

Área Temática: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**GOVTECHS: PERSPECTIVAS E DIFICULDADES DA PARCERIA COM
STARTUPS NO PROCESSO DE INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO**

GOVTECHS: PERSPECTIVAS E DIFICULDADES DA PARCERIA COM STARTUPS NO PROCESSO DE INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

RESUMO

As transformações sociais, econômicas e tecnológicas que delineiam novas estruturas de mercado e demandas da população influenciam, também, mudanças na forma de atuação da Administração Pública (POLLIT; BOUCKAERT, 2001). Devido a características estruturais que inibem tais inovações, a estruturação de parcerias em uma rede de Governança Pública (PETERS; PIERRE, 1998) que se valha de mecanismos tecnológicos para o atendimento das novas demandas sociais (DUNLEAVY et al, 2006) tem se tornado uma alternativa buscada pelos governos. Nessa perspectiva, as *Govtechs, startups* que atuam junto a órgãos e instituições do setor público, surgem como agentes potenciais nesse processo. Esse trabalho tem como objetivo analisar o processo de inovação junto ao setor público sob a ótica dessas empresas. Para tanto as entrevistas com os gestores responsáveis foram analisadas à luz do processo de inovação social de Murray et al (2010). Os resultados demonstram que as inovações por meio dessas parcerias ocorrem de maneira incipiente devido às dificuldades de contato com os representantes públicos, às restrições legais, aos processos burocráticos e às instabilidades políticas.

Palavras Chave: Reforma da Administração Pública; Inovação; *Govtechs*; *Startups*.

ABSTRACT

The social, economic and technological transformations that outline new market structures and the demands of the population also influence changes in the way Public Administration works (POLLIT; BOUCKAERT, 2001). Due to structural characteristics that inhibit such innovations, the structuring of partnerships in a Public Governance network (PETERS; PIERRE, 1998) that uses technological mechanisms to meet the new social demands (DUNLEAVY et al, 2006) has become an alternative sought by governments. In this perspective, *Govtechs, startups* that work with public sector bodies and institutions, appear as potential agents in this process. This work aims to analyze the innovation process with the public sector from the perspective of these companies. For that, the interviews with the responsible managers were analyzed in the light of the social innovation process of Murray et al (2010). The results demonstrate that innovations through these partnerships are incipient due to difficulties in contact with public representatives, legal restrictions, bureaucratic processes and political instability.

Key words: Public sector reform; Innovation; *Govtechs*; *Startups*.

1. INTRODUÇÃO

O ambiente em que as práticas de gestão, tanto pública quanto privadas, são desenvolvidas é influenciado por tendências e fenômenos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos maiores e externo a elas (POLLIT; BOUCKAERT, 2001). Nesse contexto, as mudanças na tecnologia e no padrão das necessidades e demandas da sociedade estão levando os governos a transformarem sua forma de atuação (MULGAN; ALBURY, 2003; ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

No setor público, porém, para ser viável, a alavancagem da mudança e inovação depende da identificação de forças capazes de reunir segmentos sociais, políticos e institucionais em torno de seus objetivos (GAETANI, 1994; BRANDÃO; FARIA, 2013). Alguns modelos teóricos que buscam compreender as transformações existentes no âmbito da gestão pública dão conta da necessidade de uma maior abertura da Administração às relações com entes não-estatais (ONGs e empresas privadas, por exemplo, estabelecendo-se uma nova estrutura de Governança Pública na qual o poder público se institucionaliza como um agente relevante na arregimentação de forças com foco no melhor atendimento às demandas da sociedade (PETERS; PIERRE, 1998).

Deve-se notar, porém, que esse processo de transformação da Administração Pública vem imerso em um contexto mais amplo de transformações sociais, econômicas e tecnológicas, do qual se pode citar o papel da internet, novas relações de mercado, maior demanda e engajamento da população. As tecnologias digitais estão entrando em todos os aspectos da vida humana, e com isso uma grande parte da população passa por mudanças na forma que age social, econômica e politicamente – tendo consequências nas interações entre cidadãos e administração pública (DUNLEAVY et al, 2006).

O ambiente do setor público, porém, é menos propenso a amplas inovações do que o setor privado, devido à falta de incentivos, aversão ao risco, excesso de burocracias e baixa competitividade (MULGAN; ALBURY, 2003). Nesse contexto, o estabelecimento de parcerias passa a ser primordial para oportunizar inovações que possam criar legitimidade para o setor público compreender de forma cada vez mais ampla e profunda os problemas complexos da coletividade e tentar resolvê-los atuando de maneira mais efetiva e eficiente (BEKKERS et al, 2011).

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de inovação da Administração Pública à luz da relação que o Estado estabelece com as *Govtechs*, *startups* que tenham como missão se relacionar com o Governo para transformar realidades sociais. Dessa forma, visa compreender o que incentiva os gestores de *startups* a trabalharem com o setor público, quais são os desafios dessa interação, qual a perspectiva para esse mercado no futuro e propostas para essa área no âmbito nacional.

Para tanto, está dividido em cinco partes, além dessa Introdução. Na primeira, serão apresentados os aspectos teóricos e conceituais que cercam a pesquisa. Na segunda, os procedimentos metodológicos utilizados para coleta e análise dos dados. Após, são apresentados os resultados obtidos e suas implicações teórico-empíricas. Por fim, as considerações finais acerca de resultados e potenciais pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. New Public Governance

As reformas da máquina pública e os modelos teóricos que tentam explicá-los marcam a ciência da Administração Pública desde os anos 1980. O movimento teórico-empírico que, talvez, tenha deixado marcas mais claras nesse processo de transformação da Administração Pública é a Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*). Com origem nos anos 1980, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, o modelo se caracterizou fundamentalmente pela apropriação de práticas gerenciais do setor privado, percebidas como capazes de tornar o sistema público mais eficiente e eficaz. A onda de modernização do aparelho estatal, que surgiu em resposta à crise da burocracia weberiana, teve como panorama a crise fiscal das principais economias do mundo alavancada por seus governos sobrecarregados (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). A crescente globalização também teve papel fundamental para o contexto reformista. Acrescido ainda da disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, da ascensão de valores pluralistas, além da crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades (SECCHI, 2009) – despontava-se um terreno fértil para mudanças direcionadas à reconfiguração do papel do Estado.

No bojo desse processo, porém, Peters e Pierre (1998) tentam contrapor o *New Public Management* a um novo conceito que denominam como “Governança”. Seu aspecto principal é a dominância das redes sobre as políticas públicas, e não mais as instituições formais do governo. Essas passam a fazer parte de um processo contínuo de barganha com os membros da rede em questão – empresas, ONGs e/ou civis – em uma postura relativamente mais igual e de interdependência frente aos parceiros.

As parcerias entre atores governamentais e privados permite que cada lado se utilize de recursos que não estariam a disposição se remanescesse em seu lado próprio da (presumida) divisão entre os dois setores. Dessa forma, a nova dinâmica amplia o repertório instrumental tradicionalmente utilizado pelo setor público para implementação de políticas à medida que traz maior efetividade a uma série de métodos anteriormente ignorados por representarem uma forma menos direta de intervenção (PETERS; PIERRE, 1998). Há, assim, uma substituição da faculdade de controle direto do Estado, pela sua capacidade de influência.

Cumprir notar que ambos os modelos de gestão têm como objetivo tentar explicar de que maneira a Administração Pública deve se estruturar para responder às demandas da sociedade que já mudara de forma significativa à época. O rompimento de paradigmas tecnológicos emergentes nas décadas seguintes, porém, tomaria o mundo de forma tão abrupta que também deixou suas marcas na Administração Pública, a qual tem de responder a demandas diferentes por parte de sua sociedade. Esse movimento marca uma nova natureza das relações entre governo e cidadãos, os quais passam a utilizar as redes sociais e sistemas de informação para habilitar a co-criação de serviços públicos por ambas as partes.

Segundo Dunleavy et al (2006) esse momento marca o surgimento de uma modalidade que se pauta em avanços tecnológicos e que tem como objetivo torná-los centrais nos serviços públicos de tal forma que a aproximação com demais atores envolvidos no processo é algo inerente. Os autores nomeiam esse movimento de Digital Era Governance.

Cumprir notar que, conforme expressado pelos autores, esse movimento é sobre governança, não exclusivamente ou primordialmente sobre mudanças digitais. Dessa forma, considera-se que um modelo de gestão pública que envolve a reintegração de funções na esfera governamental, a adoção de estruturas holísticas e orientadas para

a necessidade e a digitalização progressiva de processos administrativos não só como um instrumento que possibilita ganhos de eficiência (conforme era vista no NPM), mas também capaz de gerar soluções que ajudem a moldar o próprio serviço público

Considerando essa perspectiva tecnológica, deve-se questionar os limites do setor público e do setor privado na geração de inovações (MAZZUCATO, 2014). Assim, deve-se analisar, de um lado as *startups* como possíveis parceiras do setor público na geração de inovações que se valham de soluções tecnológicas para o atendimento das demandas da sociedade; de outro, deve-se compreender mais a fundo como se dá o processo de inovação aqui abordado.

2.2. Startups

As *Startups* são empresas que buscam desenvolver um modelo de negócio inovador, repetível e escalável que tem como objetivo gerar grande impacto econômico e/ou social (RODRIGUEZ, 2015). Segundo estatísticas da Associação Brasileira de Startups (2019) o Brasil conta com 12.756 *startups* espalhadas ao redor de 601 cidades do país, com crescimento de cerca de 20% ao ano. Tais empresas podem atuar em diferentes nichos de mercado, conforme seu tipo de negócio, dando origem a diferentes nomenclaturas, como por exemplo as *Fintechs* (setor financeiro), *Edtechs* (educação), *Agrotechs* (agronegócio), *Healthtechs* (saúde) e *Lawtechs* (jurídico) e, também as *Govtechs* (Governo e Administração Pública).

O termo *Govtech*, advindo da junção das palavras *Government* e *Technology*, pressupõe que a tecnologia é capaz de facilitar as atividades governamentais e oferecer soluções para problemas que afetam a Administração Pública, tanto em termos de políticas e serviços públicos (âmbito externo) quanto em termos de gestão pública (âmbito interno).

Tais empresas são, habitualmente, criadas por pequenos e médios empreendedores e que em geral já atuaram no setor público e detém certo conhecimento sobre os problemas existentes nos órgãos e, conseqüentemente, de suas oportunidades de atuação (PWC, 2016). Elas se valem das barreiras de inovação que cercam o setor público, conforme apontado por Mulgan (2012): (i) a inexistência de modelos de investimentos para a inovação nas organizações; (ii) a ausência de orçamentos, equipes, processos e habilidades; (iii) ausência de sistemas de recompensa e estímulos; (iv) burocracias que impedem o compartilhamento de inovação; (v) falta de métodos maduros de gerenciamento de riscos para experimentação.

Cumprir notar, porém, que ainda que conheçam as oportunidades internas e consigam conceber ideias para resolvê-las, tais *startups* enfrentam algumas dificuldades em lidar com o setor público, como: estabelecer contato direto com os responsáveis dos órgãos, existência de longos ciclos de vendas e complexos processos burocráticos, bem como a instabilidade da relação com os servidores públicos (BCG, 2017).

2.3. Inovação Social

Inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual (OSBORNE; BROWN, 2005). Considerando o cenário que a cerca no âmbito da Administração Pública, após a identificação das oportunidades de atuação,

o processo de inovação sistêmica pode ser dividido em seis estágios consecutivos, (MURRAY et al, 2010). O modelo é sinteticamente apresentado na Figura 1.

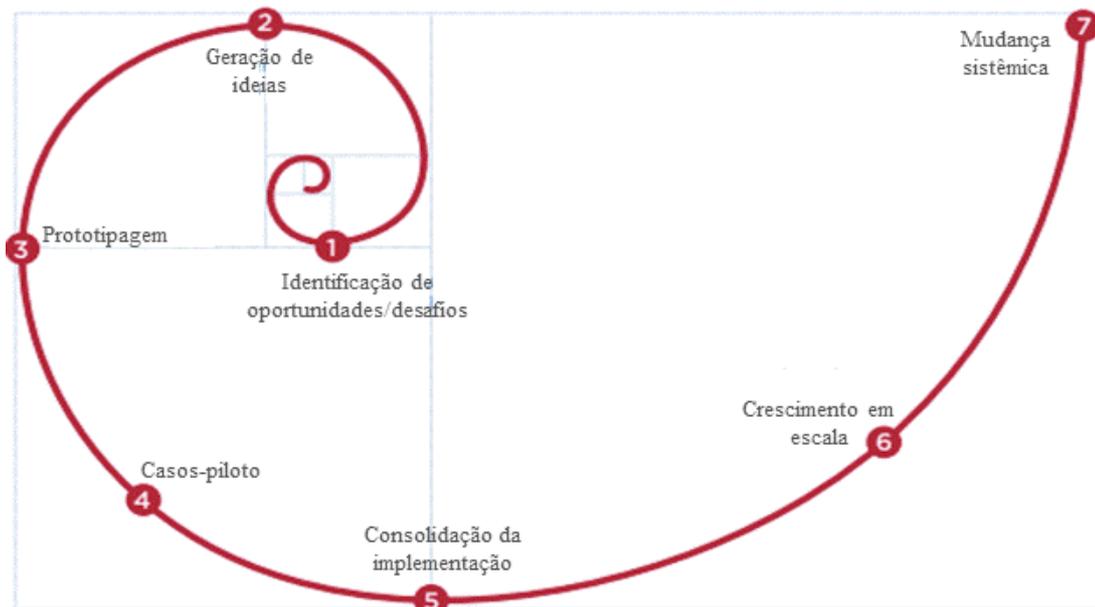


Figura 1: Estágios da inovação no Setor Público

Fonte: Elaboração própria com base em Murray et al (2010)

Dessa forma, em linhas gerais: (i) inicialmente, uma pessoa (ou grupo de pessoas) observam um desafio ou oportunidade de se transformar uma realidade existente, ou seja, identifica-se a necessidade de se gerar uma inovação; (ii) as ideias e propostas são desenvolvidas e elaboradas conceitualmente, buscando-se planejar os recursos, processos e estruturas necessárias para a realização dessa inovação; (iii) são desenvolvidos “protótipos” do produto final, visando identificar as falhas do planejamento inicial do projeto; (iv) realizados os ajustes, as pessoas responsáveis pela proposta usam sua rede de contatos para identificar instituições que aceitem adotar a solução propostas para testa-la na prática e desenvolver casos-piloto (*cases*); (v) os resultados positivos são apresentados para outros órgãos e instituições visando consolidar a implementação da solução na área; (vi) à medida que essa adoção acontece os resultados são demonstrados em mais locais, as mesmas crescem e se espalham de forma escalável para instituições similares; e (vii) após serem adotadas de forma ampla, institucionaliza-se uma mudança sistêmicas no setor.

Cabe notar que, embora este diagrama sugira que a inovação aconteça como um processo linear, na prática, geralmente vai e volta entre diferentes etapas, sendo os estágios utilizado para os processos sequenciais, iterativos, criativos e de abordagens abertas.

3. METODOLOGIA

O objetivo do trabalho demanda a utilização de uma investigação qualitativa de pesquisa, o qual defende o caráter construtivo e interpretativo do conhecimento, tomando o conhecimento como uma produção e não apenas como uma simples apropriação linear de uma realidade que se apresenta (REY, 2005).

Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores de *Govtechs* acerca de suas empresas e seu relacionamento com o setor público.

Para identificar tais organizações, inicialmente foram mapeadas as *govtechs* brasileiras que cumprissem ao menos um dos seguintes critérios: possuir o Selo Govtech do BrazilLAB; ou trabalhar com o público-alvo *B2G* segundo a base de dados *Startupbase* da ABStartups. Foram identificadas 40 empresas nesse perfil.

As empresas foram contatadas por telefone e e-mail institucionais para o agendamento das entrevistas. Era garantido que as respostas seriam tratadas de maneira agregada e suas identidades permaneceriam anônimas, bem como o nome de suas empresas. O número de entrevistados foi definido pela saturação. De forma sintética, o perfil dos entrevistados é apresentado no Quadro 2.

Startups	Função	Tempo do mercado	Projetos em andamento
Startup 1 (E1)	CEO	2 anos	10 projetos
Startup 2 (E2)	CEO	5 anos	8 projetos
Startup 3 (E3)	Sócio	5 anos	Não especificou
Startup 4 (E4)	CEO	3 anos	5 projetos
Startup 5 (E5)	Diretor	3 anos	4 projetos
Startup 6 (E6)	Sócio	2 anos	Não especificou
Startup 7 (E7)	Diretor	4 anos	25 projetos

Quadro 1: Descrição da amostra

A análise dos dados foi efetuada com base na Análise de Conteúdo (AC), método escolhido em função da natureza do problema da pesquisa. De acordo com Bardin (2009), compreende-se por AC um conjunto de técnicas de análise das comunicações a fim de se obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

As categorias foram definidas a priori com base no processo de inovação social estruturado por Murray et al (2010), o que orientou também o roteiro de entrevistas. Cumpre notar que devido aos poucos trabalhos acadêmicos com ênfase no estudo do papel das Govtechs no processo de relacionamento com o setor público e consequente geração de inovação em termos de gestão e políticas públicas, o roteiro de entrevistas embasou-se nos trabalhos realizados pelo BCG (2016), Public (2019) e PWC (2019).

4. ANÁLISES

A análise das entrevistas é apresentada à luz do processo de inovação social proposto por Murray et al (2010). Por parcimônia, porém, as etapas foram agregadas em três fases, conforme apresentado ao longo da seção.

4.1. 1ª Fase: Desafios e possíveis soluções

A existência de oportunidades e desafios na Administração Pública está intimamente relacionada com a criação e desenvolvimento de ideias para sua solução.

A experiência prévia de trabalho na área pública, também foi mencionada como fator relevante para a criação de novas *startups* com objetivo de trabalhar na área. Isto ocorre, pois, grande parte dos gestores só é capaz de enxergar esses desafios,

por já terem familiaridade com os aspectos cotidianos procedimentais da Administração pública, conhecendo seus impasses e dificuldades, como expressa a fala abaixo.

“Como já fazíamos parte do setor público antes, percebemos ao longo de todo processo de criação que seria legal mais do que só uma ferramenta de apoio para essa área e sim, uma metodologia desenvolvida de apoio” – E2

“Isso acho que tem um *mix* de história pessoal de cada empreendedor, normalmente alguém que desde cedo olha com atenção os problemas da sua cidade, é engajado nos problemas da sua cidade. Com base no que eu converso com os colegas empreendedores da gestão pública é sempre alguém que teve uma participação na área pública ou era servidor público”. – E6

Cumpre notar que, ao perceberem essas oportunidades e desenharem as soluções pensadas, percebe-se uma excelente oportunidade de negócio ao se considerar o tamanho do Setor Público brasileiro. Esse, porém, não é o único fator que leva uma empresa a resolver trabalhar com o setor público.

Um aspecto de destaque emergente das entrevistas refere-se ao impacto social atrelado as ações e que possui impacto direto na vida cidadãos. Segundo Mulgan (2007) as inovações sociais são atividades e serviços inovadores motivados pelo objetivo de atender a uma necessidade social. Todos os entrevistados afirmaram que esse é um dos motivos positivos e que incentivam esses negócios.

“É um mercado muito bom, apesar de sempre se ouvir falar em crise, é um mercado que nunca falta dinheiro, que tem muito recurso e que tem que investir, não é igual uma empresa que pode fazer contensão. O governo tem orçamento e ele tem que gastar esse dinheiro em algum lugar. Então é um mercado muito bom.” – E5

“O senso de propósito e a oportunidade de continuar fazendo o que eu gostei de fazer, trabalhar com o setor público, mas agora não pode ser só amor, né? Para ser negócio tem que vender, né? E para vender tem que estar causando impacto e tem que encontrar um público que compre seu serviço.” – E4

“Nossa motivação, vem um pouco da vontade de querer ajudar esse setor e como a gente vê que é um setor que ainda não está tão desenvolvido, enxergamos várias oportunidades de negócio?” – E7

“Em um desses projetos a gente trabalhou com uma comunidade muito pobre, aqui no Rio, foi a primeira vez que eu subi mesmo em uma comunidade... presenciar aquilo é diferente, nunca mais aquelas cenas saíram de mim, foi ali que para mim ficou que era onde a gente realmente poderia ajudar e fazer a diferença.” – E2

“A gente tem que se unir com a população para resolver alguns problemas porque o governo não tem esse braço todo, entendeu?... É sensacional ver pessoas tão preocupadas com a cidade que vivem, com o país e tudo mais “. - E3

4.2. 2ª Fase: Implementações pontuais

A simples capacidade de compreender os problemas do setor público regional, o anseio por contribuir nessa mudança social e a capacidade de propor boas ideias inovadoras, porém, não são suficientes para que tais empresas consigam levar as suas soluções para dentro da Administração Pública. O cenário, hoje, conta com poucas *Govtechs* padecendo de dificuldades de encontrarem investidores e até mesmo contratantes. O atual ambiente governamental, marcado por uma cultura de aversão ao risco (ao invés de estímulo à inovação), leva a que inúmeras medidas transformadoras de impactos positivos deixem de ser aplicados em diferentes órgãos públicos (MULGAN, 2007). Na análise das entrevistas, as dificuldades abordadas anteriormente e as afirmações dos gestores demonstram a carência desse setor frente a mecanismos de contribuição e suporte.

“É muito comum ver conjunto de 3,4,5 estudantes recém-formados terem uma ideia legal, montarem uma coisa legal e depois não terem investimento para seguir sua ideia, há uma verdadeira preocupação dos investidores em relação as *Govtechs* “. – E6

“Como a gente consegue mostrar para um investidor grande que vale a pena botar dinheiro [na nossa empresa] para trabalharmos no setor público? Para isso acontecer, tem que ter exemplos, tem que ter cases, eu acho que se a gente conseguir montar esses cases a coisa pode andar mais rápido” - E1

“Eu acho que o cenário é desafiador e que demanda muita perseverança e resiliência para quem se aventura com isso, não é um terreno voltado para amadores, [...] não é qualquer um que deve se aventurar, é muito difícil e tudo conspira para dar errado “. - E4

Tal cenário tende a gerar um elevado grau de dificuldade para fazer com que os responsáveis por essas empresas consigam se fazer ouvidos pelos gestores públicos potenciais contratantes. Dois atores desse sistema foram apontados pelos entrevistados, porém, como os instrumentos “catalisadores” para a realização de parcerias: de um lado, parcela dos próprios servidores públicos interessados em implementar soluções inovadoras para problemas antigos; de outro o apoio institucional de algum órgão que vise estimular tais parcerias.

Em relação a esse segundo grupo de catalisadores, eles são responsáveis tanto por auxílio no desenvolvimento de produtos e serviços, apoio com recursos e financiamento, existência de redes de conexão entre as *startups* e o setor público e na assistência quanto à compreensão dos procedimentos do setor público. Eles são compostos por organismos internacionais (ex: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), organizações não governamentais (ex: Fundação Lemann), bem como *hubs* de inovação (ex: BrazilLAB) e o sistema de incubação/aceleração de startups nacional, instituições responsáveis por estimular, orientar e auxiliar na estruturação, planejamento e operacionalização dessas empresas nascentes para que seus modelos de negócios se tornem escaláveis (ex: comunidades de startups, eventos, palestras, feiras e *hackatons* promovidos por elas)

“Participamos do processo de aceleração do BrazilLAB, onde recebemos o Selo GovTech, esse processo ajudou a desmistificar algumas coisas, principalmente em relação a burocracia que é para contratar, foi bom para entender um pouco melhor e tivemos algumas interações com prefeituras, lá acaba gerando bastante *networking* e a gente acabou tendo acesso a algumas prefeituras “. – E1

“Em dois processos, houve o auxílio na questão financeira através de recursos do BID, fomos até premiados por eles.” - E2

“Hoje nossa forma de apresentação além das mídias sociais, a participação em feiras, *hackatons* é importante para a nossa divulgação e criação de conexões, costumamos patrocinar e ir nesse tipo de evento” - E6

“A Fundação Lemman tem parceria com várias prefeituras e em um dos seus eventos ela fez a intermediação, apresentou a secretaria para gente, e por isso nós fechamos contrato com a prefeitura, ela viu na gente uma oportunidade de levar auxílio para aquele município “. – E3

No que tange aos servidores públicos, porém, a heterogeneidade de opinião acerca da parceria com a startup e de sua aceitação/disponibilidade em aceitar as mudanças propostas em termos de políticas e/ou processos é um aspecto apontados pelos entrevistados em relação à suas capacidades de conseguir implementar parcerias com instituições públicas. Isso ocorre, pois, se de um lado afirmam lidar com pessoas dispostas a aderir as mudanças, de outro, surgem servidores desfavoráveis ou adversos as inovações.

“O servidor público ele tem de tudo, não é uma figura única, tem aquela pessoa que é mais voltada a tecnologia, que está buscando soluções novas, tem aquele que é mais acomodado, que está tranquilo com a rotina de trabalho, tem outros que já querem fazer muitas coisas” – E4

“Olha é, acho que isso varia muito, acho que já existem muitas pessoas que já estão mais confortáveis, que o mundo está mudando, que tem que estar aberto a novas tecnologias, as novas iniciativas, mas ainda tem aquelas pessoas que são muito quadradas, tem um estereótipo do setor público de que tem dificuldade de trabalhar com coisas que vão mexer muito com o dia-a-dia deles, tá? ” – E7

“Acho que o servidor carece de ferramentas novas, inovadoras, há muita gente boa querendo fazer diferente, querendo dar mais qualidade, entregar mais ao cidadão e aos demais gestores. Você imagina, um secretário, servidor, diretor ou qualquer servidor que acaba de assumir um cargo de liderança, de gestão e ele tem uma ideia que só consegue colocar em prática um ano depois, porque demora um ano uma contratação, isso é uma amarração muito grande a qualquer motivação pessoal e profissional da pessoa, né? “– E2

Os entrevistados ressaltaram, porém, que a existência de dificuldades durante os projetos realizados com o setor público, serve como barreira para os processos de inovação. O destaque foram as críticas à Lei 8.666/93, que normatiza o processo de contratação. A lei é considerada “antiga” por exigir uma previsibilidade nas condutas dos contratados impraticável para o setor, à medida que o processo de inovação nem sempre é presumível e calculável.

“O grande entrave é a questão da Lei que acaba engessando muito e parte do princípio de que todo mundo é ‘do mal’, então você tem o ônus de comprovar que você é ‘do bem’ [...]. Há um engessamento muito grande de comprovar essas coisas e todo processo acaba sendo muito moroso [...]. Quando você tem uma inovação que para ser contratada demora um ano, um ano e meio, a gente, no mínimo, tem um problema aí para ser observado. Isso é algo que acaba

complicado demais e tira um pouco a vontade de participar desse processo “. – E1

“Hoje, o nosso principal desafio é a justamente na etapa de contratação [...] A Lei é muito falha em diversos sentidos. [...] Tem mais de 25 anos que essa Lei foi escrita e já está um pouco ultrapassada [...] A gente, eventualmente, identifica alguma ineficiência, propõe que o município avance e ele tem receio de avançar pois tem medo que alguma coisa seja malvista ou mal-entendida e, posteriormente, ter que responder por isso. Tem muita gente que quer fazer coisas legais e tem muito receio de fazer pois a lei não permite” - E7

Mulgan (2007) aborda a questão, da dificuldade de trabalhar com grande quantidade de regras, assim como, a necessidade de previsão dos acontecimentos futuros. Através da sistematização, formalização e especificação da lei. Segundo o autor, essa imposição reflete negativamente a criatividade produzida no setor e não proporciona melhoria na aversão ao risco existente nessa área.

“A própria característica de pesquisa e inovação pressupõem que algumas coisas podem dar certo e outras nem tanto, há um aprendizado contínuo, só que a legislação é muito calcada na previsibilidade, que você tem que planejar, orçar e tem que ser exatamente como foi planejado e a inovação nem sempre ocorre assim então a contratação é disparado o item mais desafiador “. – E5

“Disparado é a contratação, por conta da lei não tem o gestor público não tem um cartão de crédito que ele vá ali e compre uma licença de *software*. Ele tem que ter uma licitação para isso, que muitas vezes demora um ano para sair e esse gestor nem sempre sabe fazer a especificação do que ele quer por não conseguir enxergar as oportunidades na visão de outro sistema, isso serve para qualquer fornecedor de inovação de um ente público, se é algo novo, dificilmente um gestor vai saber sem conhecer, né? Sem que alguém apresente aquela inovação e como a lei preconiza que o gestor público tem que saber tudo antes e planejar tudo antes é um papel desafiador para esse gestor elaborar um projeto básico que envolve licitação, até para o órgão de controle é difícil, compreende? – E6

Com relação a venda, foi vinculada a falta de clareza nos processos e comprometimento dos órgãos públicos perante as ações realizadas com as *startups* e outro fator relevante observado foi a insegurança no pagamento dos contratos. Isso porque, ao longo do processo, as vendas eram canceladas ou não realizadas porque havia acontecido mudanças políticas e ideológicas, abandonando o projeto inicial, o que causa quebra de confiança e vontade das *startups* de trabalhar com o setor público.

“A venda a gente não entende muito bem, toda venda é difícil... as pessoas mudam, dão tudo para trás, aconteceu com a gente em uma secretaria, em que mudou a diretoria e eles nem responderam o que havia acontecido, a gente ficou no vácuo total. Pode acontecer em qualquer lugar, mas no público acho que acontece um pouco mais, me dá essa impressão “. – E2

“No setor público em geral é sempre muito legal a relação com o governo, porque sempre dá muito resultado, muito mesmo, é surreal. Um problema que a gente teve foi uma vez com uma Prefeitura, o que aconteceu foi que a prefeitura nova não quis pagar a licitação, a gente tinha uma licitação no governo anterior com a prefeitura, teve uma nova e não quis pagar a gente e é isso aí, entendeu? ” – E3

A falta de experiência dos líderes públicos na área foi outro fator citado para o aumento da dificuldade na relação com o setor público, visto que esses cargos são procedentes de nomeações políticas e geralmente desconsideram critérios gerenciais para a escolha dos gestores. Além disso, outra dificuldade é o excesso de burocracias e procedimentos estabelecidos pelo governo, que aumentam o tempo do processo e a conclusão de contratos e projetos, como explicam os trechos.

“Eu acho que a principal dificuldade é que a gente trabalha com um público que não tem experiência na atuação... um pessoal que é nomeado pelas vias político-partidárias e não tem conhecimento ou domínio dos projetos que gerem, são pessoas que não tem qualquer perspectiva de liderança... e que acabam não contagiando/inspirando ou servindo de exemplo para os trabalhadores que compõem suas equipes, essas são as questões que mais repercutem para o desenvolvimento do trabalho, né?” – E4

“Então, o antes é bem complicado porque é um momento de definir contratação, formato, escopo, valor, tudo é bem difícil, os processos de negociação com o setor público são bem custosos, no sentido que ele leva tempo, de que tem todos os requisitos legais, é um processo muito burocrático e difícil, que é a característica desse mercado [...] O durante também é difícil porque você tem um contrato para cumprir, é muito rigoroso, tem muita meta, muito prazo... são projetos bem difíceis de levar.” – E5

4.3. 3ª Fase: Expansão/Consolidação

No processo de inovação social construído por Murray et al (2010), após a solução ser desenhada e testada, demais entidades passam a adotá-la, concedendo escalabilidade e, à medida que a mesma se institucionaliza, emerge um processo de mudança sistêmico.

As dificuldades apresentadas na fase anterior, porém, fazem com que o crescimento em escala da solução seja impraticável. Conforme notado pelos entrevistados, as barreiras legais do procedimento licitatório e para a realização dos pagamentos, bem como a instabilidade política ocasionada pelos mandatos temporários dos contratantes dificultam o estabelecimento de uma relação de longo prazo dentro dos órgãos. Tal dificuldade é ainda mais propagada quando se pensa na capacidade de expansão dessa solução para demais entidades.

“Existem soluções que podem ser replicadas em todas as cidades e aí cria-se uma repetição de contratações em diversas cidades, por exemplo; a gente tem módulos que podem ser utilizados em todos os municípios, né? Mas hoje para você contratar em 5.000 mil municípios, são 5.000 mil licitações, sabe? Então embora haja algumas facilidades assim jurídicas, dificilmente um gestor vai por esse caminho, pelo pavor que eles têm de uma não conformidade, sabe?” – E6

Cumprir notar, porém, que ainda que os entrevistados constatem que os ganhos de escala e a institucionalização de suas soluções ainda sejam um cenário distante no País, concordam que o mercado apresenta grande potencial devido a suas dimensões e ao volume de recursos que dispõem.

“Você tem mais de 5.000 mil prefeituras, 27 estados, centenas de órgãos públicos... acho que a oportunidade é muito grande. O ponto principal é que o governo é o maior comprador do país, tem muita oportunidade para investir e melhorar.” – E1

“A questão financeira, de você ganhar em escala, ganhar em quantidade, por exemplo; demoram 3 anos para fechar um contrato, mas é um contrato que vai valer por 5 anos de caixa da empresa, isso é muito comum.” – E3

Houve, entretanto, ressalvas a esse crescimento, vistas abaixo, em que alguns gestores mencionaram o fato dos programas de incentivo as *Govtechs* no Brasil serem atrasados em comparação com outros países e, também, o atual monopólio desse mercado por meio de empresas de grande porte.

“Vejo que tem um potencial imenso, mas ainda estamos muito atrasados com relação a outras regiões, precisamos dar uma sacodida em nossos processos, para que mais empresas surjam e não morram logo no início. Existem muitas ideias superlegais, mas que não conseguem financiamento e auxílio e acabam não existindo.” – E7

“Hoje eu vejo grandes empresas que atuam no governo, empresas milionárias e que ficam com as maiores partes dos contratos, é eu vejo difícil desse cenário mudar a curto prazo, acho que vai ser isso. É bem relativo, viu? É um mercado muito potencial, mas que eu vejo cada vez mais monopolizado.” - E5

Os gestores indicaram maneiras de incentivar o crescimento mais dinâmico desse mercado com o objetivo de melhorar as expectativas futuras para o setor, se referiram a necessidade de realizar maiores pesquisas, investimentos e compartilhamento dos resultados satisfatórios nessa área, mencionados abaixo. Além disso, a alteração na Lei n º8.666/93 foi a mudança mais citada. As críticas referem-se a vários aspectos da Lei, responsável por criar distintas barreiras ao setor, como a dificuldade de replicação das soluções dos casos de sucesso e a morosidade no processo de contratação.

“Eu acho inevitável também o setor público buscar essas questões de inovação e tecnologia, ter *benchmarking* com países que evoluíram nesse sentido”. – E1

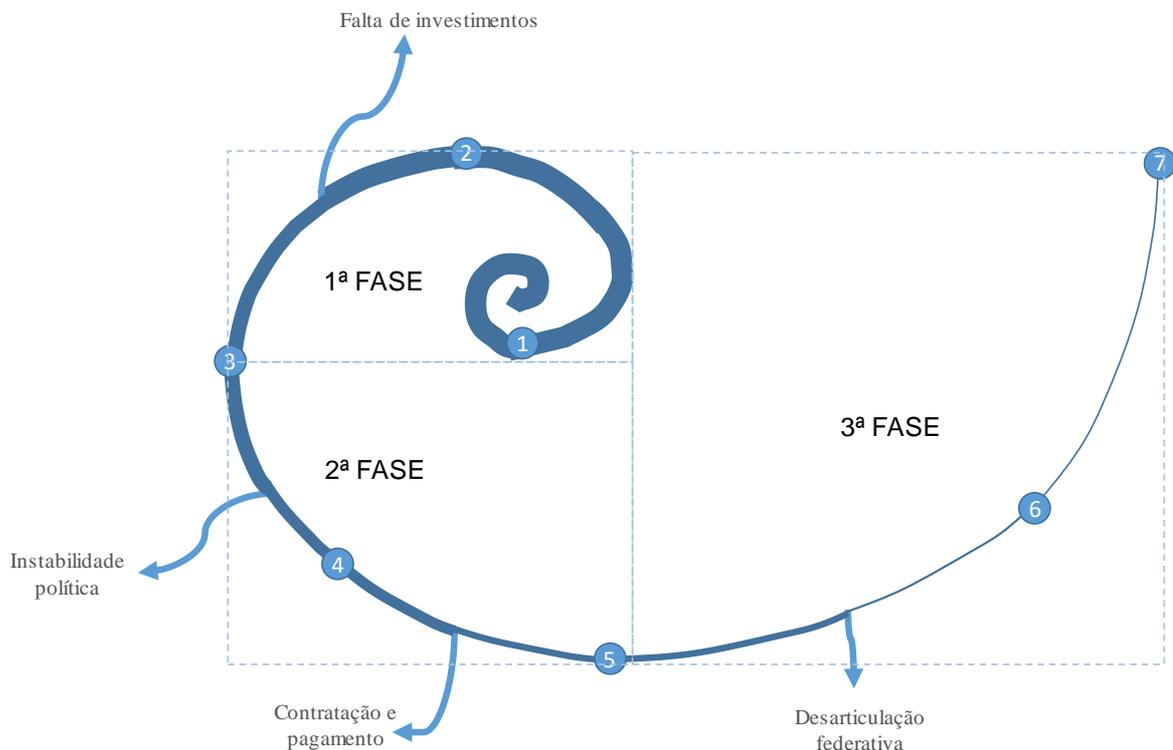
“Por exemplo você conhece a Fábrica de Startups? O trabalho que a Fábrica faz para o setor privado, poderia ser feito para o setor público em escala, você poderia ter as prefeituras todas analisando os problemas das prefeituras todas em escala e cada cidade ter a sua Fábrica de Startups, não em cada cidade, mas se cada capital tivesse um polo regional, se cada região tivesse um polo e a partir disso você produzir startups com micro soluções para questões que o governo não consegue ver, acho que essa poderia ser uma das possíveis soluções “. – E3

“Há um cenário muito descreditado na área política e isso faz com que os investidores se afastem ainda mais desse ambiente. É muito importante que haja políticas de incentivo a esses empreendedores [...], só que sem investimento isso fica inviável, porque o ciclo de pagamento das prefeituras e do governo é mais moroso” – E7

4.4. Análise sintética

Ainda que demonstrem um amplo potencial para que a Administração Pública consiga se aproximar do novo perfil de demanda da sociedade, levando a maior eficiência, eficácia e efetividade por parte da gestão, as entrevistas com os gestores das *Govtechs* demonstram que o processo de Inovação Social perde seu vigor desde o momento em que são identificadas as oportunidades de atuação até o momento dessas soluções ganharem escalabilidade.

As restrições apresentadas pelos gestores são variadas. Na Figura 2, o afinamento da curva do processo de inovação tenta demonstrar, de forma imagética, a perda do vigor da inovação ao longo da trajetória e seus causadores ao longo das fases.



Ainda no processo inicial, há dificuldades de receber aportes financeiros por parte de investidores externos, para elaboração dos protótipos e realização dos testes da solução, devido ao ceticismo dos mesmos de que negócios que se baseiem no relacionamento com a Administração Pública sejam rentáveis.

Na fase intermediária, a dificuldade de se estabelecer contatos com os responsáveis dentro da Administração Pública faz com que seja difícil desenvolver cases e, portanto, torna-se difícil demonstrar a efetividade da solução proposta. Nesse ponto, os entrevistados ressaltaram o trabalho que as incubadoras e aceleradoras de startups podem desenvolver nesse processo para articularem parcerias e desenvolvimento de eventos como *hackthons*.

Cumprir notar, porém, que ainda que isso ocorra, instabilidade política e as dificuldades legais e burocráticas associadas à contratação pelo setor público faz com que tais parcerias e contratações sejam rarefeitas. As sucessivas comprovações que as *startups* tem que passar para contratar com o poder público e o moroso processo de pagamento são apontados como dificultadores nesse processo, além da falta de garantias de manutenção desses contratos, já que a troca de mandatos demonstra

ser um marco de rompimento dos pagamentos e dos acordos realizados. A rigidez desses contratos em relação ao produto proposto e como estruturas anacrônicas ao processo de inovação pretendido.

Na fase final, identifica-se que a escalabilidade é dificuldade devido à estrutura legal de contratações que faz com que o complexo processo que a empresa tem que passar tenha que ser repetido para cada contratante, dificultando sua rápida expansão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário atual inovar passou a ser uma necessidade para que governos sejam capazes de responder e se adaptar às mudanças do contexto, sejam tecnológicas, econômicas ou sociais (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). As *startups* representam uma nova maneira de lidar com os problemas de forma mais rápida, ágil e em constante processo de transformação, tornando a compreensão dessa interação com o governo fundamental. Assim, é preciso, portanto, refletir sobre organizações públicas de tipo empreendedor, capazes de explorar, criar e mesmo arriscar (Mazzucato, 2014). Nessa perspectiva, esse trabalho tem como objetivo analisar o processo de inovação junto ao setor público sob a ótica das *Govtechs* brasileiras.

Os resultados encontrados mostram que ainda existem muitas barreiras que inibem o surgimento de *startups* com o propósito de trabalhar na melhoria da Administração Pública. Além disso, deve-se destacar a falta de recursos e de apoio a essas organizações. Durante a análise dos resultados, percebeu-se a necessidade de alterar a legislação vigente, que não comporta as demandas atuais. Assim como, o protagonismo exercido pelos servidores públicos, engajados e interessados em realizar mudanças no setor. Nota-se então que, se de um lado, a Administração Pública possui uma estrutura interna de incentivos que a inibe de gerar as demandadas inovações de maneira espontânea em sua estrutura interna, de outro, os entraves (estruturais, legais e políticos) existentes na dinâmica das relações com agentes inovadores externos inviabilizam a disseminação e a escalabilidade dessas soluções.

As *Govtechs* surgem como parcerias entre os setores público e privado para gerar soluções que melhorem a performance de governos. Por essa razão, estudar maneiras como essas vêm se aproximando do setor público, pode ser fundamental para que um serviço melhor seja aplicado nessa esfera, em que muito pode ser aprimorado para o bem dos cidadãos. Nessa perspectiva, cumpre notar, ora que uma verdadeira Governança Pública aconteça, dois facilitadores são destacados por Peters & Pierre (1998). O primeiro é ligado aos governos locais, já que se confere a eles maior possibilidade de parcerias efetivas na implementação de políticas. Há indícios de menor deslegitimação desses em comparação aos governos nacionais, e a confiança nos órgãos públicos estimula o engajamento necessário. Além disso, a proximidade do governo local com empresas e ONGs da área ajuda com que essas relações emergem naturalmente. O segundo ponto é uma desejável cultura corporativista, isto é, com presença de arranjos organizados da sociedade civil como, por exemplo, os conselhos profissionais ou organizações voluntárias. Dado que a existência de entidades de interesse organizado acaba por facilitar a cooperação em nível local entre autoridades e associações e, conseqüentemente, a emergência de novas formas de governança.

A complexidade do tema demonstra que, indubitavelmente, não se trata de soluções prontas, mas de um caminho para a construção das reflexões encontradas nesse trabalho. Uma vez que as ações do governo impactam diretamente a vida de milhares de cidadãos, não é coerente que essas inovações não cheguem ao alcance do setor público, órgão responsável por administrar e cuidar de bens coletivos.

Desse modo, compreender novas maneiras acerca de como as melhorias podem ser alcançadas e o que o setor precisa é relevante para se alcançar um melhor cenário no setor público. Pesquisas futuras acerca do tema poderiam explorar as demais visões acerca dessa temática, objetivo de captar a visão dos cidadãos e servidores públicos acerca desse tema, para expandir o conhecimento e percepção sobre o assunto.

6. REFERÊNCIAS

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. In: ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. (Org.). **Innovations in governance and public administration**: replicating what works. Nova York: United Nations Publications, 2006.

BCG. **Why Startups Don't Bid on Government Contracts**. Disponível em: <<https://www.bcg.com/en-us/publications/2017/public-sector-agency-transformation-why-startups-dont-bid-government-contracts.aspx>>. Acesso em: 4 set. 2019.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Governance and Public Management Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BRANDAO, S.; BRUNO-FARIA, M.F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B.Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: Enap: Ipea, 2017.

DUNLEAVY, P; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

GAETANI, Francisco. Escolas de Governo: limites e condicionalidades. **Revista do Serviço Público**, v. 118, n.2, p. 113-148, jul./ago. 1994.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs o setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**, London: Cabinet Office, 2003. Disponível em: <http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf>

MULGAN, G., ALI, R., HALKETT, R. & SANDERS, B. **In and Out of Sync: The Challenge of Growing Social Innovations**. London: NESTA., 2007. Disponível em: www.socialinnovationexchange.org/node/238

MULGAN, G. Social innovation theories: can theory catch up with practice?. In H.-W. Franz & J. Hochgerner (Eds.), **Challenge Social Innovation**, Berlin: Springer, p.19 - 42, 2012

MURRAY, R., CAULIER-GRICE, J., & MULGAN, G. **The open book of social innovation**, Social innovator series: Ways, 2010. Disponível em: http://www.nesta.org.uk/library/documents/Social_Innovator_020310.pdf

OSBORNE, S. P., & BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Ed: Routledge, 262p., 2005

PETERS, B. G. e PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n.8, p. 223-24, 1998.

POLLITT C.; BOUCKAERT, G. Evaluating Public management Reforms: an International Perspective. **International Journal of Political Studies**, Spring, 167-192, 2001.

PWC (PriceWaterhouseCoopers). **GovTech: the power to transform public services in UK**. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gx/en/psrc/united-kingdom/assets/govtech-report.pdf>> Acesso em: 12 set. 2019.

RODRIGUEZ, J. **Start-up Development in Latin America: The Role of Venture Accelerators**, 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.