

EMPSI - EMPREENDEDORISMO, STARTUPS E INOVAÇÃO

EDUCAÇÃO FISCAL: UMA PROPOSTA DE INOVAÇÃO EM SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

A administração pública no Brasil está inserida em um contexto no qual a influência do modelo burocrático hierarquizado é proeminente. Nesta estrutura administrativa se encontram os gestores públicos, atores responsáveis pela gestão das políticas públicas do país e detentores tarefa de resolver os problemas públicos. Neste contexto, frente a tarefa de resolver os problemas complexos para os quais o governo sozinho não pode produzir soluções novas e coordenadas necessárias para alcançar melhorias em grande escala, a inovação no setor público surge com uma possibilidade para vencer essa barreira. Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar o Programa de Educação Fiscal, instituído no município de Lages/SC, sob a lente de inovação no setor público. A pesquisa é de natureza qualitativa, realizada sob uma epistemologia construtivista por meio de uma ótica do paradigma interpretativista. A técnica e o procedimento para coleta e análise dos dados foi feita a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com análise de conteúdo e por meio de pesquisa documental. Com base no modelo de análise foram propostas 8 dimensões e 70 categorias para a análise do programa de educação fiscal à luz da inovação no setor público. Conclui-se, como resultado desta pesquisa, que a introdução do programa no contexto da educação municipal de Lages, configurou-se como uma inovação em serviço, visto que trouxe aos alunos novas formas de conhecimentos e práticas a fim de construir a base para a formação de conceitos de cidadania. Estas novas competências impulsionam as ações de controle e fiscalização da arrecadação de impostos e aprimoram a destinação e o controle dos recursos públicos.

Palavras-chave: educação fiscal; inovação no setor público; inovação em serviços

ABSTRACT

Public administration in Brazil is inserted in a context in which the influence of the hierarchical bureaucratic model is prominent. In this administrative structure are the public managers, actors responsible for the management of public policies in the country and holders of the task of solving public problems. In this context, faced with the task of solving *wicked* problems for which the government alone cannot produce new and coordinated solutions necessary to achieve large-scale improvements, innovation in the public sector appears as a possibility to overcome this barrier. In this way, the present work aims to analyze the Fiscal Education Program, established in the city of Lages/SC, under the lens of innovation in the public sector. The research is qualitative in nature, carried out under a constructivist epistemology through an interpretivist paradigm. The technique and procedure for data collection and analysis was carried out through semi-structured interviews with content analysis and through documental research. Based on the analysis model, 8 dimensions and 70 categories were proposed for the analysis of the fiscal education program in the light of innovation in the public sector. It was concluded, as a result of the research, that the introduction of the program in the context of municipal education in Lages, was configured as an innovation in service, since it brought students new forms of knowledge and practices in order to build the basis for the formation of citizenship concepts. These new competencies boost the actions of control and inspection of tax collection and improve the destination and control of public resources.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil está inserida em um contexto no qual a influência do modelo burocrático hierarquizado (SILVA; OLIVEIRA; BUVINICH, 2019) é proeminente. Nesta estrutura administrativa se encontram os gestores públicos, atores responsáveis pela gestão das políticas públicas do país e detentores tarefa de resolver os problemas públicos.

Nesta abordagem tradicional da gestão pública - na qual os processos são desenvolvidos por uma ótica hierarquizada, de cima para baixo - emergem as dificuldades resultantes da burocracia excessivamente setorizada. Estes obstáculos são barreiras na resolução dos “*wicked problems*” (ANSELL; TORFING, 2014), que pode ser traduzido como problemas complexos e de difícil resolução, demandando, portanto, a interação entre diversas esferas de governo.

Neste contexto, frente a tarefa de resolver os problemas complexos para os quais o governo sozinho não pode produzir soluções novas e coordenadas necessárias para alcançar melhorias em grande escala, a inovação no setor público surge com uma possibilidade para vencer essa barreira (CROSBY; HART; TORFING, 2016).

Pela visão de Schumpeter (1939) o conceito de inovação está voltado ao progresso econômico sob uma lógica de manufatura. Contudo, ao olharmos para a temática da inovação aplicada ao setor público, faz-se necessário adotar uma lógica de serviços (SCHUCH; HOFFMANN, 2021), visto que a finalidade primordial do estado é servir à população.

Com este objetivo, independente do processo de implementação, a inovação deve prever entregas de um novo serviço aos cidadãos (HARTLEY, 2005) com o objetivo de atender as demandas da sociedade. Estas entregas, a fim de prover soluções que gerem valor público, devem contar com a participação do usuário como um coprodutor da inovação (OSBORNE; BROWN, 2011). O conceito de valor público pode ser compreendido como aquilo que é valorizado pela população ou é bom para o público com base em vários critérios de valor, tais como justiça (CROSBY; HART; TORFING, 2016). Posto isto, a inovação no serviço público se apresenta essencial para atender as demandas e os desafios sociais do século 21 (OSBORNE; BROWN, 2011).

Trischler e Scott (2015) definem os serviços públicos como complexos sistemas de serviço, devendo o usuário do serviço participar como um coprodutor central dentro desses sistemas. Nesta ótica, a oferta de serviços público, tais como saúde e educação, podem ser desenvolvidas com o apoio da população a fim de cocriarem suas experiências de serviço. Nota-se, assim, a importância de incluir a sociedade na prestação de serviços públicos com o intuito de gerar valor público

Apesar da extrema relevância da inclusão de pesquisas e de práticas de inovação no setor público no Brasil, os estudos recentes (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017), (SCHUCH; HOFFMANN, 2021) demonstram que o campo ainda carece de evidências empíricas aplicadas ao setor público, isto porque as pesquisas concentram-se substancialmente na área privada (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017).

Desta forma, a fim de contribuir com os estudos que visam preencher esta lacuna, o presente trabalho tem por objetivo analisar o Programa de Educação Fiscal, instituído no município de Lages/SC, sob a lente de inovação no setor público. O município de Lages/SC, compreendendo a importância de incluir a população na gestão dos recursos públicos, implementou o Programa de Educação Fiscal com a

finalidade de desenvolver ações de educação fiscal e de cidadania, a partir das orientações do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), instituído no ano de 2002 (CAMINHA *et al.*, 2017).

A investigação foi conduzida por meio de uma pesquisa qualitativa, com entrevistas semiestruturadas, com o intuito de gerar conhecimento a partir do caso prático (VERGARA, 2010). Espera-se, com a realização deste estudo, contribuir com a literatura a partir dos conhecimentos gerados no âmbito desta prática de inovação.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Sob a influência da Nova Administração Pública (NAP) as inovações promovidas no setor público foram incentivadas pelos dos gestores públicos municipais com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços (ANSELL; TORFING, 2014). A luz da teoria competitiva de Porter a NAP conduziu o desenvolvimento da inovação nos serviços públicos voltada para concepção de “produtos de inovação” em vez de “processos de serviços” (OSBORNE; BROWN, 2011).

A inovação promovida no setor público pode transformar políticas, processos organizacionais, formas e serviços prestados à sociedade (ANSELL; TORFING, 2014). Estas alterações na gestão pública visam melhorar o desempenho social, por meio da reorganização das tomadas de decisões (MOORE; HARTLEY, 2010). Posto isto, a Nova Gestão Pública (NGP) abre as portas para a inovação como um processo complexo, criativo e aberto, no qual se desenvolvem novas ideias a fim de prover soluções aos problemas complexos que permeiam a administração pública (ANSELL; TORFING, 2014). Assim, o enfoque da inovação no setor público volta-se para a formulação de políticas públicas, para o planejamento e desenvolvimento, além de subsidiar a regulamentação local e a prestação de serviços (OECD, 2010).

A inovação prevê a introdução do atributo da novidade (OSBORNE; BROWN, 2011, DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016), o qual está estritamente ligado ao conceito da descontinuidade promovido a partir da implementação de ações disruptivas (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). Neste contexto, a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) por meio da Observatory for Public Sector Innovation (OPSI) definiu quatro facetas de inovação (motivada para a missão, antecipatória, adaptativa e orientada para o aprimoramento) diferenciado por graus de intensidade de novidade (SCHUCH; HOFFMANN, 2021).

Segundo De Vries, Bekkers e Tummers (2016) identificar a motivação e o tipo de inovação é essencial para compreender o comportamento inovador das organizações. Norteada para atingir objetivos sociais a inovação voltada à missão propõe inovar em prol dos interesses coletivos (OPSI, 2018). Nesse sentido, o Programa de Educação Fiscal realizado no Município de Lages/SC identificou que a cidadania, direito social garantido pela Constituição Federal de 1988, é a motivação a ser alcançada por meio da inovação do programa.

Quanto aos tipos de inovação observam-se diversas categorias, sendo uma delas a inovação de serviços. As inovações de serviços tendem a ser um processo contínuo, que consistem em diversas mudanças incrementais de produtos e processos (OECD, 2010). Quando realizadas no setor público as inovações de serviços emergem como alternativas para lidar com as necessidades e problemas públicos dos cidadãos (PARALTA, 2018).

Osborne e Brown (2011) destacam que a percepção da inovação de serviços, no contexto das políticas públicas, deve estar vinculada aos princípios da

intangibilidade, inseparabilidade, perecibilidade e, por fim, da coprodução. Aceitar essas características tornam o processo de inovação profundamente diferente da concepção de serviços de Schumpeter (1939), o qual está orientado sob uma lógica de manufatura.

Isto posto, o programa de educação fiscal, analisado sob a ótica de inovação de serviços, caminha com o objetivo de propiciar a todos uma consciência cidadã sobre a importância da educação fiscal (CAMINHA *et al.*, 2017). Neste processo de inovação é imprescindível a colaboração construtiva de atores relevantes que possam definir e resolver os problemas complexos compartilhando as tarefas com os demais participantes do processo (TORFING; SORENSEN; ROISELAND, 2019). Desta forma, a partir de soluções inovadoras, são criadas propostas a fim de satisfazer as demandas sociais não atendidas por meio da gestão tradicional da administração pública (TORFING; SORENSEN; ROISELAND, 2019).

Uma das consequências da inovação motivada à missão é a orientação do processo por uma lógica top-down, na qual a força motriz são os atores relevantes do ecossistema, os quais impulsionam a administração para alcançar seus objetivos (OPSI, 2018). Cavalcante e Camões (2017) destacam que a participação de atores do alto escalão como indutores do processo de inovação, pois possuem a missão de satisfazer os funcionários e criam uma atmosfera de inovação na organização.

Neste cenário emergem os indutores e barreiras da inovação do setor público. Crosby, Hart e Torfing (2016) destacam que os gestores públicos devem assumir o papel de uma liderança integrativa trabalhado proativamente para estimular a interação e troca de conhecimento para fomentar a inovação. De Vries, Bekkers e Tummers (2016) tratam os indutores e barreiras como antecedentes, pois de acordo com os autores pode ocorrer a alternância entre condutores e barreiras conforme os níveis e cenário em que cada elemento está enquadrados. Assim, os mesmos gestores que podem ser identificados como indutores (CROSBY; HART; TORFING, 2016) da inovação, por corresponderem a papéis de líderes; para Ansell e Torfing (2021) a presença desses atores de acordo com as percepções tradicionais de liderança política representam barreiras significativas para a inovação.

Nota-se, frente ao exposto, que o processo de inovação deve ser analisado considerando todas as suas dimensões a fim de que seja possível compreender o processo como um todo. Desta forma, segundo Lopes e Farias (2020) no processo de inovação deve prever princípios organizacionais e gerenciais que envolvam atores relevantes que alinhem os resultados pretendidos com os objetivos estratégicos do governo, além das necessidades dos cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos que conduziram a realização deste estudo.

3.1 TIPO DE PESQUISA E OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

Esta pesquisa, de natureza qualitativa, foi realizada sob uma epistemologia construtivista por meio de uma ótica do paradigma interpretativista (SACCOL, 2009). Neste sentido, a construção de conhecimento deste trabalho foi desenvolvida pela relação sujeito-objeto, com a realização do estudo de caso do Programa de Educação Fiscal, implementado no município de Lages/SC, a partir da lente da inovação no setor público.

A utilização desta metodologia deve-se ao intuito de obter, a partir do caso específico, um olhar aprofundado sobre as práticas de inovação no setor público. A seleção deste programa é justificada pela premiação em primeiro lugar do programa de educação fiscal na terceira edição do Prêmio de Boas Práticas em Gestão Pública de Santa Catarina, no ano de 2020, na modalidade de Gestão da Educação Pública, na categoria municipal.

3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A técnica e o procedimento para coleta e análise dos dados foi feita a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com análise de conteúdo e por meio de pesquisa documental (MARCONI; LAKATOS, 2003). Optou-se pela utilização de entrevistas semiestruturadas para que se obtivesse informações mais precisas sobre o fenômeno estudado (MARCONI; LAKATOS, 2003), buscando, desta forma, uma maior compreensão sobre o tema abordado.

Neste estudo de caso foram realizadas entrevistas com três atores chave participantes do processo de implementação e execução da inovação implementada, possibilitando uma visão completa da pesquisa. Foi realizada a seleção destes atores, pois estão incluídos na prática desde o início da realização do programa. Além disso, foi pré-requisito para a seleção que os entrevistados participassem de grupos diferentes de atuação no programa. Esta diferenciação da área de atividade dos participantes permitiu ao estudo uma análise holística da inovação.

As entrevistas foram realizadas de forma *online*, via aplicativo Teams, o qual possibilitou, de forma automática, a transcrição das entrevistas. A pesquisa documental partiu de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2003) disponibilizadas pelos atores da prática de inovação, com dados qualitativos e quantitativos, a fim de subsidiar a construção deste estudo.

Quanto ao método de análise e interpretação dos dados, obtidos por meio das entrevistas, foi utilizado a análise de conteúdo com o intuito de permitir a criação de conhecimentos a partir do caso prático (VERGARA, 2010). A combinação da utilização de entrevistas com a análise de conteúdo permite realizar um estudo aprofundado com grau de validação satisfatório (QUIVY, 2005). Isto posto, a análise documental, visto sua capacidade de fornecer informações adicionais as obtidas por meio das entrevistas, foi utilizada nesta pesquisa como método complementar à análise do fenômeno (QUIVY, 2005).

Para a análise das entrevistas, conforme estrutura metodológica apresentada por Vergara (2010), foi utilizado um modelo de análise o qual foi elaborado a partir da literatura sobre o tema. O modelo de análise, construído a priori a partir da literatura, divide-se em dimensões e categorias, conforme apresentado no Quadro 1 - Modelo de Análise.

Quadro 1 - Modelo de Análise

Dimensão	Categorias	
Motivação inicial	Inovação orientada à melhoria	Inovação adaptativa
	Inovação orientada à missão	Inovação antecipatória
Objetivo se resultad os alcança dos	Satisfazer o cliente por meio da qualidade do serviço prestado	
	Aumentar o envolvimento dos cidadãos	Aumentar a legitimidade do governo com os cidadãos.

	Lidar com problemas sociais	Resolver problemas complexos
	Promover o envolvimento dos cidadãos	Envolver parceiros privados
	Melhorar o desempenho do governo	Acessar de novas fontes de recursos
		Promover valores democráticos, como a igualdade, a justiça, a transparência
Atributos	Novidade	Risco
	Descontinuidade (para alunos do campo)	Novas competências
	Incerteza	Novas necessidades atendidas ou criadas.
Tipo de inovação	Inovação em Governança (gestão de recurso humanos)	Inovação de Processo Tecnológico
	Inovação de Processo Administrativo	Inovação de Produto ou Serviço
Processo	Linear ou iterativo	Etapas: entendimento do problema, geração de ideias e alternativas de solução, prototipagem e teste, implementação, difusão
	Top-down ou colaborativo	
Atores	Prefeitos	Cidadãos
	Gestores públicos da alta administração	Legisladores
Indutores	Liderança apropriada	Conhecimento interno
	Capacitação dos gestores públicos	Construção de protótipos flexíveis para testagem
	Espaços de design colaborativo	Valorização do papel de empreendedores sociais e líderes de rua
	Autonomia e capacidade de tomada de decisão dos atores envolvidos	Acordos formais
	Alinhamento entre os objetivos de parceiros externos e os objetivos estratégicos do governo	Inter-relações entre as organizações públicas e entre o setor público e a sociedade
	Envolvimento da alta administração / apoio político	Uso da tecnologia
	Atitude aberta em relação à participação cidadã	Domínio de ferramentas e métodos para coordenação entre os parceiros
	Presença de claros incentivos a processos colaborativos	Diálogo, transparência e confiança
	Cidadão motivado e capacitado para participar	Responsabilidade social
	Atores relevantes mobilizados para participar do processo	Cidadãos envolvidos desde cedo
	Disponibilidade de recursos	Aceitação da inovação pelos servidores públicos
	Cultura colaborativa	Criatividade
	Incentivos/recompensas	Interações focadas no problema
	Abertura ao erro	Foco no longo prazo e na efetividade
Barreiras	Organização burocrática de estrutura verticalizada; ênfase à hierarquia	Conflitos políticos e ideológicos

	Controle burocrático, legalista; apego às normas	Forte crença na experiência profissional burocrática
	Perspectiva intraorganizacional	Foco no curto prazo e na eficiência
	Resistência ao novo	Percepção inadequada dos atores públicos e privados quanto aos papéis no processo de inovação
	Situações que impõem sigilo	
	Cultura de administração pública avessa ao risco	
	Situações de emergência/crise	

As dimensões representam os objetivos de análise a serem observados na prática de inovação analisada a fim de subsidiar a análise às categorias propostas. As categorias, por sua vez, são tipologias retiradas da literatura para cada dimensão criada no modelo. O objetivo das categorias é segregar as formas como os elementos da inovação no setor público configuram-se na prática.

Foram definidas como unidades de análise frases, expressões e palavras que representassem, de forma mais fidedigna, as categorias propostas no modelo de análise. O procedimento de categorização, baseado na análise de conteúdo proposta por Vergara (2010), foi realizado com a criação de categorias formalizadas com base na literatura, com a formação de uma grade fechada. O objetivo com a utilização da análise de conteúdo é verificar, a partir de uma análise qualitativa, quais os elementos de inovação no setor público, aludidos na teoria, estão presentes no caso prático, permitindo, desta forma, criar conhecimento sobre o tema em questão.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção serão apresentados os resultados obtidos e as análises dos resultados.

4.1 CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Para a construção do modelo de análise foram definidas 6 etapas: (i) revisão da literatura; (ii) criação da grade fechada do modelo de análise; (iii) coleta dos dados; (iv) transcrição das entrevistas; (v) padronização das unidades de análise; e (vi) enquadramento dos dados às categorias do modelo.

A (i) revisão da literatura permitiu ampliar o conhecimento científico na área (CARDOSO, 2017) possibilitando a (ii) criação da grade fechada do modelo de análise. Esta construção foi feita a partir de nove pesquisas dos principais autores sobre o tema. Após a (iii) coleta de dados, por meio da realização das entrevistas semiestruturadas, e posteriormente a partir da (iv) transcrição, foi possível montar a base de dados para construção do modelo.

Para fins de elaboração da etapa (v) padronização das unidades de análise foi utilizado o software MAXQDA, específico para análise de dados qualitativos como entrevistas e transcrições. Com a utilização do software foram criados os códigos e subcódigos a fim de representar, respectivamente, as dimensões e categorias propostas no modelo e análise.

A partir desta criação, prosseguiu-se para última etapa, (vi) enquadramento dos dados às categorias do modelo, buscando identificar a partir das transcrições das entrevistas, relacionar os dados coletados com o modelo de análise. Finalizada a

análise foi possível identificar 40 categorias do modelo de análise que obtiveram respaldo na prática.

4.2 ANÁLISE DAS CATEGORIAS

Esta pesquisa teve por objetivo, a partir do modelo de análise proposto, analisar o programa de educação fiscal realizado no município de Lages, sob o enfoque da inovação no setor público. Para isto, o modelo de análise formado por 8 dimensões e 70 categorias foi elaborado com base nos principais trabalhos teóricos da área a fim de ampliar o conceito sobre o fenômeno.

A partir da primeira dimensão proposta pelo modelo de análise, motivação inicial, foi possível identificar que o Programa de Educação Fiscal se enquadra como uma prática de inovação orientada à missão, segundo a classificação da OECD (2021). Esta motivação possui como característica a definição de um objetivo explícito, podendo variar entre uma inovação incremental ou radical (OPSI, 2018).

Este objetivo de nível superior é extremamente importante para atingir os objetivos sociais, sendo neste estudo, prover aos alunos, e demais atores envolvidos, desenvolver práticas de cidadania e gerar um maior conhecimento sobre o controle dos gastos públicos. Esta dimensão, composta por 4 categorias, apresentou nas entrevistas apenas referência com a inovação orientada à missão, sendo esta representada 14 vezes.

Por se tratar de uma inovação orientada à missão, sendo esta identificada como capacitar os alunos para que se tornem cidadãos conscientes e capazes de promover uma conscientização da sociedade sobre a educação fiscal, emergem a definição de objetivos e resultados alcançados por esta prática, segunda dimensão do modelo. A partir da frequência dos códigos identificados nas transcrições das entrevistas evidencia-se a relação da teoria e prática. Com 13 e 11 subcódigos relacionados as categorias de promover valores democráticos de igualdade, justiça, transparência e promover o envolvimento dos cidadãos, respectivamente, percebe-se o alinhamento dos objetivos pretendidos pela prática de inovação com a sua motivação inicial.

Para o modelo de análise proposto 26% da frequência dos subcódigos identificados pertencem à dimensão dos objetivos e resultados alcançados, evidenciando como a melhora no desempenho social (MOORE; HARTLEY, 2010), o envolvimento dos cidadãos (VOORBERG; BEKKERS, TUMMERS, 2015); (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016) e o objetivo de dar maior legitimidade (MOORE; HARTLEY, 2010) e transparência às ações do governo frente aos cidadãos corroboram com a motivação inicial da prática de inovação.

Dentre os resultados alcançados foi possível perceber que, com a realização das entrevistas, a prática de inovação implementada propiciou uma melhora nas entregas dos serviços aos cidadãos ofertados (MOORE; HARTLEY, 2010). O programa de educação fiscal, a partir da conscientização dos alunos sobre a conservação do patrimônio público, apresentou reflexos positivos na conservação das escolas e, conseqüentemente, uma redução dos gastos com manutenção desses bens públicos. Além disso, a inovação desenvolvida a partir do programa de educação fiscal proporcionou um aumento da legitimidade e transparência do governo municipal frente aos cidadãos.

Os entrevistados afirmaram que houve, como resultado da inovação, uma melhora substancial na transparência da prestação de contas dos recursos arrecadados pelas escolas participantes do programa. Os alunos antes da

implementação da inovação realizavam o seguinte questionamento: “porque quando a gente quer arrumar uma quadra de esporte, por exemplo, nós nunca temos esse recurso se nós pagamos a contribuição?”. Frente a esta demanda, umas das atividades desenvolvidas pelo programa para resolução deste problema foi a inclusão de um software em todos os computadores da escola a fim de possibilitar aos alunos, quinzenalmente, participar da prestação de contas dos recursos executados em sua escola.

Por fim, destaca-se ainda acerca dos objetivos e resultados alcançados que há um descolamento entre os objetivos pretendidos e a mensuração dos resultados alcançados. Ao implantar a prática de educação fiscal o objetivo almejado fora de desenvolver cidadão conscientes, a partir dos preceitos de cidadania e pensamento no coletivo. Contudo, no processo de desenvolvimento da inovação não houve a avaliação do programa a fim de verificar se os objetivos pretendidos estão sendo alcançados. A mensuração dos resultados alcançados pelo programa se dá pela avaliação quantitativa de alunos, escolas e professores envolvidos.

Por meio da terceira dimensão, atributos, se buscou identificar se as características propostas na literatura de inovação do setor público estão presentes no estudo de caso analisado. A inovação apresenta como antecedente a presença de um isomorfismo normativo (MOORE; HARTLEY, 2010), visto que a aplicação do programa no município de Lages é oriunda do programa desenvolvido em âmbito nacional. Desta forma, a literatura induz que, nesses casos, a inovação não seja voltada para a resolução de problemas identificados a partir dos atores envolvidos.

Este fato, contudo, não afasta a prática de ser identificada como uma inovação no setor público, pois a adoção de uma ideia pré-existente, adotada, porém, pela primeira vez por uma dada organização mantém o caráter inovador do programa (MOORE; HARTLEY, 2010)

A dimensão dos atributos possui base na literatura a partir dos conceitos de Osborne e Brown (2011) para a definição das categorias. Esta dimensão, a partir das categorias identificadas nas transcrições das entrevistas, reflete que a prática de inovação implementada necessita evidenciar os resultados alcançados pelo programa, visto que a categoria de novas necessidades atendidas ou criadas foi o atributo da novidade demonstra a alterações promovidas na gestão, por meio da realização da prática.

A dimensão para identificação do tipo de inovação, proposto pela literatura a partir dos conceitos de Moore e Hartley (2010) e Lopes e Farias (2020), não apresentou referência direta que pudesse ser identificada a partir do modelo de análise. Contudo, a partir das informações obtidas pela pesquisa documental e por meio das entrevistas, foi possível identificar que se trata de uma inovação de serviços (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016), visto que entregou aos usuários novos conteúdos em educação, ampliando a oferta de serviços públicos oferecidos.

O tipo de inovação implementado está refletido por meio da dimensão dos indutores propostos pelo modelo de análise. A inclusão da temática da educação fiscal está amparada como a dimensão a qual demonstrou a maior frequência de categorias identificadas no modelo, 81 subcódigos, sendo quase 42% dos subcódigos identificados nas entrevistas.

A dimensão dos atores corresponde a 7% da frequência das observações do modelo de análise. Nesta dimensão estão representados os gestores públicos da alta administração; prefeitos e cidadãos. Destaca-se nesta dimensão a categoria dos gestores públicos da alta administração (LOPES; FARIAS, 2020), devido a participação da secretária de educação, e a categoria representada pela atuação do

Prefeito de Lages o qual configurou-se, no caso prático, como um indutor da inovação no setor público. A presença da secretaria de educação foi identificada como a presença da autoridade política capaz de implantar e canalizar recursos e legitimidade ao processo de inovação (CROSBY; HART; TORFING, 2016).

O coordenador do programa de educação fiscal foi essencial para sustentar o processo de inovação (CROSBY; HART; TORFING, 2016). Tem-se neste papel do coordenador a figura de uma liderança apropriada, conforme fundamenta De Vries, Bekkers e Tummers (2016), Crosby, Hart e Torfing (2016) e Lopes e Farias (2020). Esta categoria foi sinalizada nas entrevistas 8 vezes, representando 9% da dimensão dos indutores da inovação

A presença de atores relevantes se demonstrou, no caso prático, como um dos principais indutores da inovação, representando quase 10% da frequência das categorias evidenciadas no modelo. Além disso, a partir da categoria: cidadão motivado e capacitado para participar foi possível evidenciar a importância da integração entre professores e alunos a fim de permitir a participação cidadã (VOORBERG; BEKKERS, TUMMERS, 2015).

Os professores, peças chave neste processo de inovação, atuam além da disseminação do conhecimento aos alunos, pois desempenham um importante papel em alinhar as necessidades dos estudantes aos objetivos do programa (MOORE; HARTLEY, 2010). A educação fiscal transcende os aspectos tributários e financeiros, visto que se propõe a aplicar princípios de cidadania e bem-estar social.

A exemplo disto, foi a solução colaborativa realizada entre alunos e professores proposta para resolver o problema de brigas ocorridas entre os alunos no intervalo das aulas. Por iniciativa de uma professora atuante no programa de educação fiscal foram desenvolvidos 11 coletes de TNT e placas das cores vermelha, amarela e verde. Os alunos, por revezamento, usam os coletes e atuam como fiscais do espaço público do recreio a fim de conscientizar a todos sobre a utilização do bem público de forma coletiva.

Os alunos, principais beneficiados pela inovação deste serviço público, ao participarem de forma ativa do programa são basilares para o sucesso da inovação (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015). A prática, que no ano de 2013 executou o programa com a participação de 350 alunos e 2 escolas municipais, em 2021 contabiliza 71 unidades de ensino e 10.800 estudantes.

Assim como existe a presença de indutores na literatura, também se observa algumas barreiras impostas à inovação no setor público, conforme apresentado no modelo de análise. Esta dimensão foi identificada, principalmente, pela resistência ao novo (LOPES; FARIAS, 2020) e conflitos políticos e ideológicos (ANSELL; TORFING, 2021). A resistência ao novo (LOPES; FARIAS, 2020) identificada na implementação do programa foi identificada a partir da falta de incentivos concedidos aos professores para aderirem a prática.

Além disso, pode-se induzir que a barreira de resistência ao novo deve-se ao processo de inovação *top-down*, o qual apresentou-se, inicialmente, apenas na forma de uma nova atribuição para a qual os atores envolvidos não se vislumbravam resultados positivos. Esta falta de legitimidade por parte da instituição foi suprida aos poucos, durante a consecução do programa, pela própria adesão de novos professores e resultados obtidos dos alunos.

A barreira de conflitos políticos e ideológicos (ANSELL; TORFING, 2021) foi identificada a partir da troca de gestão, vinculada à alteração de pessoas em cargos de alto escalão, especialmente quando se tratavam de alternância de partidos políticos na gestão do município. Este foi um dos fatores mais evidenciados pelos

entrevistados como condicionantes a rupturas e a descontinuidade ao andamento do programa. Esta barreira foi mais fortemente identificada na fase de implementação do programa de educação fiscal, na qual a base no programa ainda estava em etapa de estruturação, sem a consolidação na forma de programa e de inovação no serviço público.

Por fim, quanto à dimensão do processo de implantação, a partir das informações obtidas por meio das entrevistas, o programa de educação fiscal está enquadrado, segundo o conceito de Ansell e Torfing (2014), como Top-down. Este processo se estrutura por uma lógica de “cima para baixo”, ou seja, existe uma atitude de pró-inovação por parte do alto escalão de governo, sendo este um dos indutores da inovação no setor público (LOPES; FARIAS, 2020). A referência a esse processo é identificada duas vezes nas entrevistas, na qual relatam que a implantação do programa surgiu a partir de uma atitude de gestão. Além disso, foi possível identificar que neste processo de implantação houve uma fase de prototipagem, visto que o programa foi implementado de forma gradativa pelo município.

Ao analisarmos o modelo de forma holística a inovação se torna ainda mais latente quando observado o contexto apresentado pela educação no campo. Por se tratar de um município com ampla extensão territorial, uma parcela dos cidadãos reside na zona rural, na qual o acesso às tecnologias apresenta limitações. Com a implantação do programa na zona rural, além de se apresentar como uma inovação em serviços, observa-se uma inovação tecnológica. Conforme relatado nas entrevistas *“as crianças não têm acesso a internet. São poucos os lugares que nós temos acesso, então a gente leva isso até eles [...]este ano, por exemplo, a gente solicitou para o coordenador um notebook para cada escola”*.

Nota-se que, para este público da educação, houve uma disruptiva na forma de prover a educação. O acesso às informações que antes do programa apenas os alunos da zona urbana possuíam, conduziram a inovação no setor público promovida pelo programa à missão de propiciar a todos uma consciência cidadã sobre a importância da educação fiscal.

4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Com base no modelo de análise foram propostas 8 dimensões e 70 categorias para a análise do programa de educação fiscal à luz da inovação no setor público. Para o caso prático o modelo teve aderência a 39 categorias, um total de 56% quando comparado ao modelo teórico inicial. Nota-se, por fim, que a introdução do programa no contexto da educação municipal de Lages, configura-se como uma inovação de serviço, visto que trouxe aos alunos novas formas de conhecimentos e práticas a fim de construir a base para a formação de conceitos de cidadania. Estas novas competências impulsionam as ações de controle e fiscalização da arrecadação de impostos e aprimoram a destinação e o controle dos recursos públicos, pois conforme relatado por um dos participantes: *“não basta pagar impostos, é preciso fiscalizar”*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o Programa de Educação Fiscal sob uma proposta de inovação de serviço público, a partir da inclusão da temática da educação fiscal e cidadania no contexto da educação do município de Lages. A análise dos resultados revelou que o programa pode ser observado como uma inovação de serviço, a partir do conceito de De Vries, Bekkers e Tummers (2016). A pesquisa sugere que a

inovação foi possível graças a participação líderes e o envolvimento de todos os atores envolvidos.

Questões vinculadas a resistência ao novo, conflitos políticos foram identificados como barreiras no processo de implantação do programa. Encontra-se respaldo destes antecedentes na literatura ao tratar das barreiras vinculadas à inovação no setor público. A realização desta pesquisa apenas sob o olhar dos atores internos se apresenta como uma limitação deste estudo. Trabalhos futuros podem buscar aprofundar o conhecimento da temática desta inovação a partir do olhar dos alunos envolvidos no programa.

Quanto aos objetivos e resultados alcançados observa-se um descolamento na avaliação do Programa. O município, ao mensurar como resultados da prática apenas os *outputs* de unidades de ensino, alunos e professores envolvidos, não avalia os reais objetivos pretendidos com a inovação. Elaborar estudos qualitativos que busquem identificar os resultados alcançados no que tange ao desenvolvimento da cidadania e da educação fiscal irão abrir novas possibilidades de inovação a serem implementadas.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Co-creation: the new kid on the block in public governança. **Policy & Politics**, v. 42, n. 2, pgs 211–230, 2021.

CAMINHA, Siomara Catarina Ribeiro *et al.* Projeto educação fiscal para cidadania: análise de uma prática pedagógica escolar. **Revista Espacios**, v. 38, n. 50, p.2, 2017.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; SEVERO, Willber da Rocha; CAVALCANTE, Pedro. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do Prêmio Inovação. *In: CAVALCANTE, Pedro et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília, 2017.

Cardoso, Thuine Lopes. **Avaliação de desempenho construtivista para apoiar a gestão da Universidade do Mindelo**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2017.

CROSBY, Barbara C.; HART, Paul; TORFING, Jacob. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v.19, n. 5, p. 655-669, 2016.

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

HARTLEY, Jean. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

LOPES, André Vaz; FARIAS, Josivânia Silva. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, p. 1-17, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *In*: OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

OECD - Observatory of Public Sector Innovation. Public Sector Innovation Facets MISSION-ORIENTED INNOVATION. Documento eletrônico. 2021.

OPSI – Observatory of public sector innovation. Documento eletrônico. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/blog/innovation-facets-part-4-mission-oriented-innovation/> (2018)

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

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, (Coleção Trajectos), p. 281, 2005.

PARALTA, Patrícia Louro. **A inovação de serviço no setor público: um estudo exploratório**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um Retorno ao Básico: Compreendendo os Paradigmas de Pesquisa e sua Aplicação na Pesquisa em Administração. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago, 2009.

SCHUCH, Eduarda Montibeller; HOFFMANN, Micheline. Cocriação e Design Thinking: uma Experiência de Inovação no Serviço Público em um Município Brasileiro. **Teoria e Prática em Administração**, 2021

SCHUMPETER, J. **Business cycles**: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process. London: McGraw-Hill Book Company, 1939.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da; OLIVEIRA, Petter Ricardo de; BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. Design thinking para redesenho do modelo de atendimento ao cidadão na Anvisa: foco na experiência do usuário *In*: CAVALCANTE, Pedro. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília, 2019.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455–1479, 2017.

TORFING, Jacob; SORENSEN, Eva; ROISELAND, Asborn. Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers and ways forward. **Administration and Society**, v. 51, n. 5, p. 795-825, 2019.

TRISCHLER, Jakob; SCOTT, Donald Robert. Designing Public Services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. **Public Management Review**, 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 4.ed. – São Paulo, 2010.

VOORBERG, W, H.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, p. 1333–1357, 2015.