensão advinda da relação entre órgãos públicos e organizações civis. Na disputa está a prerrogativa de principal agente no combate à corrupção. Tal tende a destacar a necessidade de objetividade nas reuniões das narrativas das RCPCC em detrimento à diversidade de temas debatidos.

A diferença que tem com as reuniões é que elas [as entidades da sociedade civil] trazem às vezes temas distintos, porque existem temas que pertencem mais a sociedade civil organizada. Por outro lado, as reuniões lá no Tocantins, como eram só órgãos públicos, eram mais objetivas, talvez. Mas isso não significa que era melhor ou pior, era diferente. [Entrevistado 26]

Os diferentes posicionamentos em relação ao tema resultaram na radicalização em favor dos órgãos públicos por parte de alguns membros, provocando a desmobilização.

E a ideia de atuação mais forte no sistema de controle, daquilo que é o papel do sistema de controle, do exercício do trabalho de cada órgão acabou deixando-se um pouco de lado para se voltar tão somente ao aspecto, aí é uma visão muito particular minha, para apenas o aspecto do exercício do fomento do controle social. Nesse momento eu achei que de fato a gente tinha perdido uma oportunidade muito grande de focar... o que eu chamo de controle do Estado. Aí eu acabei [...] deixando de ir. [Entrevistado 28]

A superação do risco iminente de desmobilização associado à crise política destacada deveu-se à capacidade de resiliência das RCPCC. Este processo levou a necessidade de empreender adequações no formato organizacional do Focco. É interessante observar que a mesma perturbação não se expressou com a mesma força no caso de Alagoas. Como observa Padgett e Powell (2012), a mesma crise política não produz o mesmo efeito em todas as organizações. Embora a divisão entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras tenha sido adotada, o padrão de relações na RCPCC de Alagoas oferece maior possibilidade de envolvimento dos atores da sociedade civil.

Risco 2 — circulação de elites

O risco circulação de elites se manifestou no fenômeno da rotatividade de pessoal. Comum nos órgãos públicos federais que participam das RCPCC, a circulação de elite configurou-se como risco de desmobilização muito destacado pelos entrevistados.

E todo mundo tinha um acesso muito bom lá no Focco. Depois entrou o [ator 20], não tinha aquela abertura que a gente tinha com o [ator 24], mas tinha. O [ator 20] era um cara sério. Mas com o menino, com o [ator 26], a gente sente que o negócio é meio en-gessado. [Entrevistado 11]

... em algum momento eu acho que essa modificação das pessoas contribuiu sim para essa perda da vitalidade, de saber quem continuaria com a mesma rotina de atividade, de atuação. [Entrevistado 28]

... entrou um outro superintendente da Polícia Federal e na posse dele, eu estava presente, e um dos pontos que ele falou foi sobre o Focco. Eu até achei importante porque a gente tinha um acordo formal, é necessário que o administrador e o dirigente do órgão, ele entenda aquilo como importante que ele faça parte e que ele traga representantes. [Entrevistado 40]

... entrou um dirigente que não tinha a mesma visão daquele anterior. E começamos a perceber que aquela instituição começou a participar formalmente. Quer dizer, ela ia, mas não tinha aquele mesmo empenho. E às vezes nem ia. [Entrevistado 76]

O risco aumenta em contextos nos quais a fixação de pessoal no serviço público é dificultada pela pouca atratividade da localização geográfica do território. No Brasil, a região Norte sofre especialmente com este problema. Nos estados desta região o tempo de maturação do núcleo autocatalítico é curto. Atores vêm e vão antes que relações de amizade e confiança se fixem, favorecendo retrocessos ou a emergência de novos estilos.

Risco 3 – presença de “passageiros não pagantes”

O risco da presença de “passageiros não pagantes” revelou-se em participações autodeclaradas como “uma obrigação burocrática assumida pela organização”. Estes representantes apresentaram dificuldades para articular a missão institucional de seus órgãos à proposta das RCPCC.

A minha participação, tanto quanto do meu antecessor [...], fica restrita às votações e às sugestões. Nós evitamos participar de comissões em que se debata, elabore ou formule determinado tipo de política. [...] Então nós não participamos normalmente das comissões, [...] nós não participamos de alguns eventos. De alguns eventos não, nós não participamos deste tipo de comissões. Mas a gente vê que a sociedade civil participa, mas não tem acesso a dados sigilosos. A gente evita tomar papel predominante no corpo diretivo também. [Entrevistado 15]

... se a gente vai interagir com alguém numa instituição que não está considerando o fórum importante, a tendência é que ela não dê prioridade. Que ela não dê relevância também. Ou, se der relevância, ele vai estar sempre colocando o seguinte: ‘Eu estou fazendo o que eu posso’. Mas você sabe que lá isso não é prioritário. [Entrevistado 60]

... o chefe máximo tem que designar alguém que vá participar daquela reunião, mas muitas vezes a contribuição que ele vai dar naquela reunião vai depender muito se ele acredita ou não naquele trabalho. [Entrevistado 52]

Risco 4 – barreiras hierárquicas

A manifestação do risco barreiras hierárquicas encontra-se associada, no caso analisado, à forma como se escolhe representantes para as RCPCC. A participação se vincula à afiliação institucional dos indivíduos. Embora seja recomendado que a atuação nas RCPCC seja exercida pelo chefe maior das instituições que compõem as RCPCC, pode-se delegar a função. Consequentemente, o resultado pode ser a participação de atores sem autonomia para assumir compromissos institucionais.

... os técnicos, eles têm, como eu te falei — os federais, principalmente —, a limitação que o chefe dá... Ele não pode chegar aqui: ‘Eu vou fazer uma auditoria ali’. [...] Ele tem que ter ordem de Brasília. [Entrevistado 16]

A gente aqui não tem autonomia para fazer nenhum trabalho que não venha lá [...] de Brasília. [...] cada um com suas limitações. Porque a nossa limitação é a falta de autonomia. [Entrevistado 56]

Então, às vezes, na hora de executar, tem algum órgão que diz: ‘Puxa, eu vou depender da assinatura da pessoa, que eu tenho um chefe lá e isso demora’ ou ‘o meu chefe não está muito de acordo com isso’. [Entrevistado 62]

Risco 5 — pautas restritas a interesses específicos

Inovações que demandam a contribuição de diversos agentes devem se atentar aos múltiplos interesses envolvidos. No caso analisado, o caráter coletivo da inovação é explícito, já que sua concepção e implementação dependeu da mobilização e adesão de organizações públicas e civis para apoiarem a iniciativa. Trata-se de uma inovação apoiada em uma narrativa bastante ampla, cujo poder de mobilização congrega interesse de organizações muito distintas. Neste contexto, pautas focadas no interesse de determinadas instituições tendem a desmobilizar apoiadores e enfraquecer vínculos com a inovação.

... outras vezes têm reuniões sobre determinados assuntos, eles são de maior interesse de determinada instituição. É mais interesse do TCU, da CGU, da Procuradoria da República, são verbas federais. E a gente, como nós trabalhamos com verbas estaduais e municipais, aquilo ali é interessante saber o que está sendo feito e tal, mas para a nossa atividade não tem tanta efetividade. [Entrevistado 64]

O risco de pautas restritas não significa a exclusão das pautas sigilosas que mobilizam atores específicos, mas aponta a necessidade de investimento em pautas atrativas de tempos em tempos.

Avaliação da percepção de riscos pelos membros das RCPCC

O quadro 1 apresenta os resultados da avaliação de sete comportamentos que expressam os riscos à inovação destacados acima. A manifestação de posicionamentos divergentes entre os membros, como por exemplo as diferentes interpretações em relação à forma de participação das organizações civis, foi considerada uma manifestação do risco de crises políticas. Já o risco de circulação de elites foi mensurado pela avaliação de três comportamentos: rotatividade de membros de organizações públicas, rotatividade de membros de organizações civis e mudança de chefia em órgãos públicos. A presença de “passageiros não pagantes” foi mensurada a partir da avaliação dos efeitos sobre a participação de atores que discordam da proposta da inovação. O risco barreiras hierárquicas foi considerado a partir da avaliação sobre a subordinação à autoridade central. Em relação ao risco pautas restritas a interesses específicos, foi perguntado diretamente sobre o assunto.

Quadro 1 Riscos ao funcionamento das RCPCC

Riscos	Média	Parâmetros estimados	P-valor	Moda	Desvio padrão
Posicionamentos divergentes	3,07	[2,60-3,54]	0,00	3,00	1,26
Rotatividade em organizações públicas	3,93	[3,55-4,31]	0,00	4,00	1,01
Rotatividade em organizações civis	3,00	[2,54-3,46]	0,00	4,00	1,23
Mudança de chefia em órgãos públicos	3,40	[2,90-3,90]	0,00	4,00	1,33
Discordantes da proposta inovadora	2,70	[2,17-3,23]	0,00	2,00	1,42
Subordinação à autoridade central	3,77	[3,34-4,19]	0,00	4,00	1,13
Pautas restritas a interesses específicos	2,90	[2,49-3,31]	0,00	3,00	1,09

Fonte: elaboração própria.

Risco 1 — crises políticas

As avaliações sobre o impacto negativo de manifestações de *posicionamentos divergentes entre membros das RCPCC* alcançaram a média de 3,07. A moda e a mediana também giram em torno de 3, indicando um padrão simétrico nas percepções sobre este risco. Assim, o risco foi percebido como moderado no momento da pesquisa.

Risco 2 — circulação de elites

Circulação de elites foi o risco com avaliações mais negativas. A *rotatividade de elites ligadas às organizações públicas* recebeu a nota média maior que a *rotatividade de elites ligadas às organizações civis*, 3,93 contra 3. Na amostra pesquisada, a média observada para a primeira forma assumida pelo risco de circulação de elites foi de 3,93. Este foi o item que apresentou a menor variação nas respostas (DP = 1,01). Os dados sugerem uma certa concordância sobre os efeitos negativos da rotatividade de elites afiliadas às organizações públicas sobre as chances de sobrevivência da inovação, configurando-se como risco alto.

O terceiro comportamento associado à vulnerabilidade de circulação de elites foi a *mudança de chefia em órgãos públicos*, um tipo específico de rotatividade em organizações públicas. A avaliação média de 3,40, a moda 4 e a mediana 4, mostram que esse comportamento se configura como um risco que tende a ser percebido como alto.

Risco 3 — presença de “passageiros não pagantes”

A avaliação do risco presença de “passageiros não pagantes”, mensurado pela participação membros que *discordam da proposta inovadora*, apresentou a menor média: 2,70. As opiniões dos participantes da pesquisa apresentaram a maior variação entre todos os itens avaliados (DP = 1,42). Portanto, este risco apresentou um valor moderado tendendo a baixo.

Risco 4 — barreiras hierárquicas

O risco barreiras hierárquicas, mensurado pela percepção sobre o impacto da *subordinação à autoridade central*, destacou-se como o segundo maior risco à inovação. A avaliação média de 3,77 com a moda e mediana igual a 4 revelam que se trata de um risco considerado alto. A subordinação à autoridade central e a rotatividade em organizações públicas foram os únicos comportamentos cujas estimativas ultrapassaram o valor médio de 4, no limite superior do intervalo estimado ao nível de 95% de confiança. Todavia, a variabilidade das respostas na avaliação sobre o fenômeno da subordinação foi ligeiramente maior (DP = 1,13).

Risco 5 — pautas restritas a interesses específicos

O risco de pautas restritas a interesses específicos recebeu a segunda menor avaliação média: 2,90. A tendência à concordância sobre impacto moderado das pautas restritas sobre a inovação pode ser notada na quase sobreposição às estatísticas média, moda e mediana em torno do valor 3, para além do fato de ter registrado o terceiro menor desvio padrão entre os riscos avaliados (1,09).

Conclusão

Os resultados mostram que riscos à sobrevivência da inovação no setor público analisada estão presentes. O que revela que o trabalho cotidiano dos empreendedores públicos não se limita à promoção das inovações. A agência empreendedora requer um esforço continuado de mobilização e convencimento de apoiadores, tendo em vista o amadurecimento de um núcleo autocatalítico que atue em prol da inovação. Os resultados sugerem que, embora inovações convivam com diversas vulnerabilidades estruturais, algumas são avaliadas como mais perigosas que outras. Os resultados sugerem que o empreendedorismo público não se limita à mobilização de apoio para promoção de inovações, mas implica, de forma complementar, no desafio de neutralizar riscos. Este trabalho tende a ter sucesso quando um núcleo autocatalítico se constitui e assume o trabalho cotidiano de reprodução da inovação.

Considerando as demandas por inovações no setor público e as disputas sobre a melhor forma de organizar os processos organizacionais, deve-se perguntar se a simples constituição do núcleo autocatalítico é suficiente para frear a tendência evolutiva das formas organizacionais, já que o próprio núcleo, enquanto uma identidade, é transformado pelas relações que estabelece com outras identidades. A resposta é não! Postula-se que, em contextos organizacionais, a ação dos núcleos autocatalíticos se beneficia de *orientações para ação que bloqueiam tendências disruptivas do processo inovador, postergando o momento de convergência de novos fatores que levaria à novidade alternativa*.

Destacamos quatro lógicas de ação que estruturam contextos relacionais onde comportamentos adaptativos substituem comportamentos disruptivos. As lógicas de ação surgem do cruzamento das duas dimensões: (1) A dimensão estrutural

associada às influências sobre a ação dos apoiadores da inovação que ocorre ao (1.a) nível do ator (indivíduos ou organizações isolados) quando a ação é mediada por variáveis que afetam o comportamento isolado; e ao (1.b) nível interativo quando a ação é mediada por relações sociais entre atores e entre atores e significados, sendo assim produzida coletivamente. (2) A dimensão simbólica associada aos sentidos da ação que orienta as práticas na comunidade organizacional. Envolve (2.a) ações de prevenção que se baseiam em um princípio educativo voltado para a promoção de mudança de mentalidade, a fim de alterar comportamentos; e (2.b) ações de repressão que se estruturam a partir de um princípio punitivo, comprometido com a mobilização e coordenação de recursos materiais, visando o aumento da eficiência das ações empreendida no campo. Enquanto as ações de prevenção são abertas a iniciativas informais, ações de repressão exigem um alto grau de formalidade.

Cabe destacar que as quatro lógicas de ação não atuam isoladamente, ao contrário, estão altamente articuladas. Assim, interesses individuais só podem ser realizados na satisfação de interesses coletivos, sendo o contrário também verdadeiro. As quatro lógicas de ação destacadas bloqueiam as tendências disruptivas do processo de evolução em comunidades organizacionais quando limitam os efeitos dos riscos sobre a inovação. Elas ajudam a construir um ambiente onde a presença de vulnerabilidades pode ser neutralizada pelo trabalho cotidiano do núcleo autocatalítico.

Por fim, destacam-se dois pontos para agenda de pesquisa futura: (1) a investigação de outros riscos à inovação no setor público; (2) a investigação sobre os métodos que empreendedores públicos que formam o núcleo autocatalítico utilizam para sustentar as inovações que apoiam. Antes de terminar, é preciso ainda reconhecer duas limitações deste artigo: (1) o fato de os dados analisados terem origem em pesquisas que não tinham como foco a investigação sobre os riscos à inovação no setor público; (2) o baixo número de resposta da pesquisa qualitativa, ainda que os dados tenham recebido tratamento estatístico que permitiu a estimação de parâmetros ao nível de 95% de confiança.

Referências bibliográficas

- Albury, D. (2005), "Fostering innovation in public services", *Public Money and Management*, 25 (1), pp. 51-56.
- Bakir, C., e D. Jarvis (2017), "Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change", *Policy and Society*, 36 (4), pp. 465-478.
- Bernier, L. (2014), "Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship", *Journal of Economic Policy Reform*, 17 (3), pp. 253-266.
- Bernier, L., e T. Hafti (2007), "The changing nature of public entrepreneurship", *Public Administration Review*, 67 (3), pp. 488-503.
- Cohen, N. (2021), *Policy Entrepreneurship at the Street Level. Understanding the Effect of the Individual*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108864299>
- Cohen, N., e T. Horev (2017), "Policy entrepreneurship and policy networks in healthcare systems — the case of Israel's pediatric dentistry reform", *Israel Journal of Health Policy Research*, 6 (24), pp. 1-10.

- DiMaggio, P. J. (1988), "Interest and agency in institutional theory", em L. Zucker (org.), *Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment*. Cambridge, MA: Ballinger, pp. 3-21.
- Ferreira, R. de A., E. M. P. da Rocha, e J. N. Carvalhais (2015), "Inovações em organizações públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no Estado de Minas Gerais", *INMR – Innovation & Management Review*, 12 (3), pp. 7-27, disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/100929> (última consulta em setembro de 2023).
- Fligstein, N. (2007), "Habilidade social e a teoria dos campos", *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 47 (2), pp. 61-80.
- Jacobson, P., J. Wasserman, H. Wu, e J. Lauer (2015), "Assessing entrepreneurship in governmental public health", *Am J Public Health*, 2, pp. 318-22.
- Koch, P., e J. Hauknes (2005), *Innovation in the Public Sector Publin Report n. D20*, Oslo, NIFU STEP.
- Lapolli, É. M., e R. K. Gomes (2017), "Práticas intraempreendedoras em gestão pública: um estudo de caso na Embrapa", *Revista Estudos Avançados*, 31 (90), pp. 127-142.
- Lima, S. F. A., C. F. Dantas, R. M. Teixeira, e M. A. Almeida (2018), "Empreendedorismo público e orientação empreendedora em instituições federais de ensino", *Revista de Ciências da Administração*, 20 (50), pp. 44-60.
- Mack, W. R., G. Deanna, e A. Vedlitz (2008), "Innovation and implementation in the public sector: an examination of public entrepreneurship", *Review of Policy Research*, 25 (3), pp. 233-252.
- Mohr, J., e H. White (2008), "How to model an institution", *Theory and Society*, 37 (5), pp. 485-512.
- Moore, Mark, e Jean Hartley (2008), "Innovations in governance", *Public Management Review*, 10 (1), pp. 3-20, DOI: 10.1080/14719030701763161.
- Natário, M. M., e J. Couto (2022), "Drivers, habilitadores e condições para inovação no setor público em países europeus", *Inovar*, 32 (83), pp. 5-15, Epub, 16 de fevereiro de 2022, DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v32n83.99255>.
- Padgett, J., e W. Powell (2012), "The problem of emergence", em J. Padgett, e W. Powell (orgs.), *The Emergence of Organizations and Markets*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 1-29.
- Petridou, E., e P. M. Olausson (2017), "Policy entrepreneurship and policy transfer: flood risk governance in Northern Sweden". *Cent. Eur. J. Public Policy*, 11 (1), pp. 1-12.
- Powell, W., K. Packalen, e K. Whittington (2012), "Organizational and institutional genesis: the emergence of high-tech clusters in the life sciences", em J. Padgett, e W. Powell (orgs.), *The Emergence of Organizations and Markets*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Pugalis, L., J. Davidson, F. Mcleay, e A. Round (2016), *Tough Times, Difficult Choices and Public Entrepreneurship. Is Sponsorship a Winning Solution? New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship*, 6, pp. 37-59.
- Ribeiro, A. C. A. (2022), "Acción-estructura y génesis organizacional: la posición de emprendedores públicos en netdoms", *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 40 (118), pp. 149-186.

White, H. (2008), *Identity and Control. How Social Formations Emerge*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais — Fapemig pelo financiamento da pesquisa “Tecendo laços na rede brasileira de instituições de accountability: uma análise da difusão de iniciativas de cooperação para prevenção e combate à corrupção”.

Antonio Carlos Andrade Ribeiro. Líder do Grupo de Pesquisa Observatório de Inovações, Redes e Organizações (OIRO-UFOP). Professor adjunto no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Docente colaborador no programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Docente permanente do programa de mestrado profissional em Administração Pública (PROFIAP-UNIFAL-MG). Coordenador do Colóquio Brasileiro de Sociologia Organizacional e do Projeto de Extensão Laboratório de Redes de Políticas Públicas (LabRedes-UFOP). *E-mail*: antonio.ribeiro@ufop.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2196-4143>
Contribuições para o artigo: concetualização, análise formal, aquisição de financiamento, investigação, metodologia, administração do projeto, supervisão, redação do original, revisão e edição.

Nicole Mendes Flores. Mestre em Administração Pública pelo programa de mestrado profissional da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Pesquisadora no Observatório de Inovações, Redes e Organizações (OIRO-UFOP). Técnica em Informações Geográficas e Estatística da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *E-mail*: nicole.flores@sou.unifal-mg.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1766-3914>
Contribuições para o artigo: curadoria dos dados, análise formal, metodologia, visualização, revisão e edição

Data de receção: 27/01/2023 Data de aprovação: 23/08/2023