



INOVx

Painel da Inovação do Setor Público

Índice

Abertura	4
A. Razões	11
B. Modo de trabalho colaborativo	14
C. Objetivos	16
D. Processo do projeto experimental	19
1. Design do processo e construção de instrumentos	22
i. Modelo heurístico: o ciclo de vida da inovação	22
ii. Despiste de consequências	28
iii. A construção do inquérito por questionário: combinar as dimensões simbólicas e as dimensões materiais da inovação	30
2. (Pré-)teste	35
iv. Entrevistas cognitivas	35
v. Teste da plataforma eletrónica	37
vi. Reformulação do questionário	38
vii. Operações de amostragem	38
viii. Aplicação do questionário	39

3. Analisar e Avaliar	41
ix. Diagnóstico da inovação pública	41
x. Momentos de auto-reflexividade: seção de avaliação do questionário & sessão de trabalho sobre versão preliminar do visualizador de dados	52
4. Partilhar e acionar	54
xi. Visualizador de dados: entregável informativo para as entidades públicas	54
xii. Painel de navegação: instrumento interativo	63
E. Principais aprendizagens	65
F. Futuro próximo	72
G. Anexos	74
H. Referências	75

Abertura

Mais do que números

A modelação de estratégias de inovação a partir de dados empíricos

Hoje em dia, os dados são anunciados como a matéria-prima a usar na transformação dos modos de gestão e prestação do serviço público. No entanto, temos visto que a acumulação ciclópica de dados levanta novos e inesperados desafios (transparência e abertura, proteção de direitos pessoais, novos riscos de manipulação de informação, etc.). Torna-se cada vez mais pertinente questionar o hiato entre as torrentes de dados em bruto que circulam no Estado e os seus usos efetivos na melhoria do desempenho das organizações públicas e na concretização das políticas públicas. Os dados podem ser mais do que rótulos.

O projeto experimental «InovX: Painel de Inovação do Setor Pública» tinha o duplo objetivo de realizar um diagnóstico das estratégias de inovação usadas pela Administração Pública portuguesa e, ao mesmo tempo, construir um protótipo de instrumento de navegação que, baseando-se em dados empíricos, apoiasse a tomada de decisões nas organizações públicas. Para o diagnóstico, exigia-se o desenvolvimento de um modelo de medição e de monitorização da inovação que não só estivesse alinhado com a realidade específica do sector público, certamente distinta do mundo privado, mas também que considerasse a história concreta do Estado português em termos de princípios de orientação e de mecanismos de governança. De pouco servem modelos que não sejam sensíveis ao seu contexto. Por sua vez, o instrumento de navegação pretendia apresentar os dados de maneira a responder às necessidades dos seus potenciais utilizadores. Mais do que a sofisticação, pretendia-se um modo operacional para tornar esses dados acessíveis, acionáveis e pertinentes no contexto da tomada de decisões sobre as estratégias de inovação nas organizações públicas.

Em certo sentido, estes objetivos são modestos: exigia-se aplicar o que se enuncia sobre a medição de inovação e sobre o uso de dados. O consenso ideológico em torno da importância da inovação, sua medição e avaliação, nem sempre se traduz numa demonstração através de exemplos práticos. Para esta finalidade, é importante aproveitar as vantagens da experimentação. A constituição de um espaço seguro para testar uma solução inovadora, a uma escala contida e controlada, permite mapear os riscos de maneira atempada, reduzindo as consequências negativas na implementação, e reutilizar as aprendizagens reunidas nesta intervenção de curta duração, inclusive os «erros» encontrados. A experimentação significou aqui uma avaliação ao quadrado: esta auto-reflexividade é importante para garantir que estamos sujeitos às exigências de rigor que preconizamos para a Administração Pública no seu todo. A experimentação salienta, por outro lado, que nunca os resultados alcançados são definitivos, aguardando sempre por uma próxima iteração que os suplante e os aprume. A medição pode ser mais do que um exercício que se esgota em si mesmo, uma cerimónia de consagração que encerra um caminho. Por isso mesmo, estas propostas de diagnóstico e de painel de navegação pretendem atuar como indutores de mudança. Para além do mais, o impulso para realizar estas mudanças tem agora ao seu dispor mais do que um discurso inspirador. As organizações públicas implicadas na sua própria transformação podem agora contar com os pontos de apoio sólidos trazidos pelo projeto experimental sintetizado neste relatório.

Bruno Monteiro

Coordenador - Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX / AMA)

Sara Carrasqueiro

Vogal do Conselho Diretivo - Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA)

Meaningful measurement and public innovation

The Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) was established in 2013 with the aim to facilitate learning on public sector innovation across OECD countries. Since then, OPSI has been collecting innovation cases across the world, analysing innovation trends and supporting governments in their innovation efforts. Among these, public sector innovation measurement has been a concurring topic that OPSI has been continuously analysing and advising countries on.

While public sector is often considered sluggish and adverse to change, innovation efforts are ongoing and through measurement, we can go beyond anecdotal evidence and bust many prevailing myths and stereotypes. Hence, measurement systems serve as descriptive tools, feedback measures, needs assessment and alarms for the need of further control and evaluation.

Yet, public sector innovation measurement is not an easy topic: as part of the Oslo Manual, the OECD has led the discussion around innovation measurement, yet, a uniform standard for public sector innovation measurement has not emerged. Most measurement efforts have been survey-based, based on theoretical assumptions from the private sector and often not repeated (although Denmark is leading the way with the InnoBarometer in collecting data over different time points). This has given limited information on how public sector innovation develops over time and how the needs, capacities and resources for the latter change. Different types of innovations – adaption, missions, enhancement, and anticipation – need varying support and conditions and thus, uniformity of measurement systems may be actually hurting specific innovation efforts. In addition, the «positive» prism of innovation is still prevalent in the public sector – innovation is seen as something that is always beneficial. This assumption should be refuted, because it stands in the way of meaningful measurement systems that act in a sentinel manner. Consequently, in public sector innovation measurement there are serious trade-offs between generalisability, comparability and

uniformity versus usefulness of measurement towards different types of innovation and user needs.

There is a clear need to link public sector innovation measurement better with its different purposes and user needs; so, that «why» measure public sector innovation does not get lost in «what» can be measured. Meaningful measurement is purposeful. Public sector innovation measurement should demonstrate that right action and direction has been taken, thus, creating legitimacy into the process; provide general descriptions about the phenomenon at hand and direct feedback about the success of tested measures to those who are implementing policies or making strategic decisions around public sector innovation.

Regarding many of the above points, the InovX goes beyond standard measurement efforts. The team behind the work has developed a public sector specific theory of change based on the innovation life-cycle model developed by the OECD. How the collected data is going to be used and by whom, has been taken into account from the get go. The survey and the concepts used underwent rigorous cognitive testing and the needs of the data users were identified in a collaborative manner. There is plenty to learn on how InovX has been developed and more so, on how it is going to be used in practice.

Piret Tonurist

Innovation Lead,

Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), OCDE.

Inovação Pública: promovendo o diálogo entre investigação e ação

As últimas décadas foram marcadas por um intenso debate, académico e político, acerca do papel do Estado e do modo como este cumpre as suas missões. Deste modo, houve um esforço significativo em repensar modos de organização e de desempenho, bem como um trabalho crescente na concretização de muitas dessas possibilidades. É por isso muito importante mapear o esforço e a capacidade de inovação que a administração pública desenvolveu em Portugal, por forma a fazer um ponto de situação do caminho percorrido, mas também para ultrapassar, duma vez por todas, visões desatualizadas e caricaturais duma administração pública que é hoje muito diferente e muito mais diversa do que esses retratos normalmente projetam.

A administração pública é um público-alvo difícil para este tipo de projeto. Em primeiro lugar, porque o universo da administração pública é muito vasto, estando contidas entidades muito diferentes entre si no seu domínio. Em segundo lugar, o modo de trabalhar destas entidades é muitas vezes inibidor do comportamento de inovação, que pressupõe uma tomada de risco que nem sempre é fácil de ser assumido por estas organizações. É também por isso que este projeto é necessário.

O modelo de análise desenvolvido para o estudo – denominado de Ciclo de Inovação – valoriza o papel colaborativo que as entidades de administração pública devem ter no seu processo de inovação. Por um lado, este deve ter em conta as colaborações entre as próprias entidades, e, por outro lado, a interação entre essas entidades e o sistema científico nacional. Este papel de colaboração surge explicitamente no modelo, sendo suportado pela investigação científica sobre tema disponível para muitos outros países. Este aspeto será particularmente importante no futuro, por forma a estimular a consolidação da capacidade inovadora na administração pública. Os resultados apresentados neste relatório constituem uma importante ferramenta para a Administração Pública. A monitorização do ambiente necessário para a inova-

ção, dos comportamentos das entidades em relação à mesma, e dos resultados da inovação, todos estes baseados em dados empíricos e suportados num modelo teórico construído de forma rigorosa, dão aos decisores públicos elementos importantes quanto à capacidade inovadora das suas organizações dum modo multidimensional, assim como sinalizam desafios relevantes na prossecução desse caminho.

Para a equipa do Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior (CIPES), a participação na construção do Painel de Inovação do Setor Público (InovX) foi uma oportunidade importante para, em diálogo, realizar um primeiro exercício de mapeamento da inovação numa parte da administração pública. Esta colaboração permitiu combinar conhecimento científico acumulado nas áreas da construção de indicadores e nos temas de inovação e gestão pública, com a possibilidade de abrir caminhos que permitam difundir o comportamento inovador na administração pública. É nosso desejo que este caminho agora iniciado se possa aprofundar em prol duma administração pública melhor e mais valorizada pela sociedade que visa servir.

Pedro Teixeira

Professor Associado,

Faculdade de Economia - Universidade do Porto

Investigador, CIPES - Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior

Ricardo Biscaia

Investigador, CIPES - Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior

Professor Adjunto Convidado, ESTGA-UA - Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda

Professor Adjunto Convidado, ESS-IPP - Escola Superior de Saúde do Porto

Hugo Figueiredo

Investigador, CIPES - Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior

A. Razões

Para responder aos desafios do presente e preparar proactivamente o futuro da Administração Pública é indispensável um conhecimento rigoroso e robusto das práticas de inovação atualmente existentes, salvaguardando uma compreensão das especificidades do serviço público garantido pelo Estado. O projeto experimental intitulado «InovX: Painei de Inovação do Setor Público» visava o desenvolvimento de um protótipo de instrumento de monitorização das estratégias de inovação que estivesse adaptado e pudesse ser aplicado ao contexto do setor público português.

Podemos começar, então, por destacar as três principais razões deste projeto experimental:

- **Obtenção de informação empírica atualizada, sistematizada e relevante:** é um imperativo a obtenção e acesso a informação mais profunda e mais fidedigna

sobre o desempenho do setor público, em termos que sejam relevantes e compreensíveis pelos seus destinatários e, desejavelmente, que sirvam para promover a circulação, reutilização e aplicação prática do conhecimento existente sobre a inovação do setor público. No relatório «*Government at a Glance*, publicado em 2017 pela OCDE, o caso de Portugal aponta para oportunidades de melhoria na recolha da informação de desempenho sobre a integridade do setor público (OCDE, 2017: 156) e para a existência de limitações nos sistemas internos de controlo e nas atividades de gestão do risco (idem: 158). Neste contexto, estas carências de dados não só têm impactos em termos de disfuncionalidades administrativas, custos de oportunidade ou desaceleração da mudança, como acabam por resultar em consequências negativas na

confiança dos cidadãos e na reputação coletiva do setor público. Pesem embora as iniciativas realizadas com vista à sua correção, o âmbito específico da inovação do setor público merece uma atenção particular em virtude da sua importância como vetor de mudança que assegure a alteração deste estado;

- **Adaptação ao contexto do setor público português:** tem sido fortemente salientada a necessidade de evitar uma transposição direta e mecânica dos exercícios de medição e monitorização da inovação que são realizados no setor privado para a realidade do setor público (Leyden, 2017: 9-11). Para esta adaptação às especificidades do setor público, estão em curso exercícios notáveis de trabalho colaborativo à escala internacional: a este respeito, basta salientar o trabalho de cocriação no âmbito do Manual de Copenhaga que, sob o impulso do Barómetro Nórdico de Inovação, tem trazido uma equipa de especialistas de uma multiplicidade

de contextos nacionais - equipa internacional em que, aliás, o LabX tem garantido presença e participado ativamente. Por seu lado, esta cautela metodológica deve ser complementada com uma adaptação ao contexto do setor público *português*, que pelas suas características estruturais e pelo seu desenvolvimento histórico apresenta graus de distinção significativos em relação aos esquemas de Estado consolidados nos contextos anglo-saxónico ou escandinavo (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 2010). Ao longo de todo este projeto, quisemos assegurar, ainda assim, a transferência de competências e um alinhamento com as iniciativas internacionais em curso, de maneira a aproveitar a partilha de boas práticas.

- **Proposta centrada nas necessidades dos utilizadores:** da vontade expressa de gestores e dirigentes públicos em acederem a um conhecimento empírico atualizado sobre as suas organizações em matéria de

estratégias de inovação, derivamos nós a necessidade de apresentar informação estruturada e relevante mais do que simples dados, por muito extensos e atuais que sejam. Por isso, era indispensável que o conhecimento aqui gerado pudesse ser acessível, compreendido e assimilado pelos seus utilizadores finais de maneira a induzir, apoiar ou informar decisões estratégicas sobre inovação e experimentação. Por isso, era importante não só corresponder às suas necessidades e expectativas em matéria de dados, como assegurar o duplo requisito de eliminar barreiras de acessibilidade ao conhecimento (sempre obstaculizada pela literacia de dados ou pela dispersão pletórica de informação) e, ao mesmo tempo, de suscitar ou estimular o interesse no uso dos resultados, incentivando a sua transposição para as práticas de todos os dias.

Mais do que orientado à criação de um índice ou à discussão de conceitos abstratos, a modelação e prototipagem

de um visualizador de dados estiveram centradas nas necessidades reais dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública, de maneira a disponibilizar dados que sejam robustos, rigorosos e pertinentes. Enquanto instrumento de apoio às estratégias de inovação das entidades públicas, este visualizador de dados visa disponibilizar uma solução acionável pelos responsáveis públicas que suporte a tomada de decisões de maneira realista. Em suma: este projeto experimental apresenta como objetivo a criação de valor para as entidades públicas pela disponibilização de um instrumento de modelação e visualização de dados que, respondendo às necessidades de informação atualizada e pertinente sobre a realidade presente das organizações públicas, apoie o desenho de estratégias de inovação para o futuro.

B. Modo de trabalho colaborativo

O desenvolvimento de um projeto experimental com esta natureza beneficia da interligação ativa com parceiros do ecossistema de inovação. Por um lado, permite recuperar e integrar as experiências e os conhecimentos acumulados por eles em exercícios similares, evitando partir do nada e desperdiçando a riqueza dos seus contributos. Por outro lado, é crucial o cruzamento de pontos de vista sobre o setor público, evitando o consenso em torno da auto-imagem que a Administração Pública pode desenvolver de si no desenvolvimento de instrumentos de medição das suas iniciativas. Para este modo de trabalho colaborativo contamos com a ligação aos investigadores de um centro de investigação com provas acumuladas neste âmbito (CIPES) e com o Observatório da Inovação do Setor Público (OPSI), o polo de conhecimento sobre inovação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).



O CIPES - Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior foi fundado em 1998 e, desde a sua criação, tem desenvolvido investigação académica no sentido da promoção de metodologias para o conhecimento e avaliação de políticas públicas, em particular sobre o universo académico.



O OPSI - Observatory for Public Sector Innovation trabalha com os governos para entender e incentivar novas abordagens para resolver os problemas complexos da sociedade, capacitando os funcionários públicos com novas ideias, conhecimentos, ferramentas e conexões para ajudá-los a explorar novas possibilidades.



Na sua etapa derradeira, este projeto experimental contou ainda com os contributos da equipa constituída para este tema dentro do Plano de Trabalho Colaborativo (Projeto 3.3 Barómetro de Inovação), criado pelo Despacho n.º 3614-D/2020, de 23 de março, da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública. Neste âmbito, realizou-se uma sessão colaborativa organizada no dia 22 de abril de 2020, em que se apresentaram os primeiros resultados e os produtos preliminares derivados deste projeto à equipa para obtenção de retorno crítico. Essa equipa de projeto estava constituída por Filipa Costa (LabX/AMA), Bruno Monteiro (LabX/AMA), Sara Carrasqueiro (AMA), Ana Isabel Gomes (INA), Joaquim

Mourato (Instituto Politécnico de Portalegre), e Manuel Maias (Polícia Judiciária).

C. Objetivos

Depois de conhecidas as motivações iniciais e de apresentada a estrutura tripartida da equipa de trabalho, enunciamos agora os principais objetivos visados por este projeto experimental:

- **Diagnóstico com dados empíricos atualizados obtidos a partir do terreno:**

desde logo, pretendia-se a obtenção de informação atualizada sobre o setor público português em matéria de inovação (*scan*), consolidando um retrato do conjunto da Administração Pública portuguesa. Aproveitando que a amostra de entidades públicas selecionadas cobre a diversidade de estruturas ali compreendidas, atravessando os organismos da Administração Pública central, regional e local e abrangendo 16 Áreas Governativas, temos uma oportunidade de contar com informação empírica atualizada sobre estas distintas escalas (entre

outras, organizações individuais, áreas governativas, conjunto da Administração Pública).

- **Banco de boas práticas:** para permitir a controlar a qualidade dos dados, solicitava-se a apresentação de práticas concretas de inovação – e não apenas de demonstrações de concordância. Esta solicitação permitiu abrir um banco de inovações «campeãs», partindo da secção dedicada a identificação da inovação de maior impacto das entidades participantes, desenvolvida nos últimos dois anos.

- **Ferramenta para informar e apoiar as decisões de gestão:** este projeto permitiu não só a criação de uma descrição individual das entidades pela apresentação de indicadores (*reports* «estáticos», para abreviar), como também a construção de um painel de navegação da inovação baseada em factos (*evidence-based*

decision making) com uma natureza interativa (em formato «*dashboard*»), passível de evoluir mais tarde para a definição de opções estratégicas (*decision board*). A partir deste painel de navegação é possível às entidades públicas gerirem em tempo real, num leque de opções customizáveis em desenvolvimento, a modalidade de visualização de dados mais adequada para os indicadores críticos no sucesso das suas estratégias de inovação;

- **Exemplo demonstrativo e indutor de mudanças:** dada a importância de garantir um amplo envolvimento das entidades públicas nesta iniciativa, incentivando uma «procura» de soluções ao serviço da inovação que passe pela adoção efetiva do painel de inovação, era decisivo conseguir um exemplo demonstrativo do potencial desta iniciativa. A ilustração das suas possibilidades futuras a partir desta primeira tentativa experimental seria um momento preliminar à obtenção do apoio

institucional e político necessário para legitimar a iniciativa e para suportar uma alavancagem que depois alargasse a sua gama de utilizações potenciais ao conjunto das entidades públicas. Por outro lado, a simples circunstância de solicitar às entidades públicas que contribuam para uma pesquisa organizada em torno a estes eixos de monitorização da inovação, tem potencial para desencadear uma sequência de efeitos enquanto driver de mudanças por direito próprio. Seja salientando a atenção reservada a determinadas opções de práticas, processos e políticas organizacionais ou, mais ainda, sensibilizando e induzindo a adoção de medidas estratégicas orientadas aos princípios que transparecem deste exercício, este projeto pode contribuir para uma consciencialização e uma alteração comportamental nas entidades públicas com respeito à inovação.

- **Superar a tentação dos *rankings*:** o propósito de disponibilizar um instrumento de apoio para as

entidades poderia ser desmentido se se impusesse uma lógica simplista de hierarquização entre entidades públicas (ranking). Embora as entidades públicas possam conhecer a sua posição relativa no conjunto da Administração Pública (ou da sua Área Governativa), está por agora excluída a apresentação de uma classificação que possa induzir um comportamento competitivo entre as entidades do setor público, motivar atitudes de reserva na partilha de informação ou suscitar práticas de auto-posicionamento tático das respostas. Pelo contrário, o objetivo é promover uma mudança por moto próprio que parta do conhecimento da realidade e que se oriente pelas prioridades definidas pelo setor público nas suas estratégias para a inovação.

D. Processo do projeto experimental

O processo de desenvolvimento deste projeto experimental desenrolou-se ao longo de quatro grandes ciclos de iterações, cada qual comportando os seus próprios mecanismos de auto-controlo metodológico. Deste modo, enquanto se garantia o cumprimento dos objetivos previstos que eram impreteríveis antes da prossecução para

a etapa seguinte, garantia-se ainda testes de esforço que, segundo uma lógica iterativa, permitiam a identificação de oportunidades ou riscos e a introdução de melhorias incrementais em prol de uma solução progressivamente ajustada aos objetivos finais deste projeto experimental.

Figura 1
Fases do Projeto Experimental



Fonte: Planeamento do projeto experimental (LabX)

- **Desenho do esquema de análise e dos instrumentos de pesquisa:**

neste primeiro ciclo, o desenho do modelo heurístico e construção dos instrumentos de pesquisa constituíam os objetivos. A estruturação dos protocolos de pesquisa e pela construção dos instrumentos de pesquisa realizou-se de maneira colaborativa entre a equipa tripartida, aproveitando o património de conhecimento acumulado sobre inovação no setor público, por um lado, e sobre metodologias de medição e monitorização, por outro, para que se pudesse realizar uma recontextualização para a realidade da Administração Pública portuguesa. sendo que todo o plano de ação pôde ser validado atempadamente por um exercício de despiste de consequências que trouxe maior clareza, procurou antecipar contrariedades e definiu prioridades claras para todos os membros da equipa de projeto.

- **(Pré-)Teste:** Segundo à letra a natureza experimental deste projeto, submeteram-se os instrumentos de pesquisa a uma bateria de testes com o propósito de conhecer e melhorar a experiência da interação com os seus potenciais respondentes. A realização de entrevistas cognitivas com base no inquérito por questionário, primeiro, e a realização de um pré-teste a partir da plataforma eletrónica, depois, sinalizaram barreiras e indicaram melhorias. Antes ainda de proceder à aplicação dos instrumentos de pesquisa, realizou-se um procedimento robusto e sustentado de seleção da amostra.
- **Analisar & Avaliar:** Neste terceiro ciclo de iteração, procedeu-se a um tratamento e consolidação das bases de dados construídas com as respostas das entidades públicas participantes e a uma análise intensiva dos resultados obtidas para o conjunto da Administração Pública.

A enorme massa de dados reunida permite abrir doravante um amplo leque de análises mais específicas. Houve oportunidade para contactar com a avaliação realizada pelas entidades públicas a respeito do instrumento de pesquisa, além de se ter submetido uma versão preliminar do formato de apresentação de dados à consideração de um grupo de colegas constituído pelo Plano de Trabalho Colaborativo.

- **Comunicar & Accionar:** Desde o início que se tinha assumido que o objetivo ia além da compilação de informação estatística ou a obtenção de medidas abstratas sobre a inovação na Administração Pública, passando acima de tudo pela criação de uma modalidade de acesso e uso de dados alinhada com as prioridades, necessidades e expetativas reais dos seus utilizadores, a saber: dirigentes ou gestores públicos, além de técnicos especializados ou decisores

políticos. Nesse sentido, este quarto ciclo serviu para construir os canais de comunicação de dados, estruturando-os de maneira acessível e acionável para os seus principais interessados. Desde logo, remeteram-se os mapas individuais de caracterização da inovação das entidades públicas participantes neste projeto experimental – e organizou-se um webinar para que elas nos devolvessem a sua opinião e partilhassem connosco as suas questões. De maneira a garantir a continuidade de incorporação de momentos de validação e avaliação, abrimos agora a oportunidade para que o protótipo de painel de navegação aqui apresentado possa reunir o retorno crítico dos leitores.

1. Desenho do processo e construção de instrumentos

Na sua primeira etapa, com o desenho do processo e a construção de um modelo heurístico, i.e. orientado para ser operacionalizado em prospeção empírica mais do que servir unicamente a uma concetualização da inovação, pôde passar-se a uma materialização por via da construção do instrumento de pesquisa. Dado o espaço em que se atua, considerou-se relevante realizar um exercício coletivo de mapeamento das potenciais consequências e das possíveis reações geradas pela criação deste instrumento de medição. Para além de possibilitar o desenho de cenários de atuação, este exercício permitiu uma concertação mais intensa entre os parceiros e a definição de papéis claros durante o projeto.

i. Modelo heurístico: o ciclo de vida da inovação

Partindo de um trabalho preliminar de levantamento, captura e cruzamento

de propostas concorrentes ou complementares usadas para caracterizar e estudar a inovação no setor público, mapeou-se um espaço de pensamento que permitiu definir com mais solidez as perspetivas adequadas ao contexto e propósito deste projeto experimental. Deste trabalho de revisão e crítica realizado pelo LabX resultou uma proposta de diretrizes sobre as dimensões mais relevantes a serem adotadas para a criação de um programa de modelação e diagnóstico da inovação pública para a realidade portuguesa. O esquema proposto tem em atenção aspetos como a missão do setor público e o contexto sociopolítico em que opera, a dimensão, complexidade, diversidade e estrutura organizacional do setor público, ou as características específicas associadas ao fenómeno da inovação encastrada pelo setor público. Dado que mais do que um esquema de classificação ou uma tipologia de categorias, se pretendia a modelação do processo de produção, aplicação e

reprodução da inovação adotou-se a perspetiva do ciclo de vida: a inovação pública conhece (pré-)condições contextuais que promovem a sua emergência, processos institucionais que potenciam e aceleram a sua aplicação, deriva em resultados e, logicamente, implica a disseminação e a alteração do ecossistema em que se situa. Todo este ciclo de vida não segue uma lógica

simplista e rígida, de maneira que a energia investida em cada uma destas etapas desencadeia uma ativação do circuito de germinação, aceleração, impacto e disseminação da inovação. Portanto, este circuito pode ser curto-circuitado, suportando (des)equilíbrios entre as suas componentes – que, graças a esta concetualização, são registados e devidamente considerados, todavia.

Ciclo de vida da inovação

Partindo da visão apresentado pelo Observatório de Inovação do Setor Público (OPSI, 2016), a proposta do «ciclo de vida da inovação» apresenta uma configuração que a situam vantajosamente para superar obstáculos habituais no tratamento da inovação do setor público, designadamente exprimindo as seguintes características:

- Uma **definição holística** da inovação: as iniciativas de inovação são vistas articuladas de maneira sistémica, assumindo que existem conexões entre si e que existem implicações cruzadas entre elas;
- Uma **interpretação processual** da inovação: a inovação é vista como alinhando um processo iterativo de desenvolvimento que importa tornar explícito e enquadrar através de iniciativas dirigidas a todas

as suas etapas e que tem uma natureza dinâmica e cíclica, pois a inovação só o continua a ser com a condição de se continuar a superar continuamente;

- Uma preocupação com **a sustentabilidade, a reutilização e a replicação**: os esforços devem poder ser traduzidos em aprendizagens suscetíveis, elas próprias, de serem acumuladas, transferidas e reaproveitadas para que se evite «inventar a pólvora» vezes sem conta;
- Uma **orientação para a (experimente)ação**: a própria sequência de etapas ilustrada por este ciclo de vida converge para a criação de resultados tangíveis e mudanças efetivas, obtidas através de projetos experimentais que aprendam com a criação iterativa de «erros» e a introdução de melhorias incrementais;
- **Flexibilidade e adaptação ao contexto**: a partir deste modelo metodológico, as iniciativas de inovação podem ser adaptadas ao contexto, denotando uma grande flexibilidade na sua operacionalização, pois podem ser declinadas de acordo com as especificidades de cada projeto;
- **Promoção da cultura de avaliação**: as iniciativas inovadoras devem ser monitorizadas, medidas e avaliadas de maneira a sinalizar pontos de melhoria e a introduzir melhorias em sucessivas tentativas de aplicação.

O desenho de instrumentos visando monitorizar a presença e intensidade de atividades de inovação no âmbito do setor público é um exercício complexo e exigente. Essa complexidade é justificada quer pela especificidade e abrangência do(s) âmbito(s) de atuação das organizações que compõem o setor público, quer pela natureza dos processos de inovação (multifacetados, de natureza cumulativa, multi-etapas e colaborativa) que ocorrem no seio da Administração Pública. Nestas circunstâncias, era capital encontrar uma abordagem que desafiasse conceções tradicionais do pensamento existente sobre a inovação pública:

- **Oposição entre *dentro e fora***: era indispensável articular a dimensão de transformação interna (organizacional, com reflexo ao nível do desenho de processos e do conteúdo dos distintos níveis de gestão) com a própria transformação da envolvente externa que, por um lado, legitima e alimenta essa necessidade de inovação (ou não,

criando obstáculos) e, por outro, constitui a medida de concretização dessa mesma inovação, na medida em que é nessa envolvente externa que os resultados e a criação de valor público se materializam;

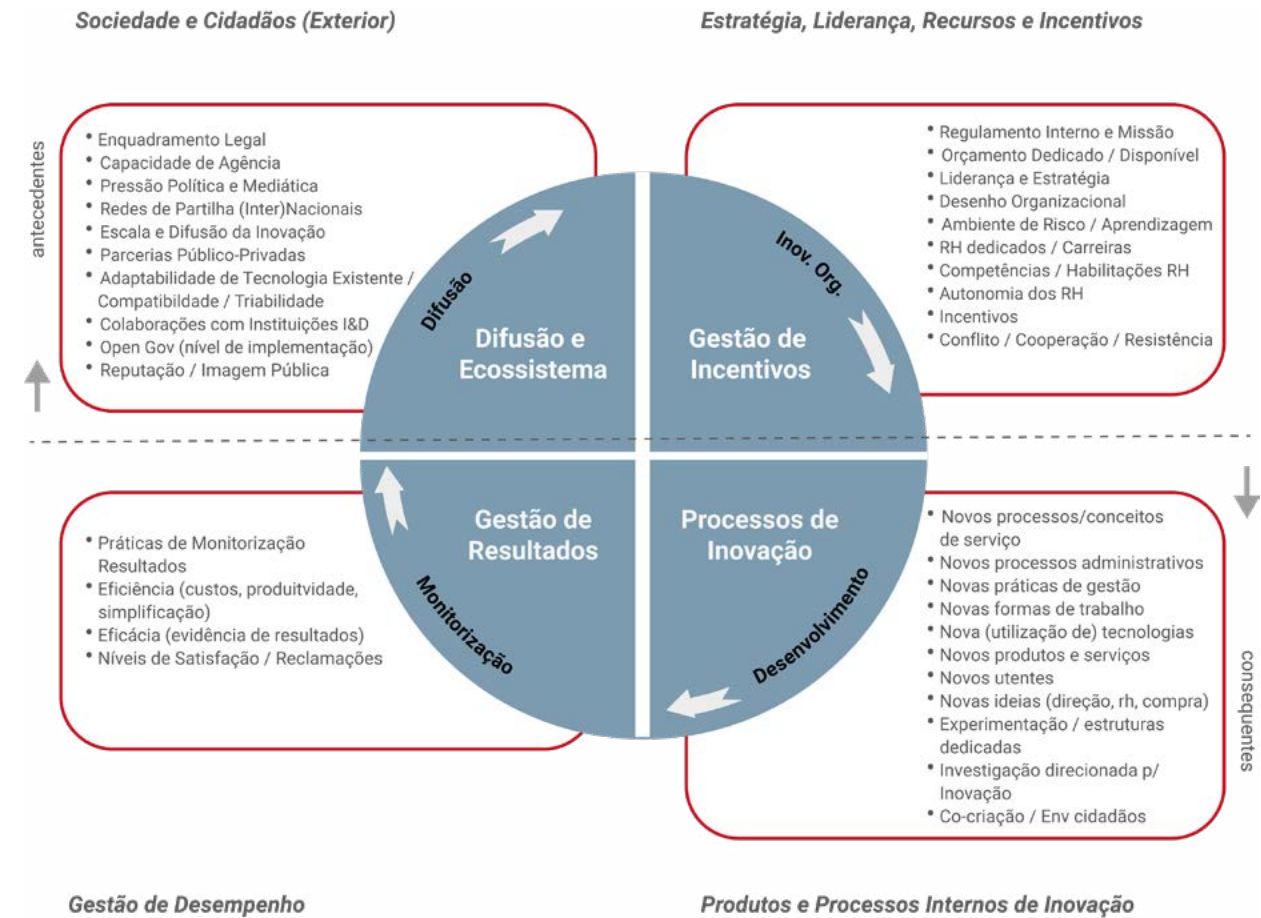
- **Oposição entre a ideologia e a prática**: existe a necessidade de (re) conetar a avaliação das fases de desenvolvimento dos processos de inovação, já que estes não devem apenas ficar pelo inconsequente lançamento de novas propostas ou soluções, mas devem permitir que estas sejam capazes de serem desenvolvidas nas próprias organizações, monitorizadas na sua eficácia e eventualmente difundidas externamente (quando aplicável);
- **Oposição entre o antes e o depois**: as dimensões tradicionais de impacto e de avaliação do desempenho, que implicam a necessidade de considerar a relação entre recursos utilizados e resultados obtidos, são

vistas numa perspetiva em que os resultados obtidos e a respetiva avaliação criam os seus próprios desafios, ou seja, o depois pode ser um novo antes.

● **Rigidez, linearidade e «inocuidade»:**

as iniciativas de inovação não só simples episódios ou «instantâneos», que surgem do «nada» e que desaparecem sem rasto, elas situam-se em processos continuados no tempo, ainda que sejam desarticulados e disfuncionais. Depois, a inovação não segue percursos lineares, mas que podem iniciar-se ou acelerar-se pela introdução de estímulos e de investimentos em distintos momentos, além de poderem alterar-se ao longo do tempo pela própria lógica da duração. Os modelos e os diagnósticos que os concretizam não são neutrais, eles são produtores de mudanças pela sua própria existência, já que os participantes – intuitivamente ou intencionalmente – se posicionam perante as exigências

Figura 2
Esquema heurístico para a inovação no contexto do setor público



Fonte: CIPES & LabX/AMA

que lhes são colocadas e assimilam essas indicações ali expostas em detrimento de eventuais alternativas.

Para responder a essas preocupações metodológicas, desenvolveu-se um modelo heurístico, cuja representação gráfica acima se apresenta, organizado por segmentos integrantes de um processo de produção da inovação inspirado pela noção de «ciclo de vida». A abordagem proposta assume uma natureza multidimensional, processual e holística:

- **Multidimensional:** este modelo heurístico aceita a multidimensionalidade da inovação pública, integrando indicadores seguindo a integração dos quatro domínios associados ao ciclo da inovação: difusão e ecossistema (contexto ambiental); a gestão de incentivos (contexto organizacional); os processos de inovação (aplicação e implementação da inovação); e a gestão de resultados (impactos da inovação);

- **Processual:** a existência de um ciclo de inovação permite aceitar as transições, conversões e transmissões entre os momentos dos processos de produção da inovação, admitindo-se que os recursos disponíveis para a inovação estão dependentes do ecossistema e que, por sua vez, os incentivos e processos estão dependentes dos recursos disponíveis. Por outro lado, os resultados da inovação estão dependentes dos incentivos e dos processos de inovação e o ecossistema está dependente dos resultados de inovação obtidos, ponto em que converge assim o ciclo da inovação implícito nesta proposta. Deste modo, esclarecemos as discussões problemáticas e pouco profícuas sobre precedências e afastamo-nos de processos unilineares e finalistas;

- **Holística:** a existência dos eixos horizontal e vertical, os quais estruturam os quatro momentos do ciclo da inovação, permite

salientar a pertença mútua entre estas dimensões da inovação e as «linhas de força» que puxam pela sua dinâmica processual, expondo os seus movimentos (por exemplo, entre o «interior» e o «exterior» da Administração Pública). Pelo eixo horizontal do modelo estão definidos os antecedentes e os consequentes do processo de inovação. Pelo seu eixo vertical são apresentadas duas características subjacentes: por um lado, os indicadores associados ao contexto (externo à instituição) e às entidades do setor público (sociedade envolvente e ecossistema de inovação); por outro lado, os indicadores associados à monitorização e divulgação e à procura da novidade e do desenvolvimento.

ii. Despiste de consequências

A metodologia do despiste de consequências («*consequence scanning*») consiste na realização um exercício para

sinalizar, logo numa fase precoce do projeto, as consequências pretendidas e as consequências não-pretendidas que as equipas antecipam, usando-se essa identificação para construir um plano de ação estruturado (que pode comportar um plano de contingência), atribuindo ações concretas aos diferentes responsáveis de maneira a garantir a capacidade de reação da equipa diante das ameaças, oportunidades e riscos. Partindo de uma proposta inicial existente, o LabX desenvolveu uma técnica original para aplicação com os parceiros do presente projeto, existindo um guia de aplicação disponível para replicação [aqui](#).

Entre as consequências antevistas como importantes, vamos aqui destacar:

- **Reter a especificidade da inovação pública:** a necessidade de identificar diferenças e/ou características próprias do setor público, devido à especificidade do setor público e à pluralidade de instituições ali compreendidas;

- **Evitar o reducionismo:** Dado o risco de este instrumento poder estimular a comparação ou competição «cega» entre entidades, deve-se prevenir que se assuma como um ranking que reduza a pluralidade de facetas da inovação a uma hierarquia, que seja apropriado com reservas ou de maneira tática pelos participantes, ou que seja visto como uma medição estática;
- **Ter uma natureza heurística:** a importância de ser um instrumento que apoie e informe as decisões de política pública, mais do que apenas um retrato da realidade que se pretende precisamente transformar;

Por um lado, como vimos, a aplicação do despiste de consequências no contexto do projeto permitiu realizar uma reflexão estruturada sobre o impacto do projeto experimental numa fase ainda embrionária do processo de criação. Por outro lado, a sua realização permitiu garantir, por si mesmo, um ponto de

encontro entre as interpretações e as expectativas da equipa de projeto e a materialização de um plano de contingência para a mitigação das possíveis consequências, ajustado num período de tempo e atribuído a um responsável.

iii. A construção do inquérito por questionário: combinar as dimensões simbólicas e as dimensões materiais da inovação

Partindo do modelo heurístico, pretendeu-se construir um instrumento de pesquisa que exprimisse um alinhamento com os princípios de organização usados e que, ao mesmo tempo, garantisse a criação de um diagnóstico coerente e robusto que cumprisse com todos os requisitos e objetivos definidos para o projeto. A estrutura do questionário segue uma sequência lógica, tendo desdobrado em termos operacionais a estrutura concetual do esquema heurístico de inovação e a sua própria lógica de

organização num ciclo de vida. Para tentar diminuir o eventual hiato existente entre discursos e práticas a respeito da adoção da inovação pública, conciliamos as questões colocadas aos participantes sobre as suas (auto-)representações sobre os processos de inovação e as características organizacionais das entidades públicas de pertença com a realização de pedidos muito orientados de ilustração do uso de instrumentos concretos de inovação que sejam efetivamente utilizados, com a indicações de características objetivas das organizações e com a indicação concreta das inovações de maior impacto. Por se considerar, a partir da revisão de literatura especializada e de outros exemplos práticos de medição da inovação pública, que dois anos era o período indispensável para considerar devidamente o desenvolvimento de uma inovação e o seu impacto, usou-se esse intervalo de tempo para as questões.

As secções do questionário abrangem as perceções dos participantes

sobre a inovação nas suas entidades públicas, que podem estar sujeitas a uma margem de subjetividade, em conjunto com informações objetivas sobre as estruturas organizacionais, a aplicação de instrumentos de inovação e as propriedades da inovação «real» mais impactante. Por outro prisma de leitura, o questionário concilia a atenção prestada às estruturas institucionais, à dotação orçamental ou aos produtos resultantes da inovação, ou seja, as dimensões mais «materiais» da inovação, com a atenção às dimensões mais «intangíveis» da inovação, como a posse de competências especializadas, a cultura organizacional, as metodologias usadas ou os valores subscritos pelas lideranças. De ambos os modos, tentou-se controlar as informações prestadas, combinando as dimensões simbólicas e materiais da inovação. Resumidamente, o questionário tem seis secções:

- I. **Descrição dos objetivos estratégicos e natureza da entidade:** pergunta pela natureza da organização dentro

do setor público português, através da descrição da sua missão (orientações estratégicas);

- II. **Caracterização do ambiente de inovação:** desde logo, pretendia-se conhecer as mudanças e alterações realizadas nos últimos dois anos pela entidade pública a nível de novos produtos, serviços, ou processos, averiguando o seu impacto. Depois, solicitava-se a identificação, caso a caso, de todos os instrumentos de inovação que as entidades utilizam regularmente na sua atividade, usando-se uma listagem abrangente de 38 metodologias, técnicas e ferramentas aplicadas no universo da inovação pública. Estas ferramentas e técnicas estavam, aliás, organizadas em quatro categorias de acordo com a utilidade que têm na produção de inovação (exploração; potenciação & teste; transformação (tecnológica, sobretudo); gestão), o que permite uma atenção singularizada a cada uma destas componentes. Além

disso, mapeiam-se as parcerias estabelecidas pelas entidades com parceiros do ecossistema de inovação tendo em vista a eficiência dos processos ou a qualidade prestação de bens ou serviços;

III. **Caracterização do ambiente**

organizacional: procura-se avaliar o posicionamento da entidade pública diante de dimensões que permitem caracterizar o seu ambiente organizacional, tais como a aversão ao risco, a cultura de avaliação e monitorização, ou capacidade de resposta existente.

IV. **Inovação com maior impacto:** a atenção incidia aqui na descrição da inovação de maior impacto já concretizada pela entidade pública, pedindo-se a identificação e a demonstração das propriedades da inovação que teve maior impacto na capacidade da organização cumprir os seus objetivos estratégicos;

V. **Caracterização da entidade**

respondente: de maneira a permitir a obtenção de indicadores sólidos de caracterização institucional, solicitava-se um conjunto de informações sobre a tipologia organizacional, a dotação orçamental, a dimensão e composição dos recursos humanos;

VI. **Avaliação do questionário:** tendo em conta o carácter experimental deste projeto foi importante incluir uma secção para a avaliação do próprio questionário, de forma a validar a utilidade auto-percebida, os conteúdos, a arquitetura, ou a linguagem deste instrumento de pesquisa, além de auscultar sugestões e críticas dos respondentes.

Para um olhar mais atento, apresenta-se para consulta a versão definitiva deste instrumento [aqui](#) (palavra-passe: 1234).

Ferramentas de inovação

Para complementarmos o auto-diagnóstico sobre os conhecimentos, as perceções e as orientações das entidades públicas a respeito da inovação no seu seio, quisemos olhar para a dimensão materializada da inovação expressa pelo uso de instrumentos, métodos e técnicas. A utilização destas ferramentas permite uma aproximação mais rigorosa da inovação realmente existente nas entidades públicas, pois as ferramentas destinam-se a ser accionadas no dia-a-dia, requerendo competências e produzindo consequências, e constituem uma mediação entre a estratégia idealizada e as práticas reais da inovação pública.

A identificação dos instrumentos teve por base o mapeamento de abordagens inovadoras (*«Landscape of innovation approaches»*) criada pela Nesta, em 2018. Partindo deste inventário, adaptamos as opções ao contexto do setor público português, através da seleção de alternativas que tivessem a natureza de sintomas relevantes para descrever este contexto. Por outro lado, o nosso mapeamento de ferramentas teve por preocupação reconstruir o processo de produção da inovação, motivo pelo qual a segmentação que usámos tem quatro etapas. Muito em particular, sentimos necessidade de introduzir todo um bloco dedicado especificamente aos instrumentos utilizados na gestão das entidades públicas.

A organização concetual que adotamos permite suportar metodologicamente a divisão dos instrumentos por quatro novas

categorias, alinhadas ao longo de uma sequência lógica e prática:

- **Explorar & Definir:** o âmbito de aplicação destas ferramentas prende-se com o contexto do problema, apelando à pesquisa para a identificação de pontos de dor e de obstáculos, adotando de maneira privilegiada o ponto de vista dos utilizadores, e para a definição dos desafios a solucionar;
- **Potenciar (Acelerar) & Testar:** nesta etapa, encontramos as ferramentas que se aplicam ao processo de inovação tendo em vista a sua aceleração ou sua validação por via da experimentação;
- **Transformar & Solucionar:** agrupa as ferramentas usadas para operar a transformação provocada por soluções, em particular de natureza tecnológica, que são adotadas pela Administração Pública no desenvolvimento e implementação de mudanças;
- **Gerir e Monitorizar:** inserem-se aqui todos os instrumentos relativos à gestão e aos processos administrativos requeridos pela monitorização das soluções ou à adoção de formas inovadoras de controlo do desempenho das organizações.

2. (Pré-)Teste

A segunda fase do projeto comportou uma sucessão de «salas de teste» para validar a robustez metodológica e aproveitar a experiência de participantes para melhorar os instrumentos de pesquisa. Desde logo, usaram-se entrevistas cognitivas para apurar com profundidade os mecanismos de receção e compreensão do instrumento de pesquisa por participantes dentro do perfil previsto e para enquadrar de maneira ótima a formulação de respostas através da minimização ou eliminação de barreiras ou vieses. Depois, pôde testar-se a aplicação do inquérito por questionário a partir da sua plataforma eletrónica, permitindo que, além de melhorar a estrutura e a enunciação das questões, se podia melhorar a utilização de um canal digital na obtenção de respostas. A aplicação destes procedimentos de vigilância epistemológica visava desonerar as cargas de resposta ao questionário, designadamente em termos de cognição e usabilidade, potenciando a solidez das

respostas pela garantia de alinhamento entre as expectativas dos investigadores e os atos dos respondentes e incentivando taxas de resposta mais altas apesar da ausência de obrigatoriedade de resposta. Ao longo desta fase, desenrolaram-se ainda as operações de amostragem para circunscrever o conjunto de entidades públicas participantes desta aplicação em regime de experimentação.

iv. Entrevistas cognitivas

A metodologia dos testes cognitivos aplicados a instrumentos de pesquisa, desenhada no contexto deste projeto experimental mediante a aplicação de entrevistas cognitivas, pretendeu avaliar os quatro momentos do processo cognitivo de resposta, concretamente a receção das questões (compreensão da pergunta), a informação que o inquirido dispõe para responder de forma completa (recuperação de informação), a precisão da resposta

dada (processos de decisão) e as opções de resposta (processos de resposta). Neste projeto experimental, a aplicação das entrevistas cognitivas procurou assegurar a afinação estruturada do instrumento (questionário), verificando se os inquiridos entendem as questões que lhes são colocadas e avaliando se correspondem às intenções e expectativas formuladas. Ao mesmo tempo, pretendeu avaliar em que medida os inquiridos conseguem apresentar respostas precisas e seguras, garantindo que o instrumento tem sentido para os inquiridos e permite captar se o seu conhecimento é relevante para o contexto do projeto. Neste caso, aplicaram-se as entrevistas cognitivas a colegas da Administração Pública com perfis profissionais similares aos respondentes previstos; de maneira a observar em especial o efeito de perspetiva que poderia ser introduzido pela filiação departamental e pelo cargo hierárquico, as entrevistas cognitivas aplicaram-se a colegas de uma só entidade pública. Desde logo, notam-se aqui duas limitações: o baixo número de entrevistas realizadas e, apesar de ser uma opção

intencional em termos metodológicos, a pertença a uma só organização.

As entrevistas cognitivas permitem minimizar as margens de incerteza relativas ao sentido atribuído às perguntas pelos inquiridos na produção de respostas, permitindo, aliás, a sua reformulação com o objetivo de aligeirar o esforço de compreensão, rememoração e enunciação de respostas (esforço tantas vezes responsável pelo alargamento dos tempos de resposta e, também por isso, pelo aumento das desistências). Procurou de igual forma tornar a linguagem mais clara e o mais inequívoca possível para os perfis de destinatários inquiridos, através da reformulação e uniformização das terminologias utilizadas, do uso de enunciados curtos – a título de curiosidade, a extensão ideal sendo 10 a 12 palavras – para manter estável a concentração do inquirido e da criação de um mapa de esforço para sinalizar opções de resposta pouco claras, demasiado esparsas ou então redundantes, ou sem pertinência do

ponto de vista dos inquiridos (ainda que conceitualmente relevantes). Esta operação metodológica sinalizou a existência de vieses, incompreensões, ambiguidades e heterogeneidade de compreensões, que se tentaram corrigir antecipadamente através da criação de mecanismos de compensação ou medidas de contingência (por exemplo, o encurtamento das questões, o abandono de conceitos técnicos, o desenvolvimento de um glossário).

v. Teste da plataforma eletrónica

Previamente ao lançamento do questionário por inquérito foi realizado um pré-teste à plataforma virtual de aplicação do inquérito, quer para testar a própria arquitetura do instrumento de pesquisa, quer para verificar a usabilidade da própria plataforma. Para tal, foi escolhido um painel de pré-teste de 11 trabalhadores de uma entidade pública, distribuídos por distintos patamares hierárquicos para cobrir potencialmente todos os pontos de

vista possíveis de perceção diferenciada das questões, a que se somou um conjunto de 11 investigadores do centro de investigação parceiro (CIPES), para testarem e dar «retorno crítico» sobre a sua experiência de utilização. Este teste procurou simular junto dos participantes todas as fases de contacto exigidas pela aplicação do instrumento de pesquisa: desde o envio do questionário, a realização das respostas pelos inquiridos de maneira autónoma à distância, a monitorização de respostas pelo inquiridor, incluindo o envio de lembretes aos participantes que ainda não tivessem respondido. Além do mais, permitiu verificar outros aspetos inerentes à utilização da plataforma, tais como a adequação da extração de dados para as análises posteriores ou a gestão de lembretes.

Após a aplicação destes testes, que comportou a recolha de retorno da parte dos participantes através de uma seção específica de avaliação, identificaram-se lacunas e definiram-se propostas de solução para as falhas de usabilidade,

incluindo a melhoria do layout gráfico do questionário, a redução de cliques e do número de páginas do questionário, e a uniformização das escalas de resposta.

vi. Reformulação do questionário

Partindo dos resultados do cognitive testing e do teste da plataforma, definiram-se e aplicaram-se melhorias incrementais até à obtenção de uma versão estável do instrumento de pesquisa. O cognitive testing contribuiu para a utilização de uma linguagem mais clara, para a organização de opções de resposta mais compreensível, e para a condensação do esforço requerido aos participantes para otimizar a sua experiência e a qualidade das suas respostas. O teste da plataforma permitiu detetar falhas de usabilidade, posteriormente usadas para definir o plano de melhoria aplicado. As sucessivas versões decorrentes deste procedimento de teste estiveram sempre acompanhadas pela equipa de projeto, garantindo a sua orquestração com as intenções do projeto experimental.

vii. Operações de amostragem

Para a definição da amostragem buscou-se uma fonte fiável, única e agregadora de todas as entidades do setor público português. Diante da necessidade de optar por um inventário desta natureza, sem que, contudo, existisse uma escolha inequívoca em virtude da pluralidade de composições disponíveis, concluiu-se que o perímetro das entidades públicas identificadas para fins orçamentais pela Direção-Geral do Orçamento (2018), poderia ser um repositório adequado para construir o quadro de amostragem devido à sua relativa atualização, à sua exaustividade, à sua ancoragem institucional de critério sólido (distribuição do orçamento), e à sua divisão tipológica das entidades, ideal para o processo de amostragem estratificada realizada.

Num processo de amostragem, a amostra estratificada afigura-se como a escolha ideal quando se sabe que as observações da população estão partidas em classes onde as

observações são homogéneas dentro da mesma classe e heterogéneas entre diferentes classes. Não correspondendo as entidades da administração pública exatamente a esta situação, considerou-se que esta classificação respeita, com algumas limitações, este princípio. Da amostra selecionada destacam-se três grupos principais, sendo que para cada grupo foi definido o número de inquiridos, resumindo-se na seguinte composição: Administração Central (160 inquiridos), Governo Regional (30 inquiridos); e Governo Local (30 inquiridos). Recorrendo à amostragem estratificada, considerou-se posteriormente que cada uma das categorias corresponde a um estrato da população, e o número de entidades a retirar de cada estrato faz com que a proporção de cada estrato na amostra seja igual à proporção de cada estrato na população. No caso particular da Administração Central o estrato da população respeitou também a divisão por áreas governativas, procurando ter um estrato representativo da população que englobasse todas as áreas. Após a definição da amostra para cada estrato da população, a

seleção das entidades foi feita de forma aleatória, identificando desde modo as entidades que deveriam ser contactadas para participar nesta iniciativa. Neste caso, lembramos que não se visava extrapolar os resultados para o conjunto da Administração Pública, nem sequer ter pretensões a uma representatividade que substituísse o contato direto com as entidades públicas. A bem da verdade, saiba-se que o objetivo principal consistia em desenvolver, em sede de processo experimental, um painel de navegação da inovação adequado e usável pelas distintas entidades públicas e, em particular, testar a adequação empírica e a robustez metodológica de um instrumento de pesquisa que respondesse a esse desafio.

viii. Aplicação do questionário

Após a seleção da amostra, o questionário foi lançado a 20 de fevereiro, decorrendo até 4 de março a primeira época de respostas. Para sustentar o contacto com as entidades públicas, elaborou-se um ofício

personalizado dirigido ao órgão de direção das entidades públicas, que explicava o contexto desta intervenção experimental e procurava consolidar a sua legitimidade institucional. Embora se tenha usado um repositório sólido de contatos institucionais (Sistema de Informação da Organização do Estado, SIOE), a impossibilidade de conseguir uma parcela importante dos endereços dos destinatários diretos contribuiu para dificultar o envio e, logicamente, a receção atempada dos questionários. Todo o processo de identificação de contatos constitui, em si mesmo, uma tarefa muito consumidora de tempo, em que se maximizam todas as dificuldades de acesso a informação atualizada sobre os pontos de contato das entidades públicas. Estas dificuldades são agravadas sempre que o envio das mensagens iniciais depende de validações manuais ou quando se defronta com endereços de destino genéricos.

Usou-se depois a plataforma eletrónica para enviar os inquéritos por questionário às entidades públicas participantes e para

administrar o desenrolar da aplicação do instrumento. Ao longo do período em que o questionário esteve disponível, deu-se permanentemente apoio aos participantes para responder às questões e dúvidas que partilharam por e-mail ou telefone. A gestão do relacionamento com os participantes pode revelar-se muito intensiva em termos de tempo: se bem que se consiga automatizar o envio de lembretes aos retardatários ou de mensagens de agradecimento a quem preenche o questionário, existiam questões diretas enviadas pelas entidades públicas que careciam de respostas personalizadas. igualmente a necessidade de apelar à participação, através do envio de lembretes. Embora se tenha alargado o prazo de resposta por mais duas semanas, de maneira a alargar a taxa de resposta e a suprir respostas incompletas, verificou-se que, para uma aplicação futura, além das respostas aos desafios já aqui apontados neste ponto, se deve equacionar um período de resposta mais vasto. No termo do período de aplicação do inquérito por questionário, apurou-se um total de 92 respostas.

3. Analisar e Avaliar

Depois da recolha de respostas, iniciou-se a consolidação da base de dados – automaticamente gerada pela plataforma eletrónica - e a exploração dos dados. Deste modo, conseguiu-se não só concretizar o protocolo de análise que estava previsto inicialmente, como ainda alargar o leque de opções analíticas depois de verificadas as potencialidades dos dados e desenvolver uma série de propostas de análise e interpretação (por exemplo, indicadores agregados ou compósitos) nascidos do tratamento das bases de dados. Deste primeiro nível de análise de dados resulta um conhecimento atualizado, robusto e integrado das facetas da inovação do setor público português.

ix. Diagnóstico da inovação pública

Apesar de se ter procurado garantir que estivessem representadas todos os patamares institucionais da Administração Pública e, dentro da

Administração Central, todas as áreas governativas, considera-se que tem sentido discutir a sua representatividade estatística, tanto por não ser esse o objetivo deste exercício, como pelo número de observações. No entanto, pode afirmar-se que os sub-grupos ou segmentos delimitados estão efetivamente representados, garantindo diversidade tipológica e solidez empírica. Quando comparadas as percentagens da representatividade a nível agregado, verifica-se que há uma pequena sub-representação dos municípios em detrimento de uma sobre-representação da administração central.

A taxa de resposta acabou por se situar nos 42%, o que satisfaz as necessidades metodológicas previstas neste projeto experimental. Esta taxa de resposta condiciona o processo de amostragem, bem como a análise e as conclusões que poderemos retirar a partir do questionário, obrigando no

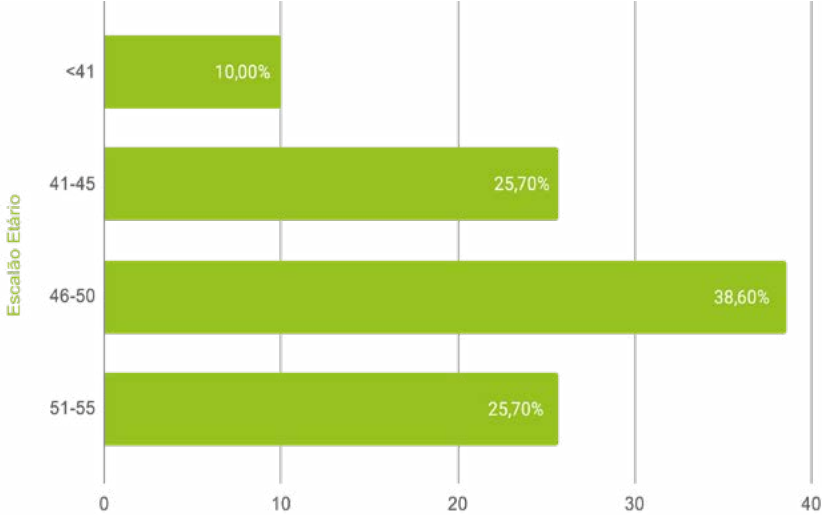
presente a prevenções metodológicas nas tentativas de generalização ou extrapolação dos resultados.

- **Descrição dos objetivos estratégicos e da natureza da entidade:** em relação aos destinatários das atividades das entidades da administração pública, conclui-se que a maioria dos respondentes está direcionada para a prestação de serviços para cidadãos e/ou empresas. Em relação à qualificação dos trabalhadores, procurou-se conhecer qual a percentagem de colaboradores na entidade que de tinha formação de nível superior (gráfico 2). A reordenação dos dados em classes permite observar que há poucas entidades com menos de 20% de trabalhadores qualificados. Seguidamente, procurou-se averiguar qual a percentagem do orçamento que cada entidade dedicava explicitamente a atividades de inovação (gráfico 3). podemos observar que a maioria das entidades, que reportou valores, dedica 1% ou

menos à inovação, com um conjunto significativo de entidades a declarar não dedicar nenhuma percentagem do orçamento especificamente à inovação.

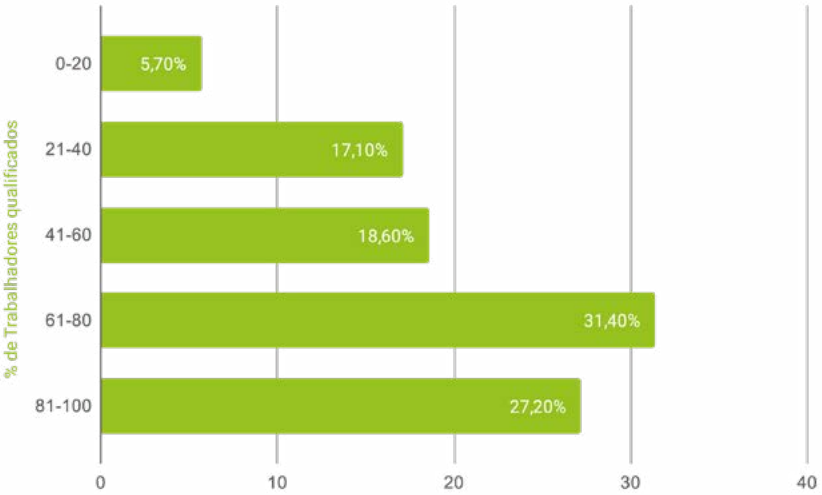
- **Caracterização do ambiente de inovação:** as menções às possibilidades abertas pelos processos de inovação, estas são sistematicamente positivas, sendo que apenas se apresentam relatos de três casos com impacto negativo. Em relação aos instrumentos, ferramentas ou metodologias usadas mais do que uma vez nos últimos dois anos, uma boa parte das entidades utiliza um número muito reduzido ou nenhuma destas mediações práticas de mobilização, ativação e materialização da inovação, o que evidencia um retrato da inovação diferente do apresentado até agora nas respostas ao questionário. A hipótese é que existe um hiato entre o plano do conhecimento / ideologia da inovação e o plano da sua ação quotidiana. Há

Gráfico 1
Idade média dos colaboradores da instituição



Fonte: Inquérito por questionário InovX

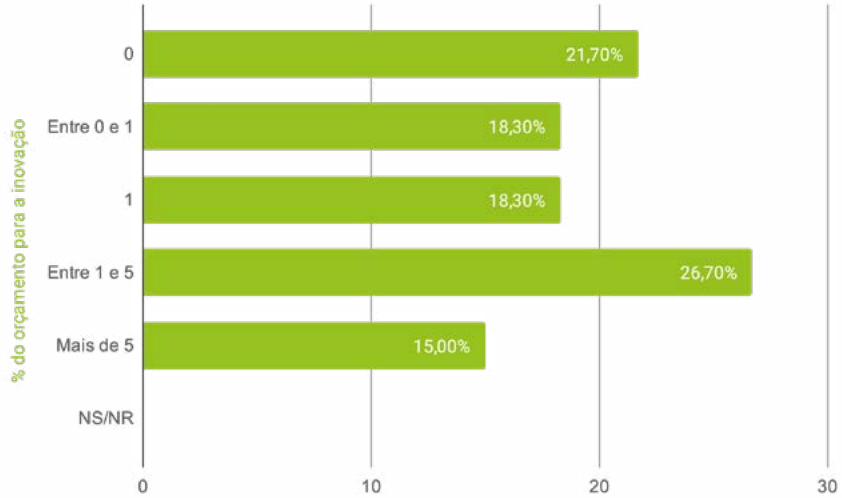
Gráfico 2
Proporção de trabalhadores qualificados



Fonte: Inquérito por questionário InovX

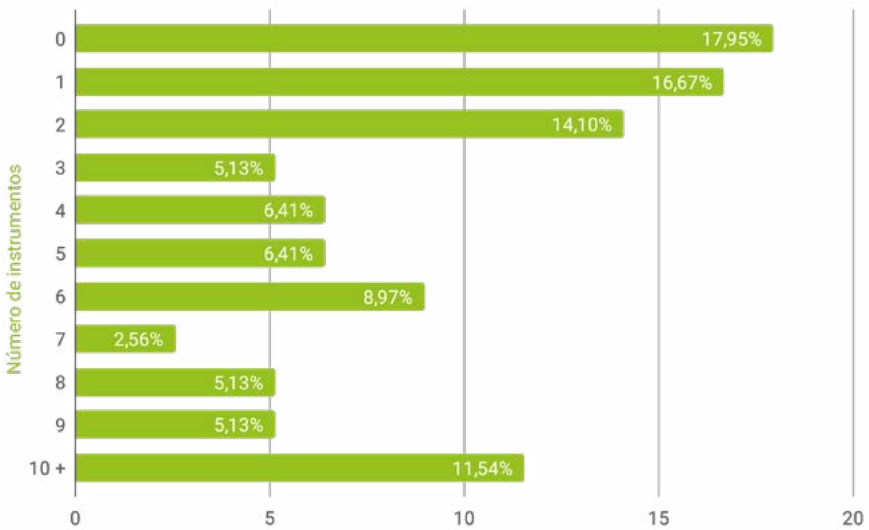
- ainda uma dispersão muito grande entre os tipos de parcerias realizadas pelas entidades da administração pública, havendo a destacar que 37% de entidades realizam no máximo apenas dois tipos de parceria. Esta questão mostra, todavia, que as entidades parecem ter redes de relações formais bastantes estabelecidas.
- **Caracterização do ambiente organizacional:** O principal resultado que podemos observar é que existe uma enorme diversidade de respostas entre as entidades participantes, indicando que os tópicos que são inequivocamente mais relevantes em termos de inovação não são necessariamente compartilhados dentro da Administração Pública. Existem apenas três mudanças com as quais a maior parte dos inquiridos se identifica considerando a sua organização, a saber: as melhorias organizacionais na direção, as alterações da missão da entidade e, ainda, a existência de uma cultura de monitorização. O indicador mais dissonante parece ser a constatação ampla de uma incapacidade de recompensar com incentivos os colaboradores mais proactivos.
 - **Solução com maior impacto:** no sentido de aproximar a monitorização da inovação das suas concretizações reais, ao mesmo tempo que se constitui um banco de «boas práticas», assinala-se a recolha realizada de soluções inovadoras aplicadas ao setor público português. Após a descrição da sua implementação, questionava-se os participantes sobre a origem da inovação. A inspiração noutras realidades, seja no setor público (mais dominante), seja no setor privado (menos significativo), surge como principal fonte da inovação. Destaca-se a importância atribuída à busca de melhorias na qualidade e na eficiência das atividades prestadas, assim como uma maior adequação das necessidades dos seus utentes, como objetivos principais das inovações

Gráfico 3
Percentagem do orçamento dedicado a atividades de inovação



Fonte: Inquérito por questionário InovX

Gráfico 4
Distribuição do número de instrumentos utilizadas por cada entidade



Fonte: Inquérito por questionário InovX

Quadro 1
Processos de inovação mais generalizados na Administração Pública portuguesa

Observação	% Ocorrência	% Impactos positivos
Implementou mudanças nos procedimentos administrativos para aumentar a eficiência no fornecimento de produtos e serviços.	90,5%	100%
Alterou a forma de prestação de bens ou serviços já existente de forma a melhorar o serviço prestado.	90,4%	96,9%
Criou a possibilidade de produtos e serviços já existentes passarem a ser requisitados ou realizados digitalmente.	87,3%	96,8%
Desenvolveu novos produtos ou serviços para servir diretamente cidadãos, empresas privadas ou outras organizações.	86,4%	98,2%
A imagem e reputação pública alterou-se devido à implementação de mudanças ou novos produtos, serviços ou procedimentos.	78,8%	100%

Fonte: Inquérito por questionário InovX

Quadro 2
Processos de inovação menos disseminados na Administração Pública portuguesa

Observação	% Ocorrência	% Impactos positivos
Recolheu de forma sistemática informação sobre os níveis de satisfação dos seus colaboradores.	54,2%	84,2%
A minha entidade organizou sessões de cocriação ou usou mecanismos de participação para envolver cidadãos e/ou empresas num ou mais dos seus projetos (por exemplo, geração de ideias, auscultação de destinatários, etc.).	54%	97,0%
Criou estruturas organizacionais dedicadas explicitamente à experimentação (equipas especializadas, laboratórios, etc.) para a melhoria de produtos, serviços, processos.	37,9%	95,7%
Criou e circulou internamente materiais sobre o tema da mudança e inovação organizacional (panfletos, relatórios, etc.).	37,1%	88,0%
Introduziu ou reforçou mecanismos formais de valorização do desempenho individual ou coletivo (distinções simbólicas, prémios monetários, regalias suplementares, formações profissionais ou académicas suplementares...)	33,3%	95,7%

Fonte: Inquérito por questionário InovX

Quadro 3
Oportunidades

Característica institucional	Média	% de respostas 6-7
Promoção de melhorias organizacionais patente na direção da entidade	5,75	65,8%
Promoção de melhorias organizacionais patente na missão	5,66	61,5%
Forte cultura de monitorização e avaliação para o cumprimento dos objetivos da entidade	5,04	53,4%
Existe capacidade de antecipar e resolver problemas de desempenho de médio e longo-prazo	4,79	31,7%
Forte exigência por parte dos destinatários para a implementação de melhorias	4,52	30,1%

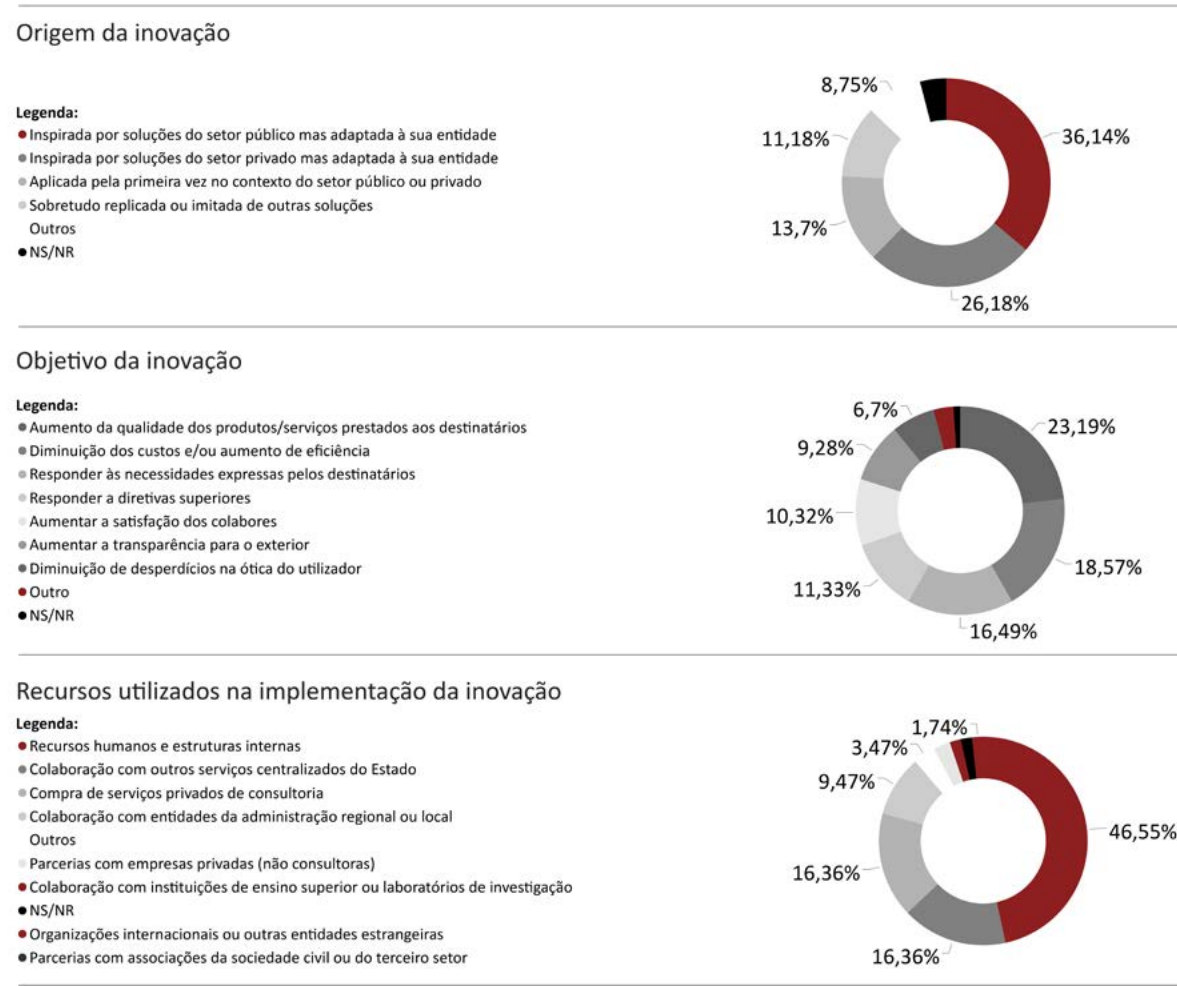
Fonte: Inquérito por questionário InovX

Quadro 4
Desafios

Característica institucional	Média	% de respostas 6-7
Cultura interna estimula o risco e tolera o erro	3,60	11,1%
Uso de testes e métodos experimentais para avaliar uma solução antes da implementação definitiva.	3,57	20%
Capacidade de realocar tempo e tarefas para melhorias na organização	3,43	13,5%
Recursos humanos com conhecimento suficiente em técnicas de inovação para o setor público	3,40	12,5%
Colaboradores proactivos em encontrar soluções são recompensados com incentivos	2,71	11,6%

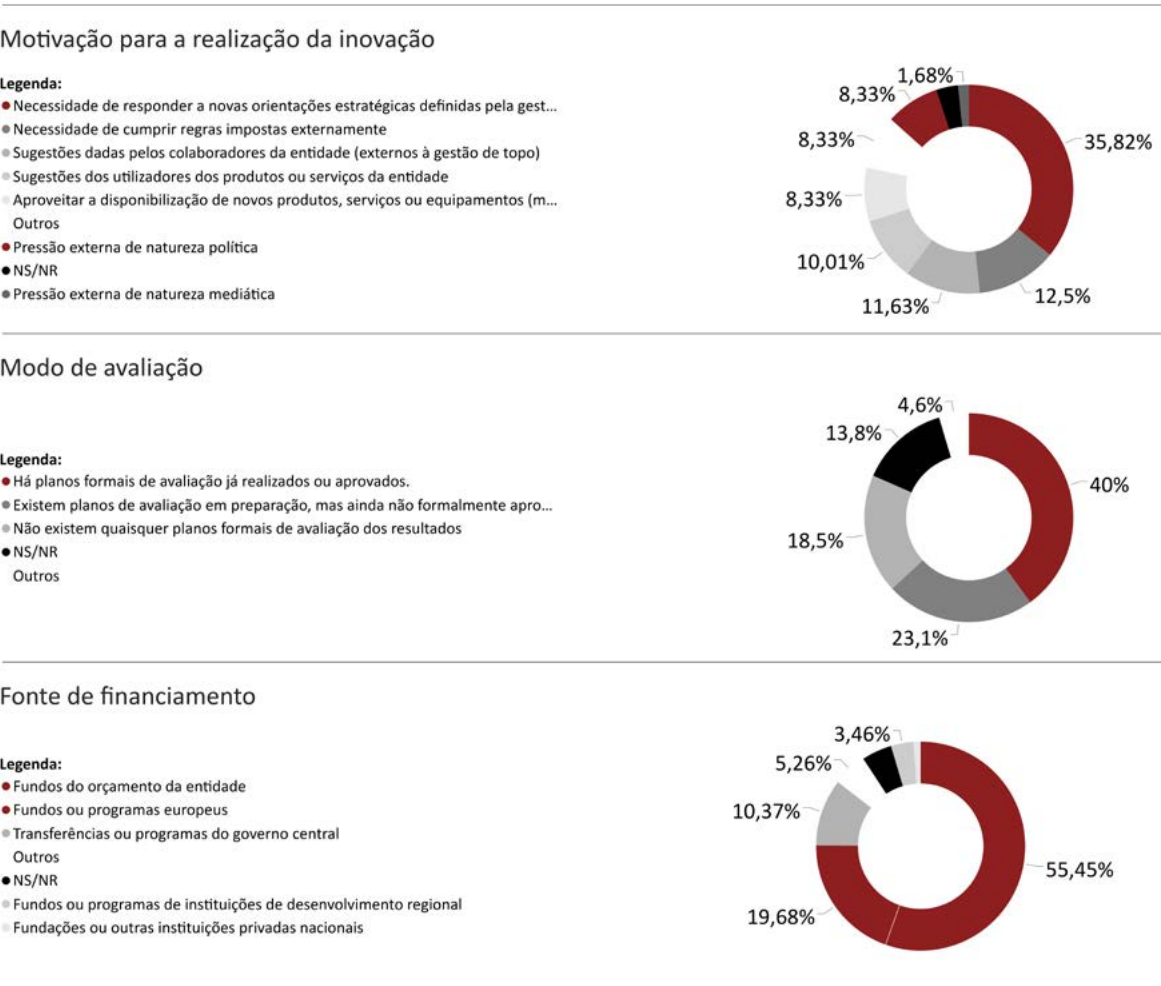
Fonte: Inquérito por questionário InovX

Figura 3
Inovação de maior impacto



Fonte: Painel de navegação InovX

Figura 4
Inovação de maior impacto



Fonte: Painel de navegação InovX

em causa. Em relação aos recursos alocados pela entidade no processo de implementação da inovação em questão, destaca-se de modo dominante a utilização de recursos humanos e a dependência das estruturas internas existentes. Em sentido idêntico, nota-se claramente o recurso a fundos próprios, nomeadamente do orçamento da organização, para o financiamento da inovação. A necessidade de responder a novas orientações estratégicas definidas pela gestão de topo aparece como a principal motivação.

x. Momentos de auto-reflexividade: seção de avaliação do questionário & sessão de trabalho sobre versão preliminar do visualizador de dados

À semelhança do que sucedeu noutros ciclos deste processo experimental, incluiu-se aqui um par de exercícios de auto-controlo metodológico. Desde logo, das respostas compiladas na seção de avaliação do questionário,

é possível apurar propostas das entidades, entre elas:

- **Diminuir a extensão:** a necessidade de reduzir o número de questões, pois alguns participantes deixaram a indicação de que consideravam extenso o questionário;
- **Equacionar um horizonte temporal mais alargado:** o interesse de ter em conta as inovações aplicadas há mais de dois anos, um período que se revelou limitador para algumas entidades quando pretendiam expor as inovações introduzidas num período mais alargado de tempo, o que talvez seja uma indicação de que «inovação» e «novidade» não são sinónimos, ora porque as inovações demoram a ser desenvolvidas dentro da Administração Pública, ora porque demoram a surtir efeitos significativos e palpáveis;
- **Aumentar o período de resposta ao questionário:** o período de

tempo em que o questionário esteve disponível para as respostas deveria ser mais longo.

Da mesma maneira, assim que se consolidou uma versão mais estável do visualizador de dados (a versão 0.5)., realizou-se uma sessão de teste no âmbito do Plano de Trabalho Colaborativo (Sistema de Incentivos à Inovação da Gestão Pública). O grupo de trabalho, composto por três trabalhadores de distintas entidades públicas, atuou como painel de especialistas, servido de «beta testers» do visualizador de dados. Nesta sessão colaborativa virtual, liderada pelo LabX no dia 22 de abril de 2020, foi introduzido o projeto experimental «InovX: Paineis de Inovação no Setor Público»; apresentado o Painel de Navegação e o seu visualizador de dados (protótipo versão 0.5); e levantadas perguntas de ativação de contributos, com o conseqüente registo das propostas de melhoria ao visualizador de dados assim surgidas. Houve, ao todo, sete contributos no sentido de tornar este instrumento ainda mais holístico

e fidedigno e especular possíveis caminhos ou recriações do projeto. Depois da integração destes contributos, desenvolveu-se uma nova versão do visualizador de dados (versão 0.6), que se apresenta adiante neste relatório.

4. Partilhar e acionar

Porque a análise de dados de primeiro nível, que consiste num diagnóstico como o que acima apresentamos, carece de ser complementada pelo desenvolvimento de soluções de acesso, visualização e apropriação dos dados pelas partes interessadas, desenvolveu-se uma solução de interpretação e apresentação dos dados que pudesse responder às necessidades e expetativas mais salientes dos seus destinatários. Aliás, a contrapartida prometida às entidades públicas participantes era que poderiam ter acesso, terminado o processo de análise, a um relatório conciso, auto-compreensível e informativo, que não só disponibilizasse um conhecimento atualizado sobre as suas práticas de inovação, como ainda situasse em termos relativos as suas entidades públicas dentro do conjunto da Administração Pública. A produção deste visualizador de dados, um relatório de caracterização com uma formatação consolidada e emitido automaticamente a partir da plataforma de tratamento

de dados usada (Microsoft Power BI), constitui o segundo nível de análise de dados. Para um terceiro nível de análise de dados, construiu-se um protótipo de visualizador interativo e personalizável pelas entidades públicas para a consulta e utilização dos seus dados para fins estratégicos.

A leitura deste capítulo de maneira nenhuma substitui a consulta da versão integral do relatório técnico do projeto experimental, que pode ser solicitada diretamente ao LabX.

xi. Visualizador de dados: entregável informativo para as entidades públicas

A partir da plataforma de gestão e tratamento de dados, podemos emitir um relatório de caraterização, ainda que «estático», orientado para satisfazer as necessidades de informação empírica

indispensáveis para a elaboração de uma estratégia de inovação contextualizada. Depois de consolidada uma versão deste visualizador de dados, pôde enviar-se um exemplar individualizado para cada uma das entidades participantes. O visualizador de dados encontra-se organizado em seis componentes.

Quadro síntese da entidade pública

A primeira componente é um quadro síntese que caracteriza a entidade pública na sua globalidade em termos de volume e composição de duas vertentes objetivas: o pessoal e o orçamento. Para o pessoal, além do número total de trabalhadores, usa-se a proporção de trabalhadores com formação académica, como indicador de qualificação diferenciador em termos de competências. Em termos de orçamento, regista-se não só o valor total do orçamento, como também a percentagem dedicada especificamente a atividades de inovação.

- **Vertente 1:** Número total de colaboradores da entidade;
- **Vertente 2:** Percentagem de trabalhadores com formação superior;
- **Vertente 3:** Orçamento total da entidade;
- **Vertente 4:** Percentagem do orçamento dedicado à inovação.

A partir da informação disponível nesta componente, as entidades públicas conseguem extrair os números básicos de caracterização da sua entidade pública e ainda, posicionar-se em termos comparativos no conjunto da Administração Pública quanto às vertentes supramencionadas.

Scoreboard de instrumentos de inovação

A segunda componente consiste numa apresentação dos resultados derivados da utilização efetiva de instrumentos de inovação pela entidade pública, desde logo usando formato de scoreboard

para dar conta do valor de intensidade global em termos de uso efetivo de instrumentos de operacionalização da inovação. Dado o esquema de organização usado para mapear os instrumentos de inovação, pode ainda apresentar-se o resultado individual da entidade participante para cada uma das quatro categorias que definem as etapas do processo de produção da inovação, sendo elas:

- **Exploração & Definição:** agrupa os instrumentos usados para definir a área do problema, privilegiando a experiência do utilizador, e para explorar potenciais soluções para o desafio;
- **Potenciação & teste:** lista os instrumentos usados para testar uma solução (como a prototipagem) ou para acelerar o processo de desenvolvimento do projeto (através de parcerias, por exemplo incubadoras);

- **Transformação & Resolução:** compõe-se de instrumentos usados para operar uma transformação de um processo em curso ou para resolver de maneira concreta a questão da implementação, muito em especial por via de meios tecnológicos ou digitais (que importava salientar dentro deste projeto experimental);
- **Gestão:** agrupa os instrumentos que permitem administrar e dirigir uma organização pública de maneira inovadora, de maneira a salientar que a inovação não só deriva de um processo inovador, como requer uma gestão de produto ou de pessoas ela própria inovadora.

A análise desta informação permite à entidade pública compreender essencialmente dois aspetos: o primeiro, a identificação das etapas do processo de produção da inovação em que existem oportunidades de melhoria e, o segundo, o seu posicionamento

em termos de aplicações reais e concretas de instrumentos de inovação e não só em termos da sua adesão a princípios ou valores (o que assegura uma diminuição do eventual hiato entre conhecimento e ação).

Processos de inovação

A terceira componente apresenta os resultados da auto-avaliação das entidades em termos de quatro categorias: os seus recursos, a suas práticas, os seus processos e os seus produtos relevantes para os âmbitos inovadores. No total, são consideradas 19 variáveis, tais como o «desenvolvimento de novos produtos ou serviços», «estruturas dedicadas à experimentação» ou a «recolha de níveis de satisfação com utilizadores», que podem ser escolhidas pelas entidades participantes para confirmarem a sua adoção. Para além disso, apresenta o grau de adesão da estratégia da entidade a medidas que contribuam para estas variáveis.

A partir da análise dos resultados das suas respostas no visualizador de dados, as entidades públicas conseguem apurar um conjunto de aprendizagens:

- **Retrato comparativo:** obtêm uma fotografia da sua situação atual para cada uma dessas 19 variáveis em comparação com os valores médios apresentados pela Administração Pública (ou um outro termo de comparação considerado mais pertinente, como a dimensão da organização);
- **Pontos fortes & pontos fracos:** dada a sua natureza visual, tornam-se imediatamente perceptíveis os seus pontos fortes e os seus pontos fracos, permitindo contrastar a relação entre as intenções ou convicções da entidade pública (por exemplo, compromisso com a qualidade do serviço prestado aos cidadãos) e a existência de iniciativas concretas;

- **Prioridades de intervenção:** destas leituras, torna-se mais simples e mais sustentado identificar e justificar as prioridades de intervenção a adotar, tendo em conta os objetivos em termos estratégicos (e.g. «Se o objetivo é A, então tem de apostar em B») ou a necessidade de superação das limitações deste modo sinalizadas (para ultrapassar as lacunas em termos de competências de inovação, por exemplo).

Ambiente organizacional

A quarta componente caracteriza o ambiente organizacional da entidade pública em onze dimensões críticas para a caracterização das vantagens, das margens de progresso inexploradas ou até dos vazios em termos de estratégia de inovação. A título de exemplo, encontramos aqui consideradas a «capacidade orçamental própria», a «cultura de monitorização e de avaliação» ou a existência de uma cultura de «tolerância ao risco».

Em gráficos de radar de leitura imediata, a entidade pública consegue visualizar as 16 dimensões decisivas do seu quadro organizacional e, a partir de uma leitura comparativa dos limiares de pontuação média, sinalizar constrangimentos ou indutores pré-existentes para apoiar a inovação no seu seio.

Inovação de maior impacto

A quinta componente sinaliza a inovação de maior impacto, caracterizando-a em seis facetas que melhor permitem situar a originalidade relativa desta iniciativa por comparação com a realidade da Administração Pública

- **Origem da inovação:** permite saber se constitui uma originalidade absoluta desta entidade, uma adaptação inspirada por outros exemplos ou uma replicação de uma solução existente, além de apurar se provém de uma migração do setor público ou do setor privado;

- **Objetivo da inovação:** permite conhecer as prioridades visadas pela inovação, seja em termos mais internos (entre outras, otimização de recursos, diminuição de custos ou obtenção de eficiências procedimentais), seja em termos mais externos (como a satisfação dos destinatários ou o aumento da transparência pública);
- **Recursos utilizados** na implementação da inovação em questão: mapeando desde o uso de estruturas ou competências pré-existentes até à aquisição de serviços especializados, passando pela colaboração com o sistema científico nacional, permite-se saber os recursos privilegiados para desenvolver a solução;
- **Motivação** para a realização da inovação: um conhecimento que permite saber se esta inovação resultou da pressão externa política e/ou mediática ou proveio de

propostas dos utilizadores, assim como esclarecer se se originou em sugestões internas de colaboradores («de baixo para cima») ou de uma orientação transmitida pelas lideranças organizacionais;

- **Modo de avaliação da implementação:** introduzindo a dimensão saliente da avaliação para a caracterização da inovação, o que permite considerar em que medida a medição de resultados ou a acumulação de aprendizagens está prevista ou adotada pela entidade pública em causa;
- **Fonte de financiamento** para a realização da implementação: permite conhecer a proveniência das dotações orçamentais, por exemplo esclarecendo se resultam de orçamentos próprios ou se beneficiam de apoio comunitário.

Para além do apoio ao conhecimento da realidade própria, esta informação

permite que se possa constituir um banco de inovações de grande impacto, abrindo caminho a que as entidades públicas possam partilhar informações sobre soluções existentes, avançar no sentido da replicação de soluções que funcionam ou desenvolver canais de transferência de competências através do contato com os promotores das inovações

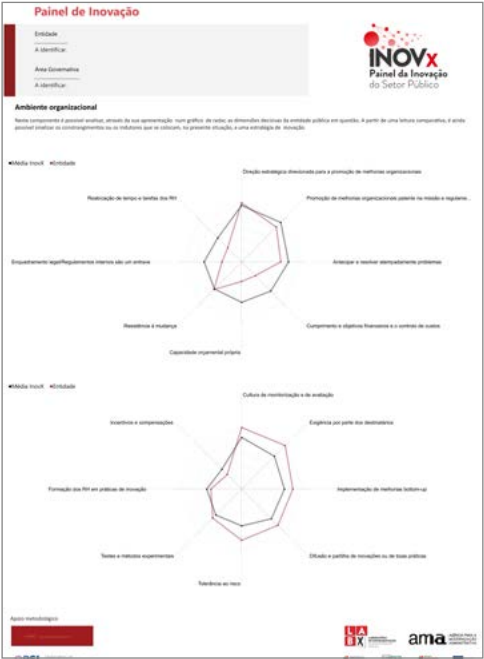
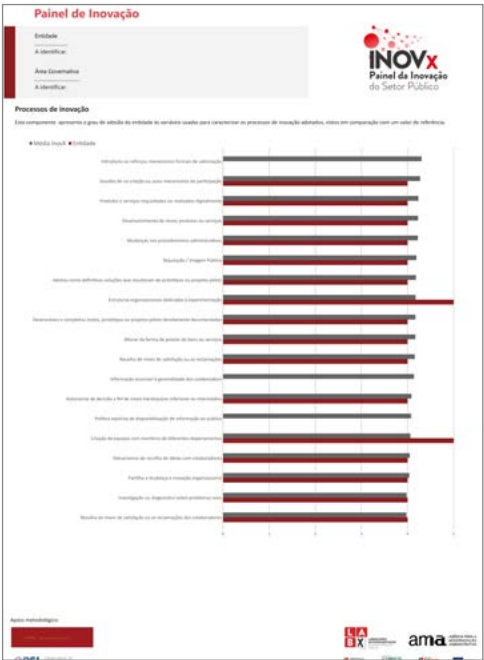
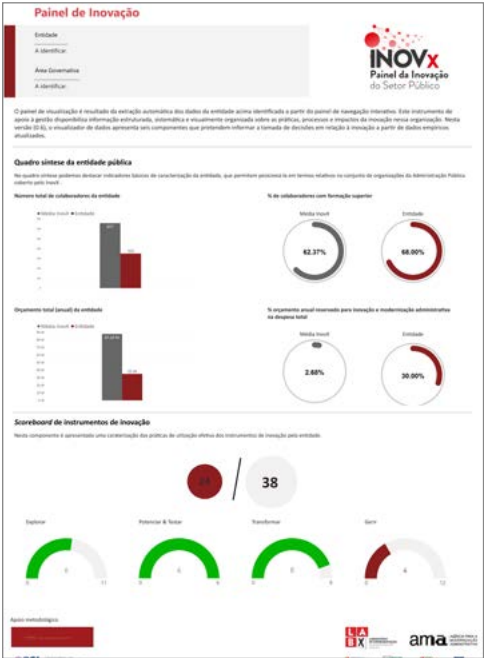
Rede de parcerias estabelecidas

A sexta e última componente do visualizador de dados individualizado apresenta a rede de parcerias existentes numa determinada entidade pública. De forma muito visual, a entidade consegue registar em simultâneo os feixes de conexões estabelecidos com os parceiros da relevantes para o seu ecossistema de inovação, em especial parceiros representativos da «quádrupla hélice» (administração pública, sociedade civil, comunidade de prioridades, sistema científico):

- **Administração Pública** (e.g., institutos públicos, entidades reguladoras);
- **Investigação & Desenvolvimento** (e.g., centros de investigação, empresas de consultadoria);
- **Sociedade civil & Comunidade de empreendedores** (e.g. associações empresariais, ordens profissionais, sindicatos, associações da sociedade civil);
- **Redes internacionais** (e.g. organizações internacionais de referência, redes de organizações de inovação à escala internacional).

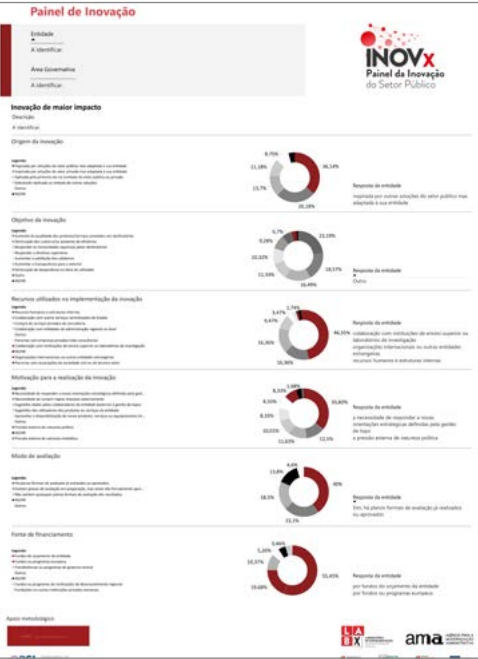
A análise desta rede integrada de parcerias permite identificar o universo potencial do território de parcerias, as existentes conexões com os parceiros e, ainda, sinalizar ausências de conexões que se possam colmatar.

Figura 5
Protótipo de Visualizador de dados



Fonte: AMA | LabX

Figura 6
Protótipo de Visualizador de dados



Fonte: AMA | LabX



xii. Painel de navegação: instrumento interativo

Foi desenvolvido um **painel de navegação da inovação** (*dashboard*), adotando uma abordagem baseada em factos (*evidence based decision making*) para apoiar as entidades públicas a definirem as suas melhores opções estratégicas (atuando, portanto, como *decision board*) através da apresentação de «dados usáveis» (úteis, impactantes, *insighful*, intuitivos), mais do que dados massivos ou intrincados. Este painel de navegação apresenta propriedades estruturais salientes em resposta a necessidades ou desafios detetados entre os seus potenciais utilizadores:

- **Formato visual:** comunica informação complexa de maneira estruturada, sintética e visualmente organizada de forma a eliminar ou, pelo menos, baixar barreiras de literacia de dados e a apresentar apenas os conteúdos mais relevantes para os destinatários;

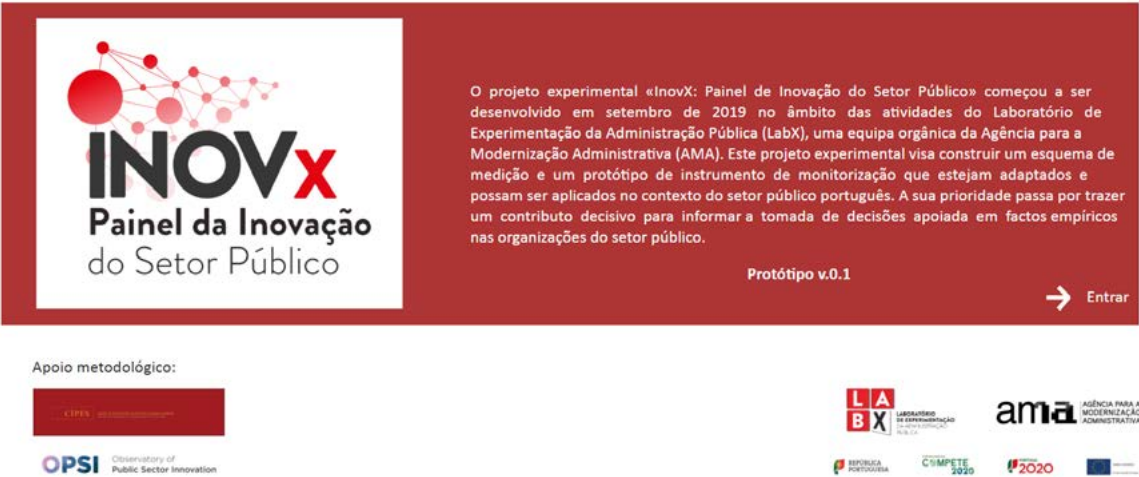
- **Interativo:** o uso de um extrator automático de dados permite a criação de um painel de navegação interativo, que o utilizador pode configurar ou personalizar (para escolher, por exemplo, o valor de referência para a comparação dos resultados da sua organização);
- **Acionável:** a definição das componentes e dos indicadores apresentados por este painel de navegação contemplou as prioridades de ação concreta a tomar pelos destinatários, i.e. os gestores e dirigentes das entidades públicas, o que expressa o objetivo de suportar a tomada de decisões em dados empíricos;
- **Diagnóstico atualizado:** permite obter um retrato panorâmico da Administração Pública e uma caracterização individualizada de cada entidade pública constante deste universo o que permite somar aos utilizadores potenciais deste

instrumento todos os decisores públicos com intenção de uma visão que seja, ao mesmo tempo, sensível aos contextos diferenciados e à coordenação de conjunto.

Quando procedemos à entrega dos visualizadores individuais às entidades, construímos uma versão protótipo do visualizador usando um caso «decoy», que pode ser encontrada [aqui](#) . Todas as sugestões, questões e comentários são mais do que bem-vindos.

O painel de navegação constitui um instrumento interativo, que permite às entidades públicas uma gestão da inovação em tempo real que apoie a tomada de decisão em dados empíricos.

Figura 7
Protótipo de Pannel de Navegação (0.1)



Fonte: AMA | LabX

E. Principais aprendizagens

Resultante da aplicação do projeto experimental em contexto real, com a sua massiva recolha de informação e uma análise exaustiva de dados, destacam-se lições que importa conservar, partilhar e submeter a discussão:

1. **Relevância da centralidade do utilizador:** mais do que alimentar uma pesquisa «pura» ou tornar a realização do diagnóstico num fim em si mesmo (pela obtenção de um índice, por exemplo), existiu a preocupação de centrar este instrumento de medição e monitorização nas necessidades e urgências dos utilizadores, garantindo que os resultados obtidos eram acessíveis e acionáveis pelas entidades públicas para os seus contextos de atividade diária ou apoiando-as a definir as suas estratégias para a inovação.
2. **Necessidade de combinar as práticas e os discursos:** revelou-se importante ponderar os discursos e as perceções sobre a inovação em simultâneo com as suas práticas e produtos de maneira a abranger todo o espectro de expressões inovadoras, sejam elas simbólicas ou materiais. A adoção da inovação como ideologia ou como narrativa normativa entre as entidades públicas, através da concordância demonstrada quanto à sua importância ou à sua influência nessas organizações, precisa de ser complementada com uma atenção às suas realizações, pelo menos como procedimento de deteção de um hiato entre conhecimento e ação. Nesse sentido, o questionamento sobre a utilização efetiva das ferramentas de inovação serviu para ver, além do consenso sobre a importância da inovação em geral, as aplicações práticas que ocorrem nas iniciativas desenvolvidas pelas

entidades públicas. Por seu lado, a componente descritiva da inovação de maior impacto obrigou a apresentar tangibilizações da inovação, permitindo ver o (des)equilíbrio existente entre idealizações e realizações e salientando a importância de olhar para a inovação pelos seus efeitos demonstrativos mais do que pelas suas promessas apenas.

3. **Disponibilizar instrumentos de ação ao setor público:**

desde o início que o propósito deste projeto experimental era disponibilizar um instrumento de ação para as entidades públicas portuguesas para a definição das suas estratégias, mais do que realizar um diagnóstico ou uma classificação. Nesse sentido, este instrumento de ação tinha que estar orientado para responder às necessidades, dúvidas e prioridades das entidades públicas nesse âmbito; garantir que era inteligível e acessível pelos seus utilizadores, seja em termos de literacia de dados, seja em termos

de suporte de entrega dos dados; e ser capaz de alavancar decisões a partir de dados empíricos robustos. Porque não têm de ser gestos desinteressados, quando solicitamos às entidades públicas que, mais uma vez, dediquem o seu tempo a partilhar dados e a contribuir com respostas, temos de oferecer um resultado que interesse às organizações. Mesmo que seja menos sofisticado e menos exaustivo do que poderia ser do ponto de vista dos especialistas, tem de responder a necessidades ou que dar meios que se revelem úteis.

4. **Vantagens do processo de experimentação:**

mais do que apostar apenas na acumulação de conhecimento teórico, este projeto apostou na importância de assumir uma configuração experimental, com uma exploração prévia, mecanismos de iteração e um ambiente controlado para mitigar potenciais riscos e permitir a assimilação de aprendizagens a

partir dos «erros». Os contributos da aplicação deste projeto experimental contribuem para que os próximos passos sejam menos especulativos e, pelo contrário, sustentados pelas aprendizagens desta aplicação prévia. A sua natureza experimental significou que, embora a uma escala controlada, se desenvolveram respostas calibradas ao contexto para controlar e contornar as dificuldades encontradas nesta primeira etapa e se afinou uma gestão mais realista e mais rigorosa dos esforços exigidos para subseqüentes aplicações deste instrumento de inovação.

5. **Resultados acessórios:** ao longo deste processo de experimentação, que obrigou a adaptar ao contexto português ou a desenvolver de raiz respostas para os desafios que iam surgindo, obtiveram-se vantagens acessórias, como a criação de instrumentos replicáveis e dissemináveis, que agora constituem um arsenal de interesse para o setor público.

6. **Promover a emulação:** mais do que estimular a concorrência entre organizações individuais, a comparação cega com o setor privado ou o nivelamento da inovação numa hierarquia unidimensional (por exemplo, como *ranking*), os formatos adotados para a apresentação de dados visam promover a emulação pela colocação da entidade pública entre o conjunto de organizações da Administração Pública, permitindo leituras em múltiplas dimensões da inovação;

7. **Disponibilização e manuseamento de dados usáveis em política pública:** para repetir uma ideia subjacente a todo este projeto experimental, mais do que uma acumulação estonteante de dados ou o desenvolvimento de um artefacto numérico, visava-se construir um modo de disponibilização de informações sobre a inovação aplicáveis, acessíveis, pertinentes, apropriadas ao contexto de utilização das entidades públicas. Para os

decisores e os dirigentes, existe a oportunidade para enunciar e coordenar políticas públicas ou estratégias sobre a inovação que são apoiados na realidade (*evidence-based policymaking*).

8. **Diagnósticos contextuais por entidade individual:** À oportunidade de realizar um diagnóstico sincrónico para uma visão panorâmica da Administração Pública um dado momento do tempo, segue-se a disponibilização de um instrumento de apoio à gestão da inovação à escala das próprias entidades públicas. Deste modo, as entidades públicas podem identificar pontos fortes e pontos fracos na sua organização, detetar lacunas e desvios em relação aos seus objetivos declarados ou mapear oportunidades até então latentes nas suas atividades de inovação. Deste modo, a apresentação de um primeiro relatório de diagnóstico pode ser não só continuada por uma utilização interativa de uma

plataforma de dados, como ainda dar origem a colaborações e parcerias para a criação de estudos de caso aprofundados, com acompanhamento de proximidade para cada entidade pública que solicite essa assistência técnica.

9. **Estabelecer valores de referência para medir alterações ao longo do tempo:** a necessidade de medir o progresso ao longo do tempo da inovação – ou os efeitos obtidos pelas medidas políticas de incentivo ou pelas alterações das conjunturas da Administração Pública – carece do estabelecimento de valores que sirvam de termos de comparação (em caso extremo, por via de testes A/B);
10. **Mapear o processo de produção da inovação através do uso de instrumentos:** o mapeamento das ferramentas de inovação permite não só uma consciencialização das materializações da inovação nos projetos concretos por ela

desenvolvidos (por exemplo, em comparação com a idealização, as ou as convicções existentes), como assegura um melhor alinhamento entre a estratégia e os objetivos, por um lado, e meios usados para os atingir, detetando handicaps ou oportunidades de aceleração, por outro;

11. **Olhar para o que funciona:** a possibilidade de completar a descrição global da entidade pública com um estudo detalhado sobre uma inovação de maior impacto permite ultrapassar o limiar de conhecimento disponibilizado pelos dados genéricos com a informação densa e concreta de um caso de sucesso. Por outro lado, garante a constituição de um banco de boas práticas e de casos concretos sobre o que funciona efetivamente (*«what works» methods*).
12. **Paradigma de melhoria contínua:** a lógica de criação da inovação mostra que se lida com um processo ininterrupto, ao qual se pode dar

energia ao longo das suas sucessivas etapas. Deste modo, a avaliação não surge como o fim, de uma iniciativa inovadora, mas como um meio ou uma transição para o seu desenvolvimento continuado.

13. **Substituir o vernáculo:** ninguém deve ter um curso específico para perceber ou apropriar-se dos dados, sendo a informação disponibilizada às entidades públicas poder infiltrar mais uma lógica de mudança (e menos uma terminologia) em relação à inovação pública.
14. **Satisfazer distintos perfis de utilizadores:** Não obstante, deve prever-se uma multiplicidade de utilizadores potenciais, que incluem obviamente os dirigentes e gestores das entidades públicas, mas também os dirigentes políticos ou, a outro nível de responsabilidade, os responsáveis dos distintos departamentos ou as equipas especializadas de inovação ou de medição da qualidade de

uma organização. Para além do mais, pode equacionar-se o uso por outros parceiros, a começar pela comunidade científica que pode usar estes dados para o progresso do conhecimento existente sobre o setor público. Por último, existe a oportunidade de disponibilizar publicamente aos cidadãos um conjunto de indicadores relevantes sobre a inovação pública, assegurando um alinhamento com os princípios da inovação aberta e responsável.

15. **Disponibilizar um indutor de mudança por si mesmo:** os resultados apresentados por este projeto experimental podem ser um *nudge*, pois não é anódino nas suas consequências. A partir do momento em que se solicita a disponibilização de determinados dados ou se destaca aos olhos das entidades públicas determinadas variáveis da inovação, este instrumento tem capacidade de atuar como instigador

de mudança. Aliás, este modelo de inovação não pretendeu ser uma versão neutra da inovação pública, pelo contrário visa promover ele própria uma noção de inovação que se encontra centrada nas necessidades dos cidadãos, aberta, colaborativa e com uma natureza experimental e iterativa.

16. **Necessidade de estabilizar o processo de medição, tornando-o parte integrante da normalidade.** Não só porque existiu uma acumulação primitiva de conhecimento que permite agora uma consolidação e um aproveitamento mais intensivo, mas também porque a energia necessária para a ignição é desproporcionada para estar a ser repetidamente aplicada em reinícios, existe toda a vantagem de equacionar os modos existentes para estabilizar este exercício de avaliação. Mais importante do que usar um ou outro método ou instrumento em

particular, é essencial promover uma cultura de medição e de avaliação de maneira sustentada pela Administração Pública.

17. **Vantagem de aproveitar os dados administrativos existentes, dispensando o esforço desnecessário e potenciando o cruzamento de dados.** O ideal seria poder utilizar dados administrativos existentes, o que permitia reduzir o esforço solicitado às entidades públicas na prestação de respostas e, ao mesmo tempo, potenciava o cruzamento de dado, garantindo a posse de informação de outras fontes fidedignas para o alargamento do conhecimento detido e a validação cruzada dos dados.

F. Futuro próximo

Os resultados do projeto experimental permitem perspetivar o desenvolvimento de iniciativas futuras para a aplicação do projeto, em particular para superar os obstáculos identificados ou aproveitar as oportunidades latentes. Olhando para a exequibilidade de curto prazo, podemos desde logo pensar em explorar aplicações dos conhecimentos e dos instrumentos entretanto criados:

- **Variar a escala:** pode equacionar-se a realização de estudos de caso em que o universo da aplicação sejam os departamentos ou divisões administrativas internas de uma entidade pública singular da Administração Pública, de maneira a pensar as estratégias de inovação à escala micro das organizações;
- **Preparar dossiês temáticos:** através da informação disponibilizada pelas entidades pública, é possível

gerar dossiês temáticos sobre áreas específicas do conjunto da Administração Pública ou de uma organização apenas, orientando e informando as decisões a tomar em relação a esses temas em particular (entre muitos outros, o panorama de utilização dos instrumentos de inovação ou o diagnóstico de recursos humanos e de competências de inovação).

- **Perfis de destinatários:** pode equacionar-se a modulação da informação a disponibilizar atendendo aos perfis diferentes de potenciais interessados, desde os responsáveis políticos aos especialistas científicos, passando pelos dirigentes públicos e pelos responsáveis de equipas técnicas da Administração Pública.

Surgiu a oportunidade de aproveitar o apoio atribuído à Agência para a

Moderização Administração em sede da operação INOVAPA: *Inovação e Administração Pública Aberta* (Aviso 05 / SAMA 2020 / 2019) para consolidar os resultados deste projeto experimental através da criação do Observatório da Inovação e Experimentação dos Serviços Públicos, ao longo dos anos de 2020 e 2021. Desta maneira, surge um novo horizonte de atividades:

- **Produzir versões revistas e estáveis do pacote teórico-metodológico:** aproveitar os próximos meses para consolidar as aprendizagens, prosseguir o estudo dos materiais empíricos, montar a estrutura da equipa metodológica e melhorar o esquema heurístico e os instrumentos de pesquisa. Dadas as linhas de ação definidas pela nova edição do Sistema de Incentivos à Inovação da Gestão Pública (SIIGeP) para 2020, existe a possibilidade de adequar este exercício ao contexto específico dos serviços públicos (*Medida 21: Observatório de Inovação*

e *Experimentação dos Serviços Públicos*);

- **Observatório da Inovação e Experimentação dos Serviços Públicos:** o surgimento desta iniciativa vai permitir, desde logo, pensar numa aplicação das atividades de modelagem, diagnóstico e disponibilização de painel de navegação ao longo dos anos de 2020 e 2021 em regime de consolidação e de divulgação alargada.

Deste modo, evita-se o desperdício da experiência experimental entretanto acumulada e, mais ainda, pode suportar-se a concretização das múltiplas apropriações e utilizações que este painel de navegação tem em potência. O desenvolvimento de um instrumento de diagnóstico e navegação deve encontrar p seu corolário na aplicação efetiva ao serviço do bem comum.

G. Anexos

- [Inquérito por questionário InovX](#) (palavra-passe: 1234)
- [Plataforma eletrónica](#) (palavra-passe: 1234)
- [Despiste de consequências](#), versão LabX
- [Visualizador de dados individual](#)
- [Painel de navegação](#)

H. Referências

- Center for Disease Control and Prevention – CDC, (2005). Appendix 4: Cognitive Testing Interview Guide, in Washington Group, fifth meeting, https://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/meeting5/WG5_Appendix4.pdf
- Leyden, D. (2017). Innovation in the Public Sector, Innovation in the Public Sector, Nova Iorque, United Nations Economic Commission for Europe, pp.2-17.
- OCDE (2017). Government at a Glance. Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/gov_glance
- Esping-Andersen, G (1990). The three worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M (2010). The South European countries, in: F. G. Castles et al (eds.), The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, pp.616-629.

www.labx.gov.pt | geral@labx.gov.pt
linkedin.com/company/labx-govpt/
facebook.com/labx.gov.pt