

LIDERANÇA NO PROCESSO DE INOVAÇÃO COLABORATIVA NO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

Resumo: As sociedades contemporâneas, cada vez mais interconectadas, enfrentam problemas complexos, que impactam a vida das pessoas e demandam soluções inovadoras, construídas de forma colaborativa. No setor público, os gestores têm demonstrado crescente interesse na colaboração para estimular o desenvolvimento e implementação de soluções inovadoras. Apesar disso, o campo de pesquisas sobre o papel da liderança nesse processo ainda é incipiente. O objetivo deste trabalho é compreender como funciona o processo de liderança para geração de inovações colaborativas no setor público. Por meio da metodologia de revisão integrativa e análise temática, buscou-se identificar as lacunas existentes e possíveis conexões que possam direcionar futuras pesquisas no campo. A geração de um mapa temático demonstra que o tema principal (liderança no processo de inovação colaborativa no setor público) está associado a quatro temas (observando requisitos básicos; reestruturando a organização; superando obstáculos; e explorando os impulsionadores), os quais prescrevem possíveis ações a serem adotadas pelos líderes públicos que desejam se engajar no desenvolvimento de inovações mais efetivas para a sociedade. A revisão evidencia, ainda, que o perfil dos líderes públicos indicado para estimular processos de inovações colaborativas deve ser proativo e menos apegado a formalismos, devendo observar uma atuação tridimensional: convocando, facilitando e catalisando. Palavras-chave: Liderança. Inovação colaborativa. Multiatores. Atuação tridimensional. Setor público.

1 INTRODUÇÃO

O processo de inovação no setor público pode melhorar a atuação governamental, ampliar sua capacidade para resolver problemas, entregar valor público à população e otimizar a alocação de recursos, com mais benefícios para a sociedade, usuária final dos serviços públicos (MAIA et al., 2021). Cresce entre os líderes públicos, em níveis local, nacional e supranacional, a certeza de que meros ajustes incrementais de políticas e serviços públicos não são mais suficientes para resolver a atual crise econômica, social e política nas sociedades ocidentais (OSBORNE; BROWN, 2011; TORFING, 2019).

Uma abordagem colaborativa para a inovação pode estimular o desenvolvimento, implementação e difusão de soluções no setor público. A estratégia de inovação aberta sugere que novos processos de inovação devem ser disponibilizados, em especial para possibilitar contribuições externas, de modo a acessar novas fontes de ideias (REVILLA; RODRÍGUEZ-PRADO, 2018). A inovação colaborativa é uma estratégia que combina descobertas de pesquisas recentes sobre governança colaborativa com *insights* de novas teorias de inovação (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013).

Trata-se de uma abordagem que evita a ideia de que a inovação resulta dos esforços heroicos de pessoas iluminadas e, ao mesmo tempo, repudia a concepção de que incentivos positivos e negativos, combinados com enfoque na medição do desempenho, estimulará a inovação no setor governamental (TORFING, 2019). O setor público visa produzir valor público, portanto, atores públicos e privados (incluindo cidadãos usuários dos serviços) podem contribuir e, provavelmente, serão motivados a colaborar nessa busca (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013).

A liderança tem sido uma variável decisiva no desenvolvimento de um ambiente de cooperação multiatores. A coordenação interorganizacional, e entre as demais partes interessadas, requer meios e métodos que permitam a implementação de um clima de confiança entre as diferentes partes. A literatura indica que a liderança é um componente essencial na estratégia das associações ou alianças (ROUPELOUS, 2010) e do seu desempenho inovador (CAPALDO; MESSENI PETRUZZELLI, 2015). Contudo, o baixo volume de publicações com foco na liderança e inovação colaborativa no setor público sugere que o campo de pesquisa ainda é limitado.

Nesse contexto, o objetivo do artigo é compreender como funciona o processo de liderança para geração de inovações colaborativas, no setor público. O artigo está estruturado da seguinte maneira: além da presente seção de introdução, na seção seguinte, é apresentada a fundamentação teórica, seguida da seção 3, que descreve a metodologia utilizada. Nas seções 4 e 5, são apresentados, respectivamente, os resultados e as discussões. As considerações finais e sugestões de estudo futuros finalizam o artigo.

2 INOVAÇÃO COLABORATIVA NO SETOR PÚBLICO

Inovar significa desenvolver e implementar novas ideias, diferentes daquelas derivadas da sabedoria comum e das práticas habituais que, até então, dominavam o contexto de soluções para os problemas enfrentados (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013; OSBORNE; BROWN, 2011). A inovação pode ser definida como um processo complexo e iterativo por meio do qual os problemas são definidos; novas ideias são desenvolvidas e combinadas; protótipos e pilotos são projetados, testados e redesenhados; e novas soluções são implementadas, utilizadas e problematizadas (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013).

Até os anos 70, a inovação era considerada relevante apenas para o setor privado, e as políticas públicas de inovação se concentravam exclusivamente em como o setor público poderia criar condições favoráveis para o florescimento da inovação junto às empresas privadas

(SØRENSEN; TORFING, 2017). Alguns autores chegaram a concluir que a inovação pública seria altamente improvável devido às inflexibilidades do setor público, à ausência de concorrência baseada no mercado e à cultura de aversão ao risco do setor governamental. No entanto, outros autores sustentam que o setor público é muito mais inovador do que geralmente se acredita (LI, 2021).

Atualmente, há uma percepção crescente de que a inovação pode contribuir com o aumento da produtividade, com a melhoria dos serviços e a capacidade de resolução de problemas no setor público, embora nem todas as inovações sejam eficazes ou envolvam melhorias (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Os líderes públicos estão enfrentando um número crescente de problemas, como falta de moradia, integração de imigrantes e refugiados, mudanças climáticas, criminalidade em alta, entre outros desafios que são difíceis de resolver devido a uma mistura complexa de restrições (LI, 2021).

A inovação pública é, portanto, uma alternativa, tanto para cortes de gastos pontuais em determinadas políticas públicas, que podem prejudicar as chances de reeleição dos políticos responsáveis, quanto para cortes cegos e generalizados, que levam ao aumento do estresse dos funcionários públicos e a serviços governamentais mais precários (LI, 2021). A inovação pública é um processo de aprendizagem no qual as organizações governamentais tentam enfrentar os desafios sociais específicos ao desenvolver e introduzir novos serviços, tecnologias, estruturas organizacionais, técnicas, políticas e processos de governança (BUDRYTE et al., 2020). Assim, inovação pública se refere à implementação de um produto, processo, prática, tecnologia ou serviço que é novo para a organização adotante (WEGRICH, 2019).

Quando a inovação é intensamente buscada pelo governo e seus parceiros como meio de reduzir gastos e enfrentar problemas intersetoriais e desafiadores de uma sociedade diversificada, a colaboração é fundamental para o sucesso da inovação pública (DIAMOND; VANGEN, 2017). Pesquisas sugerem que a inovação pública de “baixo para cima”, que envolve os cidadãos na coprodução de serviços públicos, muitas vezes, ajuda a superar os problemas causados pelo financiamento limitado do governo, principalmente por meio da identificação efetiva de problemas sociais e das necessidades dos usuários de serviços, desenvolvimento de confiança entre os cidadãos e redução de custos para os contribuintes (LAM; LI, 2018).

Em verdade, os problemas complexos da sociedade moderna não podem ser resolvidos com base em decisões padronizadas, racionais e dependentes da perspectiva burocrática das organizações do setor público. É imperativo unir esforços e contar com soluções inovadoras baseadas na cooperação para encontrar respostas para os desafios nacionais e globais da

governança pública (CROSBY; 'T HART; TORFING, 2017). Por isso, cada vez mais atenção é dada às várias partes interessadas, representantes de empresas e organizações não governamentais, bem como às comunidades locais, como potenciais catalisadores e desenvolvedores de inovações no setor público (BUDRYTE et al., 2020).

Para reconhecer a colaboração como um potencial impulsionador da inovação pública, é necessário entender no que a colaboração implica, pois colaborar não significa buscar o consenso. A colaboração é definida como o processo pelo qual dois ou mais atores se engajam em uma gestão construtiva de diferenças para definir problemas comuns e desenvolver soluções conjuntas, baseadas em acordos provisórios que podem coexistir com desacordo e dissidência (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013).

A inovação colaborativa é um arranjo de governança onde uma ou mais organizações públicas engajam outras partes interessadas estatais ou não estatais em um processo coletivo de tomada de decisão orientado e deliberado com o objetivo de projetar e implementar soluções novas e criativas para o atual desafio de governança (WEGRICH, 2019). A capacidade colaborativa dos órgãos que compõem o setor público, ou seja, o conjunto de atributos que os atores empregam para colaborar, irá ditar o sucesso da inovação colaborativa (KAZMI; NAARANOJA, 2019).

Entretanto, a inovação não necessariamente condicionará os resultados desejados ou será implementada com sucesso. O risco de inovação malsucedida pode causar impactos negativos na carreira de um determinado indivíduo que está iniciando a inovação (BUDRYTE et al., 2020). Em verdade, um grande número de inovações falha ou não alcança os resultados esperados (SØRENSEN; TORFING, 2017). O fato é que o fracasso da inovação pode resultar na ruína de carreiras políticas e administrativas e causar repercussões na mídia e protestos dos cidadãos porque suas consequências podem ter efeitos negativos para a sociedade como um todo (BUDRYTE et al., 2020).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo se baseia em uma revisão integrativa da literatura (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011; MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; TORRACO, 2005), método que consiste no desenvolvimento da revisão da literatura que sintetiza o conhecimento científico e, portanto, permite a análise da produção sobre o tema investigado, além da obtenção

de informações que possibilitem aos leitores avaliarem a pertinência dos procedimentos empregados na elaboração da revisão (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011).

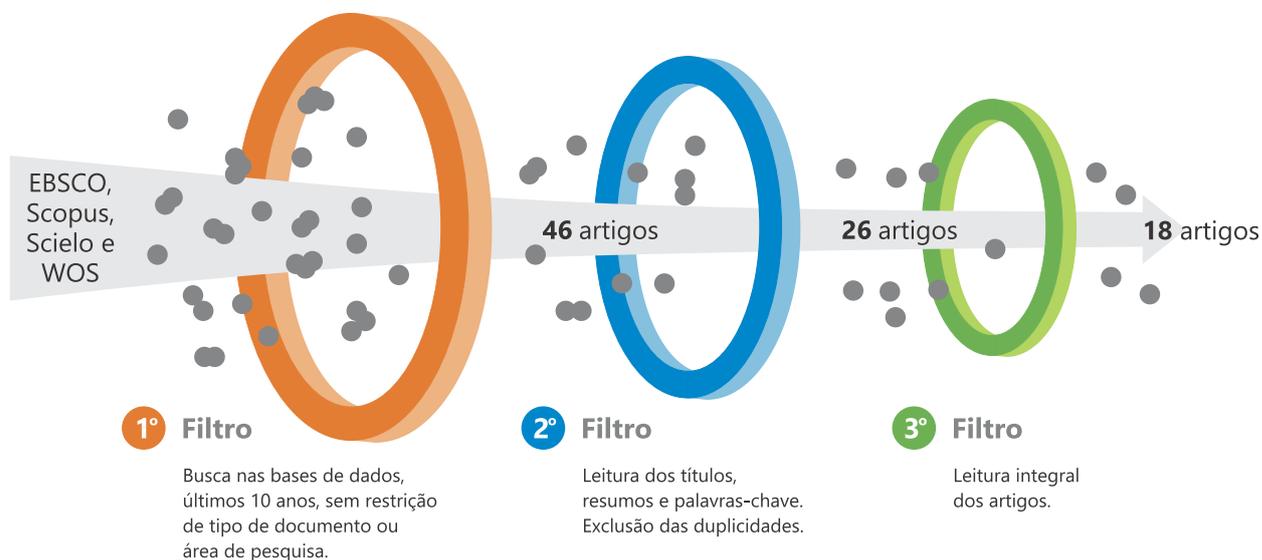
A revisão integrativa foi escolhida, portanto, por ser uma forma diferenciada de pesquisa que, por meio de um método explícito e sistemático, revisa, critica e sintetiza a literatura representativa sobre um tema, de forma integrada, de modo que novas estruturas e perspectivas sobre o tema sejam geradas (TORRACO, 2005), bem como fornece uma melhor compreensão sobre o estado da arte da literatura sobre o fenômeno estudado (WHITTEMORE; KNAFL, 2005).

De acordo com Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão integrativa se constitui em seis etapas: identificação e elaboração do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos selecionados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; e apresentação da síntese do conhecimento.

Definidas as primeiras etapas, partiu-se para as buscas nas bases de dados Ebsco, Scielo, Scopus e *Web of Science* (WoS), pois abrangem uma ampla gama de periódicos de qualidade nas ciências sociais. Nos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos adotou-se a seguinte *string* de busca: (*leadership AND "collaborative innovation"*) AND (*"public sector" OR government*). O corte temporal definido foi de 2011 a 2022.

Após a realização das buscas iniciais, passou-se à fase de refinamento do portfólio. Dentre um universo de 46 artigos encontrados, foram selecionados os considerados mais alinhados ao tema e com foco no setor público, primeiramente, filtrando-os pela leitura do título e palavras-chave. Em seguida, procedeu-se à leitura dos resumos, excluindo-se as duplicidades, resultando em 26 artigos. Após a leitura integral dos itens de dados chegou-se à amostra final de 18 artigos. A Figura 1 apresenta o número de itens remanescentes, após cada fase.

Figura 1. Fases da formação do portfólio e número de artigos



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Conforme disposto acima, 18 artigos compuseram o portfólio final deste trabalho. Após a seleção, aplicou-se no conjunto de dados uma análise temática em nível semântico. Conforme Braun e Clarke (2006), essa técnica visa revelar padrões repetidos de significado com descrições detalhadas de alguns aspectos dos dados analisados. Como os itens de dados são artigos científicos, optou-se por examiná-los no nível semântico, isto é, concentrando-se nos significados explícitos dos dados (BRAUN; CLARKE, 2006). Na sequência, são apresentados os resultados.

4 RESULTADOS

A análise histórica das publicações mostra que não houve produção em todos os anos analisados, pois nos anos de 2014 e 2015 nenhum estudo foi identificado. Conforme o Gráfico 1, ocorreu um pico de produções no ano de 2017, com cinco estudos publicados, seguindo-se um decréscimo nas publicações. Destaca-se que a amostra do ano de 2022 é incompleta, devido à coleta ter ocorrido no mês de agosto.

Gráfico 1. Ano de publicação



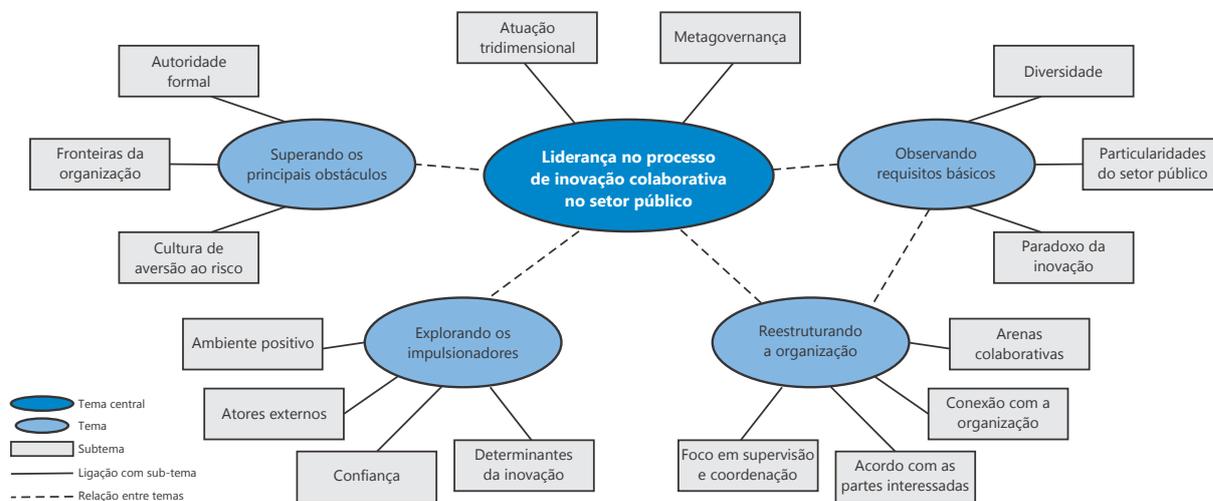
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Os trabalhos que compõem o corpus de análise deste artigo foram analisados por meio da análise temática descrita por Braun e Clarke (2006). Esse método envolve ciclos repetidos de análise em diversas etapas, adotando-se o método comparativo constante. Uma análise do conjunto de dados (item a item) foi realizada para identificar elementos relacionados ao processo de liderança, aos quais foram atribuídos códigos preliminares.

Apontamentos, como por exemplo, a necessidade de fomentar um ambiente positivo entre a equipe recebeu o código “ambiente positivo”. Códigos semelhantes e relacionados foram agrupados em categorias potenciais, das quais emergiram temas. Para ilustrar, o tema “reestruturando a organização” surgiu para dar conta de diversas indicações da necessidade de customizar a estrutura das instituições para promover a efetiva colaboração das partes interessadas envolvidas no processo.

Para garantir a credibilidade dos achados, os códigos e temas identificados pelo primeiro autor foram revisados pelos demais autores para identificar erros ou interpretações equivocadas na codificação. Diferenças quanto à interpretação foram resolvidas por meio de discussão e acordo. O Mapa Temático resultante da análise empreendida é apresentado na Figura 2.

Figura 2. Mapa temático



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

O tema central destaca o papel da liderança no processo de inovação colaborativa no setor público, evidenciando como subtemas as ações que os líderes devem adotar para lidar com esse desafio. Basicamente, o líder deve agir como um metagovernador e privilegiar uma atuação tridimensional (como convocador, facilitador e catalisador). Além disso, para fomentar inovações colaborativas, a liderança precisa atentar-se para aspectos básicos, tais como: a imprescindibilidade de incluir diversos atores no processo e o próprio paradoxo da inovação, que rompe com os papéis tradicionais dos servidores públicos.

A exigência de reestruturação das instituições públicas para fomentar o processo de inovação colaborativa também foi elevada à categoria de tema, tendo relação direta com a liderança. De fato, cabe ao líder promover os ajustes estruturantes necessários para esse fim. Deve-se criar e fomentar arenas colaborativas que promovam acordos com as partes interessadas, sem perder de vista a conexão com a instituição pública. O foco da liderança precisa estar posicionado em supervisão e coordenação. Essa reestruturação é considerada um pré-requisito, portanto, é conexas ao tema “observando requisitos básicos”.

Finalmente, o tema central está associado com os demais temas que apresentam os obstáculos que serão enfrentados, como a necessidade de romper barreiras e a cultura de aversão ao risco, tão presente no setor público, bem como os impulsionadores da inovação colaborativa que podem ser explorados pelos líderes, a exemplo da confiança que se estabelece entre parceiros que acreditam no valor público criado pela colaboração e da possibilidade de acessar ativos de

inovação presentes em atores externos. Os elementos descritos como temas e subtemas no mapa temático e no mapa de autores são discutidos na seção a seguir.

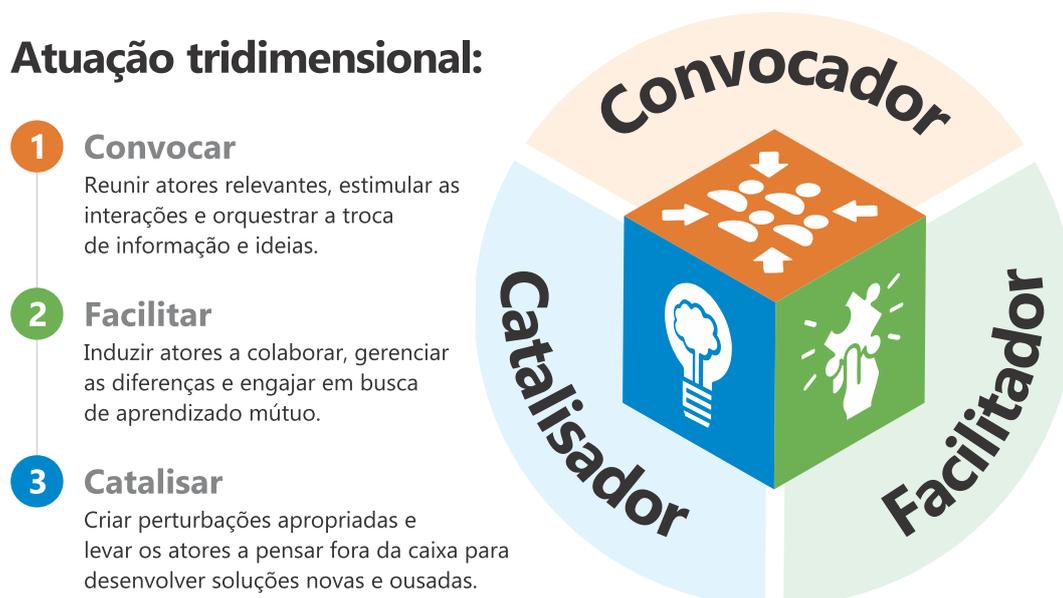
5 DISCUSSÃO

Com base na categorização das publicações que compõem a amostra, nesta seção, são analisados os pontos destacados na seção de resultados. Discute-se, a partir disso, como futuras pesquisas podem explorar os elementos destacados na análise temática.

5.1 LIDERANÇA NO PROCESSO DE INOVAÇÃO COLABORATIVA

A liderança é apontada como essencial para estabelecer e manter uma interação efetiva entre organizações do setor público e outras partes interessadas, durante o processo de inovação colaborativa (BUDRYTE et al., 2020). Há razoável consenso na literatura sobre o papel ativo que os líderes públicos precisam adotar nos processos de inovação colaborativa: devem ser capazes de combinar habilmente sua atuação como convocadores, facilitadores e catalisadores para garantir que os tipos certos de atores sejam reunidos, incentivados a colaborar, explorar e implementar, conjuntamente, soluções inovadoras (DE CONINCK et al., 2021; HOFSTAD; TORFING, 2017; TORFING, 2019; WEGRICH, 2019). Ou seja, recomenda-se uma **atuação tridimensional** de colaboração transfronteiriça. A Figura 3 contém uma representação gráfica do modelo de atuação tridimensional.

Figura 3. Atuação tridimensional da liderança no processo de inovação colaborativa



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Os líderes precisam: agir como convocadores; reunir os atores relevantes; estimular a interação baseada na confiança; e orquestrar a troca de informações, pontos de vista e ideias. O papel de facilitadores significa induzir os atores a colaborarem, gerenciando construtivamente suas diferenças e engajando-os em processos de aprendizado mútuo, que os levem além do status quo, em busca de soluções inovadoras. Finalmente, como catalisadores, espera-se que os líderes criem perturbações apropriadas e levem os atores a pensar “fora da caixa” e a desenvolver, implementar e disseminar soluções novas e ousadas (TORFING, 2019).

Além disso, os líderes públicos necessitam estar cientes que terão que renunciar às percepções tecnocráticas de que somente eles detêm a experiência profissional para tomar decisões sensatas, vendo-se, em vez disso, como metagovernadores que estão orquestrando arenas colaborativas que colhem ideias e práticas de uma série de inovadores (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). **Metagovernança** refere-se a um tipo específico de governança de segunda e terceira ordem, que visa melhorar o funcionamento e a capacidade de redes relativamente autogovernadas para produzir soluções de governança que aumentam a produção de valor público. O principal desafio para os metagovernadores é evitar regular demais ou de menos as redes de governança (SØRENSEN; TORFING, 2017), e garantir uma diversidade que aumente a criatividade, que traga todos os diferentes tipos de conhecimento, experiência, ideias, habilidades, informações e outros recursos para os processos de inovação (LI, 2021).

As redes de inovação são essencialmente auto-organizadas, o que implica que as interações dos atores não estão sob o controle de nenhum ator individual, e vários atores compartilham recursos voluntariamente uns com os outros (LI, 2021). Significa dizer que nos processos de criação de inovação colaborativa, os líderes não devem se guiar apenas pelas abordagens da administração pública tradicional, onde os líderes da inovação devem ser servidores do setor público ou políticos que ocupem um cargo público. A função de liderança também pode ser coletiva e surgir de uma variedade de partes interessadas e não necessariamente ser formal (BUDRYTE et al., 2020).

Em suma, quando confrontados com problemas complexos, os líderes públicos devem servir como orquestradores da interação em rede ao invés de confiar somente nas ideias e na capacidade transformadora de sua própria organização. Eles devem trabalhar com e por meio de uma ampla gama de atores relevantes e afetados que detêm importantes ativos de inovação, como

experiência, ideias, criatividade, coragem, autoridade e legitimidade (CROSBY; 'T HART; TORFING, 2017). Conhecer alguns aspectos básicos relativos ao processo de inovação colaborativa no setor público pode auxiliar os líderes das organizações que desejam trilhar esse caminho.

5.2 OBSERVANDO REQUISITOS BÁSICOS

A análise temática empreendida resultou na categorização de três subtemas referentes aos requisitos básicos a serem observados pelos líderes públicos que desejam implementar processos de inovação colaborativa: o paradoxo da inovação, a diversidade e as particularidades do setor público.

Inicialmente, os líderes precisam estar cientes que a inovação constitui um conceito paradoxal. Isso porque a inovação pública, independentemente de suas formas e fontes, é fortemente inspirada pela expectativa de que soluções inovadoras superarão as soluções existentes e oferecerão maneiras novas e melhores de fazer as coisas, com custos iguais ou menores do que antes (HOFSTAD; TORFING, 2017). Entretanto, a inovação não necessariamente condicionará os resultados desejados ou será implementada com sucesso, em verdade, é extremamente difícil prever as consequências da inovação (BUDRYTE et al., 2020), pois um grande número de inovações falha ou não alcança os resultados pretendidos (SØRENSEN; TORFING, 2017).

No mundo real existe uma lacuna entre a retórica política sobre parcerias e a necessidade de cada organização ter sucesso, portanto, deve haver um benefício mútuo claro e significativo para justificar o investimento de recursos escassos em ações colaborativas. A inovação colaborativa é algo relativamente incerto para se investir, especialmente quando organizações individuais estão sob crescente pressão para entregar mais por menos (DIAMOND; VANGEN, 2017). Além disso, não é uma estratégia que funcione em todos os contextos (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013).

Esse **paradoxo** é acentuado no setor público, visto que, ao mesmo tempo em que a inovação é vista como pré-condição para a prestação de serviços públicos aos cidadãos, inovar exige responsabilidade e assunção de riscos pelas instituições e funcionários públicos. Ocorre que esses fatores rompem com os papéis tradicionais do serviço público, intrinsecamente ligado à falta de concorrência e à prevalência de controle centralizado, burocracia e inércia institucional (BUDRYTE et al., 2020; HOFSTAD; TORFING, 2017). Estar consciente disso é imprescindível para que o líder tenha condições de definir a melhor abordagem em sua instituição.

Além disso, a inovação colaborativa requer uma **diversidade** de atores que possuam importantes ativos de inovação, como experiência direta com o problema ou desafio em questão, conhecimento especializado, capacidade de pensamento criativo, coragem de experimentar e tolerância à complexidade (SØRENSEN; TORFING, 2017). Por meio da colaboração multiatores, o governo é capaz de mobilizar conhecimentos e habilidades de partes interessadas em diferentes setores para uma melhor prestação de serviços e construir confiança entre os atores da rede, o que é fundamental para a inovação do serviço público (LAM; LI, 2018).

A abordagem colaborativa implica em que um conjunto de atores, como políticos, funcionários públicos, atores privados, especialistas e usuários, pode contribuir para a inovação pública (LI, 2021). É justamente essa gama diversificada de atores que ajuda o líder público a evitar a “visão de túnel” e a melhorar a resolução criativa de problemas, enquanto a interação densa durante um longo período de tempo ajuda a promover a confiança e a compreensão mútuas, evitando conflitos destrutivos que podem bloquear o processo de inovação (SØRENSEN; TORFING, 2017).

Essas questões representam **particularidades do setor público**, que precisam ser gerenciadas pela liderança, em conjunto com ações estruturantes, que permitam a interação com atores externos. Assim, desenhos institucionais precisam ser direcionados para o comportamento organizacional das organizações do setor público que desejam fomentar o processo de inovação colaborativa, ainda que essa abertura transfronteiriça possa desencadear reações internas, mecanismos de autoproteção dos territórios, silos especializados e competências (WEGRICH, 2019).

De fato, no setor público, a tendência é que cada silo burocrático se concentre em políticas públicas e serviços específicos que devem fornecer e nos limites orçamentários e de pessoal disponíveis. À medida que esses silos burocráticos crescem, eles gastam mais recursos em coordenação interna e guerras territoriais externas, resultando em menos disposição para inovar (TORFING, 2019). Desse modo, cabe aos líderes reconhecer tais especificidades e adotar soluções de contorno ou de mitigação. Uma das ações mais cruciais é garantir que o desenho institucional induza à colaboração com vistas à inovação.

5.3 REESTRUTURANDO A ORGANIZAÇÃO

A literatura indica que o desenho institucional é altamente relevante para facilitar ou bloquear as iniciativas de inovação colaborativa. Nesse sentido, a análise temática revelou que os líderes precisam adotar medidas de reestruturação organizacional, cujos subtemas que

emergiram foram os seguintes: arenas colaborativas, conexão com a organização, acordo com as partes interessadas e foco em coordenação e supervisão.

De início, cabe destacar que tentativas de inovar na área pública, que não incluem a alteração de estruturas, processos e comportamentos rígidos, provavelmente não surtirão o efeito desejado (DIAMOND; VANGEN, 2017). A inovação transforma as práticas atuais, e isso requer uma nova infraestrutura institucional para acomodar situações em constante mudança e facilitar a inclusão de partes interessadas relevantes (LI, 2021). Para que a inovação pública se converta em um esforço permanente e sistemático, portanto, é imprescindível institucionalizar arenas onde a inovação colaborativa possa ocorrer (SØRENSEN; TORFING, 2017).

O desenho institucional de **arenas colaborativas** no setor público pode variar de acordo com o problema em questão e a gama de atores envolvidos na iniciativa (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Normalmente, essa análise se concentra em questões básicas, como, por exemplo, quem deve participar, onde, como e quando, e examina como as regras, normas, procedimentos e rotinas institucionais determinam as tarefas, a adesão, o mandato, a forma e a responsabilidade dos parceiros envolvidos (TORFING, 2019).

A teoria do design institucional mostra como a modelagem de arenas institucionais para colaboração multiatores (a exemplo de audiências e consultas públicas, fóruns deliberativos, parcerias público-privadas e redes de governança) inspira a motivação de atores públicos e privados para participar. Além disso, influencia a qualidade das deliberações, os resultados de políticas que são gerados e a capacidade de responsabilizar os tomadores de decisão pelos resultados (HOFSTAD; TORFING, 2017).

A inovação colaborativa reúne uma série de partes interessadas dos setores público e privado, bem como os próprios usuários e cidadãos, em arenas interativas que facilitam a fertilização cruzada de ideias, a aprendizagem mútua e transformadora e o desenvolvimento de propriedade conjunta de novas soluções (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Assim sendo, o sucesso da colaboração transfronteiriça na resolução de problemas complexos depende da criação de procedimentos que garantam um **acordo com as partes interessadas** sobre a natureza do problema, ajudem a superar desequilíbrios de poder e possibilitem um rastreamento conjunto de entradas, saídas e resultados (HOFSTAD; TORFING, 2017).

Mas é preciso um cuidadoso equilíbrio que possibilite a flexibilidade adequada para que a iniciativa floresça e, simultaneamente, garanta que ela mantenha **conexão com a organização** existente (DE CONINCK et al., 2021). Decerto que a implementação de rearranjos

organizacionais que distanciem a instituição pública de seu mandato constitucional, ainda que resultem em inovações colaborativas, desvirtuariam a razão de ser daquela organização pública.

Finalmente, os líderes precisam observar que, ao repensarem o desenho institucional e organizacional, devem refletir sobre a governança e seus mecanismos, em um sentido mais amplo, com **foco na supervisão e coordenação** sistêmica: “de tudo como um todo” (BARANDIARAN; LUNA, 2018). Isso envolve adotar o papel de metagovernadores, utilizando formas suaves de poder, que buscam o compromisso dos atores a se engajar em processos de inovação colaborativa sem os forçar diretamente a fazê-lo, ou seja, exercer o poder de forma sutil e indireta, ao moldar as arenas de negociação (DE CONINCK et al., 2021). Promover o rearranjo da organização para fomentar o processo de inovação colaborativa é um pré-requisito para que os líderes possam enfrentar os obstáculos que surgirão no caminho.

5.4 SUPERANDO OS OBSTÁCULOS

Os líderes exercem um papel crucial para orquestrar diversas atividades simultâneas, visando superar as diferentes barreiras à interação, colaboração e inovação no setor público (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Os principais obstáculos identificados na análise temática foram as fronteiras da organização, a autoridade formal e a cultura de aversão ao risco. O primeiro obstáculo comumente identificado na literatura relaciona-se aos limites organizacionais. De fato, as organizações públicas geralmente empregam estratégias que veem a inovação como uma atividade tipicamente interna e posicionam o lócus da inovação dentro das **fronteiras da organização** (TORFING, 2019).

A inovação colaborativa, contudo, raramente é resultado do trabalho de uma única organização, pois requer a inclusão de uma gama diversificada de atores, baseado na colaboração entre uma infinidade de partes interessadas públicas e privadas (SØRENSEN; TORFING, 2018). Sendo assim, a liderança precisa obter o apoio interno para evitar que a inovação pública seja encarada como algo periférico, o que reduz a priorização, dificulta o acesso aos recursos necessários e, conseqüentemente, impede a alocação de tempo suficiente (DE CONINCK et al., 2021).

Outro ponto importante é que os líderes públicos devem observar algum nível de desapego à **autoridade formal** que costumam exercer em suas organizações. De fato, nos processos de criação de inovação colaborativa a liderança pode não ser necessariamente formal, isto é, pode emergir dentre as partes interessadas, ainda que não façam parte da estrutura da organização pública envolvida (BUDRYTE et al., 2020). O medo de perder o controle do

processo já foi relatado com um obstáculo importante para o surgimento de inovações colaborativas (DE CONINCK et al., 2021), portanto os líderes precisam mitigar o risco de incorrer nesse erro.

Finalmente, a **cultura de aversão ao risco** é um dos obstáculos mais relacionados nos estudos do campo (DE CONINCK et al., 2021; MAIA et al., 2021; SØRENSEN; TORFING, 2018). Como as organizações públicas são organizadas como burocracias, elas tendem a enfrentar barreiras comuns ao setor privado como controle hierárquico e tomada de decisões com base em regras. No entanto, o setor público também enfrenta um conjunto adicional de obstáculos porque é liderado por políticos avessos ao risco, regulados por espessas camadas de regras e direitos formais (SØRENSEN; TORFING, 2018). Cabe aos líderes conhecer os obstáculos já relatados, identificar outros e encontrar maneiras de evitá-los. Para ir além disso, todavia, podem explorar elementos que facilitam o processo de inovação colaborativa.

5.5 EXPLORANDO OS IMPULSIONADORES

Por fim, a análise temática destacou quatro principais subtemas como impulsionadores da inovação pública: determinantes da inovação, ambiente positivo, atores externos e confiança. Quanto aos determinantes, os processos de inovação no setor público são influenciados por três importantes fatores históricos: (1) a crescente pressão, demanda e expectativas dos cidadãos voltadas para o setor público, na forma de soluções e novos serviços e acesso limitado a recursos; (2) o agravamento de uma série de problemas globais como as alterações climáticas, a redução da pobreza, a segurança, os processos de planejamento urbano e o necessário desenvolvimento das zonas rurais; e (3) o próprio processo de globalização, que levou à nova construção de discursos baseados na competitividade territorial (BARANDIARAN; LUNA, 2018).

Alguns **determinantes da inovação** são específicos do setor público, como a necessidade de líderes políticos satisfazerem as demandas populares, acesso relativamente fácil a novos conhecimentos científicos, força de trabalho altamente instruída e orçamentos grandes o suficiente para financiar a inovação e absorver eventuais custos do fracasso (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Embora se reconheça o papel de tais causas determinantes, pesquisas mais recentes sugerem que a colaboração é um impulsionador superior da inovação pública (SØRENSEN; TORFING, 2017). Isto posto, independentemente da presença de outros

determinantes no caso concreto, parece que os líderes públicos deveriam considerar investir no processo colaborativo.

Quanto ao ambiente de trabalho, as pessoas que labutam no setor público podem ser motivadas por uma série de razões, além do lucro, como, por exemplo, a resolução de problemas complexos; a criação de uma nova política pública, ideia ou racionalidade; o desejo de crescimento pessoal ou profissional; e a reputação tanto pessoal quanto organizacional (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). A satisfação no trabalho é fortemente afetada pela liderança na organização e torna o comportamento inovador mais provável. Portanto, um **ambiente positivo** no trabalho tende a contribuir para o engajamento dos servidores públicos em inovação colaborativa (DIJCK; STEEN, 2021), devendo ser fomentado pelos líderes públicos.

Mas é além das paredes da instituição onde a liderança pública irá encontrar o principal impulsionador da inovação colaborativa: a cooperação de uma multiplicidade de **atores externos**. Os líderes devem patrocinar o envolvimento de múltiplos atores ao informar a compreensão do problema a ser abordado, bem como na criação e implementação da inovação e na obtenção de apoio e propriedade do problema e da inovação (HARTLEY; SØRENSEN; TORFING, 2013). Ao envolver o conhecimento externo e outros atores públicos e não públicos nos processos de inovação, as organizações públicas tendem a estar melhor posicionadas para enfrentar grandes desafios e resolver problemas de interesse geral da população (DE CONINCK et al., 2021).

A inovação colaborativa baseia-se na disposição e capacidade desse grupo diversificado de atores para se engajar em um diálogo baseado em **confiança**, então, caberá aos líderes esclarecer as expectativas de trabalho conjunto e enfatizar a importância da construção da confiança, reconhecendo que, quando os indivíduos são obrigados a trabalhar juntos por meio das fronteiras organizacionais, de maneiras novas ou diferentes, a confiança pode, muitas vezes, ser baixa (DIAMOND; VANGEN, 2017).

O fator confiança é um impulsionador tão crucial, que pode ser visto como uma pré-condição para alcançar a inovação. Com foco no aumento da confiança, é preciso atentar para os processos de criação e compartilhamento de conhecimento, que são vitais para o desenvolvimento efetivo das inovações (BUDRYTE et al., 2020). Para construir confiança é necessário empoderar os participantes para defender o processo e, portanto, esse elemento se

refere à presença positiva de atores capacitados e comprometidos para conduzir o processo de colaboração (DIAMOND; VANGEN, 2017).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou contribuir com o desenvolvimento da literatura relacionada ao processo de liderança para geração de inovações colaborativas no setor público. Como resultado da revisão integrativa da literatura dos últimos 10 anos, destaca-se a geração do mapa temático, contendo o tema central (liderança no processo de inovação colaborativa no setor público) e quatro temas: observando requisitos básicos; reestruturando a organização; superando obstáculos; e explorando os impulsionadores. Essa estrutura prescreve possíveis ações a serem adotadas pelos líderes públicos que desejam se engajar no desenvolvimento de inovações colaborativas.

A revisão indica que a liderança mais apta para estimular processos de inovações colaborativas precisa ser proativa e menos apegada aos formalismos característicos do setor público, pois as formas tradicionais de liderança baseadas em comando e controle não parecem adequadas ao arranjo de trabalho colaborativo, o qual deve envolver uma multiplicidade de atores. Como a inovação colaborativa é essencialmente distributiva, horizontal e adaptativa (TORFING, 2019), os líderes públicos precisam se concentrar mais em coordenação e supervisão.

Para enfrentar os problemas complexos da atualidade, os líderes públicos devem orquestrar uma multiplicidade de atores e exercer uma liderança tridimensional nesse processo: convocando as partes interessadas, facilitando o trabalho dessa rede colaborativa e catalisando a geração e implementação de soluções inovadoras. Somente assim será possível acessar ativos de inovação presentes além das fronteiras da organização, estimular a interação e trocas de conhecimentos e recursos com vistas à geração de valor público.

A análise sugere que atuação tridimensional é a chave para que os líderes assumam papel direto no apoio e orientação do processo de inovação colaborativa. Assim, terão condições de aprimorar os impulsionadores da inovação colaborativa e superar ou mitigar os obstáculos que surgirão. Algumas questões, contudo, permanecem sem respostas. Por exemplo, como a liderança pode atuar para garantir que a inovação se torne sistêmica e permanente, ou seja, que não se torne mero resultado acidental ou episódico?

Ademais, já foi demonstrado que os políticos afetam diretamente os processos de inovação colaborativa no setor público, com efeitos positivos, como a priorização orçamentária,

ou negativos, a exemplo da perda da neutralidade (VAN DIJCK; STEEN, 2022). Nesse sentido, outra questão importante é se a atuação tridimensional da liderança pública poderia ser exercida por servidores de carreira ou se somente líderes políticos seriam capazes de exercê-la eficazmente.

Outra questão que se apresenta, considerando que literatura aponta que a liderança pública deve ser distributiva, é se a atuação tridimensional pode ser partilhada entre líderes políticos, cujo papel parece ser essencial na construção de coalizões (convocação), e servidores de carreira, os quais poderiam se concentrar na facilitação e provocação da catálise na rede colaborativa.

Mais estudos são necessários para auxiliar na compreensão dessas questões, assim como para determinar se os conceitos destacados na literatura internacional são plenamente aplicáveis, ou adaptáveis, nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Como conclusão final, destaca-se a importância do trabalho para apoiar o desenvolvimento de estudos relacionados à liderança no processo de inovação colaborativa no setor público.

REFERÊNCIAS

- BARANDIARAN, X.; LUNA, A. Building the future of public policy in the Basque Country: Etorikizuna Eraikiz, a metagovernance approach. **Cogent Social Sciences**, v. 4, n. 1, p. 1503072, 1 jan. 2018.
- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. DE A.; MACEDO, M. O MÉTODO DA REVISÃO INTEGRATIVA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121, 2 dez. 2011.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77–101, jan. 2006.
- BUDRYTE, P. et al. Challenges of Creation and Implementation of Collaborative Innovations in Public Sector Organisations. **Public Policy And Administration**, v. 19, n. 1, p. 9–21, 6 maio 2020.
- CAPALDO, A.; MESSENI PETRUZZELLI, A. Origins of knowledge and innovation in R&D alliances: a contingency approach. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 27, n. 4, p. 461–483, 21 abr. 2015.
- CROSBY, B. C.; T HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 655–669, 28 maio 2017.
- DE CONINCK, B. et al. Determinants of open innovation adoption in public organizations: a systematic review. **Public Management Review**, p. 1–25, 24 nov. 2021.
- DIAMOND, J.; VANGEN, S. Coping with austerity: innovation via collaboration or retreat to the known? **Public Money & Management**, v. 37, n. 1, p. 47–54, 2 jan. 2017.
- DIJCK, C. V.; STEEN, T. Leading Civil Servants in Collaborative Innovation. v. 26, p. 20, 2021.

- HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821–830, nov. 2013.
- HOFSTAD, H.; TORFING, J. Towards a Climate-Resilient City: Collaborative Innovation for a ‘Green Shift’ in Oslo. Em: ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, R.; ZUBELZU, S.; MARTÍNEZ, R. (Eds.). **Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle**. Green Energy and Technology. Cham: Springer International Publishing, 2017. p. 221–242.
- KAZMI, S. A. Z.; NAARANOJA, M. Healthcare Transformation Through Change Management Process for Innovation. Em: KANTOLA, J. I.; NAZIR, S.; BARATH, T. (Eds.). **Advances in Human Factors, Business Management and Society**. Advances in Intelligent Systems and Computing. Cham: Springer International Publishing, 2019. v. 783p. 380–389.
- LAM, W. F.; LI, W. Network structure and collaborative innovation processes-A comparative analysis of two elderly service networks in Shanghai. **Public Administration and Development**, v. 38, n. 2, p. 87–99, maio 2018.
- LI, Y. A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation. **Policy Studies**, v. 42, n. 2, p. 193–209, 4 mar. 2021.
- MAIA, H. C. F. D. N. et al. Antecedent dimensions in the brazilian public administration: an analysis of the innovation contest in the public sector. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 12, n. 1, p. 26–52, 10 abr. 2021.
- MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. DE C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto - Enfermagem**, v. 17, p. 758–764, dez. 2008.
- OSBORNE, S. P.; BROWN, L. 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.
- REVILLA, E.; RODRÍGUEZ-PRADO, B. Bulding ambidexterity through creativity mechanisms: Contextual drivers of innovation success. **Research Policy**, v. 47, n. 9, p. 1611–1625, 1 nov. 2018.
- ROUTELOUS, C. **La coopération entre établissements sanitaires : Les modes de régulations du changement, Nouveaux comportements, nouvelle GRH ?** XXIe congrès Association francophone de Gestion des Ressources Humaines. **Anais...** Saint Malo, France: nov. 2010. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00804854>>. Acesso em: 8 ago. 2022
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 7, p. 826–839, out. 2017.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. Co-initiation of Collaborative Innovation in Urban Spaces. **Urban Affairs Review**, v. 54, n. 2, p. 388–418, mar. 2018.
- TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector: the argument. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 1–11, 2 jan. 2019.
- TORRACO, R. J. Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples. **Human Resource Development Review**, v. 4, n. 3, p. 356–367, 1 set. 2005.
- VAN DIJCK, C.; STEEN, T. Hidden pressure: the effects of politicians on projects of collaborative innovation. **International Review of Administrative Sciences**, p. 002085232210947, 26 abr. 2022.
- WEGRICH, K. The blind spots of collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 12–20, 2 jan. 2019.
- WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, p. 546–553, 2005.