

PUBLICAÇÃO

91

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

VOLUME 43 ■ ANO 2022

Estudos
jurídicos
e políticos



SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/
The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS	OJS
Base PKP	PKP
CCN (Catálogo Coletivo Nacional)	Portal de Periódicos UFSC
Dialnet	Portal do SEER
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	ProQuest
EBSCOhost	SciELO
Genamics Journalseek	Sherpa/Romeo
ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)	Sumarios.org
Latindex	ULRICH'S
LivRe!	vLex

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês


Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catálogo na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		SEQÜÊNCIA	Estudos jurídicos e políticos

Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade

*Administrative law of innovation and experimentalism:
the bold move between risks, controls, and collaboration*

José Sérgio da Silva Cristóvam¹

Thanderson Pereira de Sousa¹

¹Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

RESUMO: Inovação refere-se ao fenômeno de criação, introdução de novidades e recombinações. Vincula-se às mudanças radicais ou reformulações incrementais de algo já existente. O termo ganhou espaço significativo nos estudos em Economia, mas com o avançar do tempo inevitavelmente alcançou o âmbito do Direito. Nesse contexto, a pesquisa centra sua problemática em delinear uma noção de inovação adequada para a Administração Pública brasileira, elaborando um fluxo de experimentalismo próprio e abordando as perspectivas da inovação para a gestão pública. Busca, precipuamente, apresentar a inovação, o experimentalismo e seus desafios para um modelo de gestão inovadora. Metodologicamente, a investigação tem abordagem dedutiva, apoiando-se nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que inovação, para a Administração Pública, significa criar ou recombinar serviços e bens com fito de conformar o interesse público, observando fluxo experimental adequado. A consolidação de uma Administração inovadora depende, ainda, da mudança de cultura na gestão e nos órgãos de controle. Por fim, há que existir investimento em pesquisa, ciência e tecnologia e alfabetização digital para o modelo colaborativo de gestão que é demandado pela inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação. Experimentalismo. Riscos. Controle e colaboratividade. Administração Pública.

ABSTRACT: Innovation refers to the phenomenon of creation, introduction of novelties, and recombinations. It is linked to radical changes or incremental



reformulations of something already existing. The term has gained significant space in economics studies, but as time has progressed it has inevitably reached the field of law. In this context, this research focuses on delineating an adequate notion of innovation for the Brazilian Public Administration, elaborating its own experimental flow and addressing the perspectives of innovation for public management. It seeks, primarily, to present innovation, experimentalism and its challenges for an innovative management model. Methodologically, the research has a deductive approach, based on bibliographic and documental research techniques. The conclusion is that innovation, for the Public Administration, means creating or recombining services and goods with the aim of conforming to the public interest, observing an adequate experimental flow. The consolidation of an innovative administration also depends on the change of culture in the management and in the control bodies. Finally, there must be investment in research, science and technology, and digital literacy for the collaborative model of management that is demanded by innovation.

KEYWORDS: Innovation. Experimentalism. Risk. Control and collaborativeness. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Há muito se fala de inovação e estudos têm se dedicado a discuti-la de forma contínua. Comum a estes estudos a recuperação do termo inovação a partir da sua origem na Ciência Econômica, relacionada com a manifestação de uma teoria dinâmica, sob um signo de ruptura com o paradigma estático das relações investigadas por aquela área do conhecimento. O fenômeno da inovação (ou de novas combinações) intensificou-se e o aumento das possibilidades de difusão do conhecimento fez com que esse acontecimento impactasse todas as esferas das relações estabelecidas em sociedade. Assim, é que, sobretudo nos últimos vinte anos, diversas iniciativas tanto teóricas como pragmáticas passaram a comprometer-se com a inovação no setor público. Em que pese tais despontamentos, primordial detalhar uma noção de inovação especificamente para a Administração Pública brasileira, comprometida com as peculiaridades que o regime jurídico-administrativo impõe.

A partir desse cenário, a problemática central da presente pesquisa reside na conveniência em elaborar uma percepção de inovação adequada à Administração Pública no Brasil, de modo a observar o ordenamento jurídico pátrio e as singularidades que a gestão pública demanda. Ainda, premente conceber, de igual, um ciclo de experimentalismo que possa conduzir satisfatoriamente à inovação, garantindo o esclarecimento das etapas da ação administrativa inovadora, além de registrar perspectivas de justaposição ao movimento de transformação da gestão pública.

Constitui objetivo do estudo o delineamento teórico de uma noção de inovação compatível com a estrutura jurídica da Administração Pública e, ainda que de forma incipiente, tratar de algumas diretrizes básicas para a implementação do Direito Administrativo da inovação. Até por conta das consideráveis disparidades e a diversidade de complexidade e aptidões/potencialidades estruturantes entre as esferas federativas que compõem o Poder Público no Brasil,¹ aqui será adotado como referência o nível federal, com a indicação do fluxo de experimentalismo necessário à inovação e a abordagem de contingências que se colocam para o ambiente público inovador, mais especialmente no âmbito da inovação tecnológica.

Porém, muitas das considerações/conclusões aqui apontadas seguramente servem, com as devidas adaptações, para outras dimensões

¹ Sobre o tema da inovação no Poder Público, faz-se imprescindível ressaltar as expressivas distinções tanto no aspecto instrumental como na sua dimensão substantiva, isso no que toca à abordagem e, em especial, sobre os diferenciados âmbitos de desafios que decorrem das acentuadas diferenças de estrutura dos níveis federativos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios). Algo que não ocorre somente entre as diferentes esferas, mas também no comparativo entre os 26 Estados e o Distrito Federal e, sobretudo, entre as 5.570 municipalidades desse Brasil de continentais desigualdades sociais, econômicas e, evidentemente, também orçamentárias. Numa alusão invertida da célebre frase de George Orwell (1903-1950), no seu “A revolução dos bichos” (2007), originalmente publicado em 1945, todos são desiguais, mais uns são mais desiguais que os outros. Para uma análise acerca da inovação no âmbito municipal e seus desafios, ver: Sousa; Maia (2022).

substantivas da inovação e a todos os âmbitos da Administração Pública brasileira; até mesmo a outros países, em especial da América Latina, na medida em que de certa forma conosco comungam a matriz normativa, o modelo e a feição estruturante de governo e, em especial, os problemas concretos a demandar soluções via atuação inovadora do Poder Público.

Metodologicamente, utiliza-se abordagem do tipo dedutiva, apoiada nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Em termos de estrutura, o texto conta com três seções, tratando, respectivamente, (i) da inovação; (ii) do experimentalismo; e, (iii) de algumas diretrizes centrais ao experimentalismo e ao paradigma da Administração Pública inovadora.

Apenas para antecipar algumas noções/conceitos operacionais básicos, cumpre sintetizar uma ideia de inovação para a Administração Pública como a criação de novos serviços ou bens, ou ainda, criação de novas qualidades para serviços e bens já existentes, de forma inédita, com técnica específica, a enfrentar problemas de gestão, satisfazer demandas atuais e melhorar a atuação administrativa, com foco na satisfação do interesse público, a partir de uma legitimadora gramática constitucional de objetivos e prioridades político-institucionais. Por seu turno, o experimentalismo integra a inovação, constituindo-se em etapas próprias, dentre as quais cabe destacar: (i) constatação de um problema/*status quo*; (ii) elaboração de alternativas possíveis; (iii) compatibilização normativa e implementação controlada.

Todavia, importa antecipar que a consolidação de um modelo administrativo inovador depende sensivelmente de uma mudança de cultura dos agentes públicos e, sobretudo, da consolidação de uma visão de controle baseado em riscos, inerentes ao processo de inovação. Igualmente, não se pode olvidar a necessidade de sólidos investimentos nas Instituições de Pesquisa, Ciência e Tecnologia e a encampação de um paulatino e abrangente programa de alfabetização/letramento digital, dando simetria informacional aos *stakeholders* do ecossistema inovador, além de maximizar participação e controle sociais, questões que serão retomadas no curso desse estudo.

2 UMA NOÇÃO DE INOVAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: SURFANDO NA POROROCA?²

Seguramente, conceituar não é tarefa das mais fáceis, ainda mais se o objeto/termo sob análise é daqueles multissignificativos e efetivamente plurívocos. A faina ganha em complexidade, se presente a demanda adicional pela adaptação do objeto/termo de uma área/sistema de conhecimento para outra. Com efeito, o termo inovação, a princípio, incide no campo da amplitude operacional, ou seja, possui vários sentidos e pode ser percebido a partir de diversos sistemas, assumindo em cada um deles construção peculiar e traduzindo determinados objetivos. Por isso, mesmo que confessadamente sem uma pretensão exauriente e nem definitiva, até porque ressoa mesmo contraditório o intento de fixar um conceito estático de inovação, interessa traçar-lhe densidade semântica que sirva objetivamente à teoria e análise jurídica, sobretudo ao que se propõe esta pesquisa, ou seja, o campo do Direito Administrativo e da Administração Pública.

Adam Smith (1996), em estudo que se confirmou como forte influência para a Economia moderna, compreende liberdade, divisão do trabalho e especialização enquanto aspectos fundamentais para o crescimento econômico e a acumulação de riquezas. Liberdade e propriedade privada constituem características importantíssimas da sua teoria econômica – o liberalismo econômico.³ Todavia, a Ciência

² A provocativa alusão à figura do “surfe na pororoca”, aqui, recupera, em alguma medida, aquela metáfora usada pelo jusfilósofo Luis Alberto Warat (1941-2010) (2004), quando do debate em torno do ofício do mediador, no sentido da necessidade de adaptação criativa e, em certo sentido, uso de uma pedagogia jurídica inovadora, a partir do emprego de novas ferramentas e novas perspectivas no enfretamento de problemas tradicionais do mundo da vida.

³ Não é objeto do presente estudo qualquer debate mais aprofundado sobre as ideias de Adam Smith (1723-1790) ou mesmo da decorrente noção de liberalismo econômico, nem as vertentes críticas a tais teorias, em especial aquelas mais conhecidas, a partir das teorias marxistas. Para tanto, remete-se diretamente às obras clássicas do próprio Adam Smith, no seu “A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas”

Econômica passou a receber diversas críticas, em que pese sua evolução, por conta de suas limitações e por desconsiderar muitos outros elementos que poderiam favorecer o desenvolvimento econômico. Nessa senda, Joseph Schumpeter (1997) avançou ao abordar a questão da inovação e do ato empreendedor, refletindo sobre um sistema econômico não mais estático e sim dinâmico. Desde então, o termo inovação passou a ser empregado largamente na Economia.⁴

Em Schumpeter (1997, p. 76), o conceito de inovação (ou novas combinações) é compreendido na criação de um bem ou qualidade de um bem já existente, com novo método de produção, originando a instituição de novo mercado ou mercado particular, com fontes inéditas de matérias-primas ou bens semimanufaturados, corporificando uma nova organização de mercado – por monopólio ou fragmentação de monopólio. O autor assevera, também, que os “novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados, novas formas de organização industrial” (SCHUMPETER, 2003, p. 83, tradução livre) são responsáveis pelo impulso do desenvolvimento econômico no contexto capitalista.

Nesse cenário, o responsável pelo ato de inovar é o empreendedor, aquele que corre os riscos das novas combinações e aposta na evolução do sistema capitalista, que não pode ser concebido estaticamente. Na lógica schumpeteriana, o empreendedor, ou mesmo produtor, é o indivíduo que patrocina a inovação e “educa” os consumidores a quererem coisas novas, a criarem necessidades novas, com hábitos novos (SCHUMPETER, 1997, p. 76).

(1996), originalmente publicado em 1776; e da obra de Karl Marx (1818-1883), o seu “O capital: o processo de produção do capital (Livro 1)” (1998), originalmente publicado em 1867.

⁴ Aqui, importa iterar que não se busca um detalhamento aprofundado da teoria econômica, nem mesmo das ideias centrais de Joseph Schumpeter (1883-1950) e sua influência para a economia e a ciência política moderna, em especial da primeira metade do século XX. O objetivo cinge-se em demonstrar como o termo “inovação” surge no contexto e passa a ser utilizado sistematicamente para designar instituto estritamente econômico.

A partir disso, avança-se para a noção de destruição criativa, que consiste exatamente no ato empreendedor, geralmente interno, de inovar, gerando mudanças significativas na economia dinâmica do capitalismo (SCHUMPETER, 2003). A ideia, na teoria de Schumpeter (1997, 2003), é que a inovação, pela destruição criadora, conduz à concorrência típica do fluxo capitalista dinâmico. Modificados os padrões iniciais, outros empreendedores estarão dispostos a compreender o cenário de mudança e estabelecer novos padrões – uma espécie de ciclo perfeito concorrencial.

Em outro quadrante, com o avanço de tecnologias da informação e comunicação, mormente a partir de 1960, o termo inovação passou a ser associado indistintamente às questões de tecnologia. Isto porque as transformações tecnológicas promoveram o surgimento de “novas ferramentas, equipamentos, capacitações e especializações oferecidas ao homem moderno como elemento impulsionador de melhorias em seu padrão de vida” (JAMIL; NEVES, 2000, p. 41).

2.1 Inovação na Administração Pública para além da lógica econômica schumpeteriana: rumo a um modelo de Estado inovador?

Não se pode negar que a essência das tecnologias da informação e comunicação seguiram a lógica econômica, em termos de racionalidade, mas integraram, também, a dinamicidade generativa para a criação de novos instrumentais. A generatividade traduz-se na capacidade tecnológica de produção inovadora amplificada (ZITTRAIN, 2006). Em outros termos, ainda que vinculada a inovação à tecnologia, sua característica predominante segue consistindo na produção em destruição criadora a originar novos produtos ou qualidades para bens e serviços – performance de capital. Nesse sentido, Irena Bojanova explica que “a marca do capitalismo é a capacidade de gerar e adotar torrentes de inovação técnica” (2014, p. 08, tradução livre).

De fato, percebe-se a inovação com nascedouro teórico na Ciência Econômica e, após, sua ligação com a tecnologia por conta da

generatividade percebida em tal contexto. Entretanto, é necessário refletir a imagética da inovação para a Administração Pública de uma forma adequada, seja em termos de teoria, seja em termos de juridicidade. Sobre o tema, Irene Nohara (2017, p. 65) afirma que “a atual onda de exigência por inovação também atinge a atuação da Administração Pública, que enfrenta desafios de adaptação às transformações tecnológicas, sociais e simultaneamente ao regime jurídico de direito público”. Com efeito, ressoa imprescindível racionalizar/equalizar a inovação no âmbito do Direito Administrativo e da Administração Pública com a lógica do interesse público⁵ e a defesa/concretização dos direitos fundamentais,⁶ do que decorre a imperativa exigência de sua sintonia sinfônica com o projeto sociopolítico-normativo constitucional de 1988, inclusive não somente sob pena de *deficit* normativo, mas também e sobretudo *déficit* de legitimação político-institucional e de democracia substantiva.

Porém, essa necessidade não busca, objetivamente, redesenhar o conceito de inovação em sua gênese, mas sim repensar a sua concepção e construção fundamental fora das premissas estritamente econômicas do cenário capitalista. Veja-se, a revolução tecnológica provocada pela inovação teve efeito modificador em diversos produtos e serviços, as novas composições em matéria de tecnologias da informação e comunicação desafiaram organizações e indivíduos (BOJANOVA, 2014), sendo que o setor público não pode e nem deve ficar (e não fica!) distante desse processo adaptativo.⁷

⁵ Para um conceito bidimensional de interesse público, ver: Cristóvam (2018).

⁶ Para uma análise acerca da inter-relação entre interesse público e direitos fundamentais, ver: Cristóvam (2020).

⁷ Sobre o tema, Caroline Müller Bitencourt e Adriana Schier (2021) são precisas ao corroborar que, “diante das estratégias adotadas pela Agenda 2030, pode-se afirmar que o Estado pode e deve ser também o protagonista quando se trata de inovação. É preciso sofisticar o debate para além do “mais Estado ou menos Estado”. Além de pensar o papel do Estado a médio e longo prazo, precisamos enfrentar e conhecer as capacidades estatais, sua configuração organizacional. Em síntese, as capacidades do Estado no século XXI

Essa ideia – da inovação para o setor público – pode ser criticada pelo argumento de que ao Estado, em tese, não cabe o papel de inovar e correr os riscos oriundos da imprevisibilidade que novos bens, serviços e/ou qualidades impõem. Igualmente, há que suscitar-se o dispêndio financeiro para a elaboração de ecossistemas de inovação que acompanhem o fluxo dinâmico de desenvolvimento. Não obstante, tais alegações não parecem sólidas a ponto de se sustentar, até tomando em conta que há muito os Estados vêm sendo agentes relevantes no processo de impulsionamento da inovação.⁸

Por certo, não se está aqui a indicar a inovação como panaceia para todos os problemas da Administração Pública, elixir de cura para todos os males do setor público, numa espécie de aspirina mágica capaz de sanar desde aquelas leves dores de cabeça do dia a dia da gestão pública até as suas mais complexas e multifacetadas demandas – nada disso!

Mesmo assim, desde o ponto de vista sociopolítico, institucional e normativo, seria possível defender um modelo de Estado inovador? Seguro que sim! Nesse contexto, Mariana Mazzucato afirma, por exemplo, que o Estado tem papel relevantíssimo na inovação e no crescimento econômico, pois “longe de sufocar a inovação e ser um obstáculo ao sistema econômico, fomentou a inovação e o dinamismo em diversas indústrias importantes, com o setor privado muitas vezes desempenhando um papel secundário” (MAZZUCATO, 2014, p. 124). Isso torna a figura estatal verdadeiro *stakeholder*⁹ em termos de inovação,

estariam não só associadas à qualidade das burocracias públicas, mas à existência e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações e apresentando-se como um ator fundamental no fomento de iniciativas inovadoras voltadas à realização dos objetivos do desenvolvimento”.

⁸ Sobre o tema, na América e Europa, ver: Mazzucato (2014).

⁹ Klaus Schwab (2016, p. 12) emprega o termo *stakeholders* para designar os interessados em atuar na compreensão da tendência emergente de inovação, ou seja, “todos da sociedade global – governos, empresas, universidades e sociedade civil – [que] devem trabalhar juntos para melhor entender as tendências emergentes”.

coadunando-se com “um conjunto de transformações que, longe de serem aparentes, contribuem para redesenhar a figura do Estado” (CHEVALLIER, 2017, p. 21, tradução livre). Portanto, habilita-se como agente de inovação e deve, idealmente, investir em inovação como mecanismo para o desenvolvimento, aqui certamente entendido para além do viés econômico.¹⁰

É preciso reconhecer que o papel do Estado, em tempos e contextos tão dinâmicos e variáveis, não se restringe ao sobrepujamento de falhas do mercado, mas sim um papel de verdadeiro protagonista¹¹ – superando uma percepção economicista mais liberal. Inclusive, Pedro Cavalcante e Bruno Cunha (2017) chegam a apontar o aumento da intervenção estatal no âmbito da inovação como relevante fator para a construção de ambientes favoráveis à inovação no setor privado e, também, para a construção de sua própria capacidade institucional de inovar.

Do ponto de vista normativo-constitucional brasileiro, cabe ressaltar que a palavra “inovação” não restou expressamente incorporada pela redação original da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), mas já estabelecia em seu art. 218 o dever do Estado de promover e incentivar o “desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”, sendo que a dimensão normativa de um modelo de Estado inovador vem reforçada, por exemplo, a partir do seu art. 3º, II (garantia do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil) e do seu art. 225 (compromisso intergeracional

¹⁰ A ideia de desenvolvimento aqui indicada não coincide apenas com o crescimento econômico. Vai além dos números e busca evidenciar o desenvolvimento sustentável, nas perspectivas econômica, social, ambiental, política e jurídica. Sobre o tema, ver: Sen (2010); Hachem (2013).

¹¹ Seguramente, a ideia de um protagonismo do Estado em matéria de inovação não pode e nem deve ser confundida com qualquer dimensão que afaste dessa vocação a iniciativa privada. Até porque, vale ressaltar, seguida e reiteradamente a inovação resulta da iniciativa privada e dos mais variados ambientes sociais, econômicos e culturais, cabendo ao Poder Público recepcioná-la, regular sua aplicação e mesmo incorporá-la aos respectivos âmbitos da atividade administrativa.

com a sustentabilidade), de modo que a noção de inovação na Administração Pública pode ser extraída da própria ideia de desenvolvimento nacional sustentável. Mais recentemente, desde o advento da Emenda Constitucional nº 85, de 2015, a inovação passou a constar expressamente dentre os compromissos e obrigações do Estado (art. 218), impondo-se o tratamento prioritário à pesquisa científica básica e tecnológica (art. 218, § 1º), inclusive com o estímulo à formação e fortalecimento da inovação nas empresas e a constituição/manutenção nos demais entes públicos e privados de ambientes promotores da inovação (art. 219, parágrafo único), bem assim a previsão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) (art. 219-B), de forma a desenhar as linhas constitucionais básicas de uma autêntica política pública de inovação entre os entes públicos e privados (art. 218, § 6º), inclusive assentada a competência administrativa comum e legislativa concorrente de todos os entes federados (art. 23, V c/c art. 24, IX) (BRASIL, 2015).¹²

Especificamente no Brasil, com uma economia semiperiférica,¹³ faz-se primordial uma atuação protagonista do Estado na qualidade de agente de inovação, pois a criação de um ambiente inovador e a reconfiguração do aparelho estatal são fatores indispensáveis à persecução do interesse coletivo e daqueles cimeiros objetivos elencados na Constituição de 1988. Com efeito, não se pode negar que o próprio desenho estatal insculpido pela ordem constitucional vigente conduz à compreensão de que se deve, no agir público, impulsionar a tarefa de inovar.

Nada obstante, no Índice Global de Inovação 2021, elaborado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO) (2021), o Brasil ocupa a 57ª posição entre os 132 países avaliados. E, apesar de

¹² Sobre o tema das competências federativas em matéria de inovação, ver: Almeida (2022).

¹³ Para Helton Ouriques e Pedro Vieira (2017), admitir o Brasil enquanto economia semiperiférica, no sistema mundo, implica reconhecer que o país goza de características de periferia e centro no capitalismo mundial. Assim, ressalta-se a riqueza de recursos naturais, grande população, indústria diversificada, desigualdade social/renda e ausência de controle sobre acumulação e inovação.

ter avançado cinco posições em relação ao ano anterior, está longe de retomar a classificação que ocupava já em 2011 (47^a). É certo que o nosso nível de maturidade inovadora precisa melhorar e isso perpassa, inquestionavelmente, a projeção da atuação público-institucional com foco na inovação.

Para uma síntese conceitual, no âmbito da Administração Pública, pode-se entender a noção de inovação como a produção de novos bens/serviços ou de novas qualidades para bens/serviços já existentes, com técnica inédita, de forma a enfrentar disfuncionalidades de gestão, demandas atuais e defasagem em bens e serviços, concentradas na realização multissetorial e dinâmica do interesse público, quer pela internalização quer pelo fomento.

2.2 Inovação na Administração Pública e seus dois maridos: a internalização e o fomento¹⁴

Uma noção de inovação voltada para o setor público, mormente para a Administração Pública no Brasil, tem de ter especificações claras e compatíveis com a Constituição e o regime jurídico-administrativo por ela estruturado. A princípio, o processo inovador nos órgãos públicos deve enfrentar, imperiosamente, descompassos que surgem no cotidiano da gestão pública (CAVALCANTE; CUNHA, 2017), como por exemplo, o uso infrutífero de recursos públicos, a demora nos processos administrativos e prestação de serviços e a própria questão da corrupção.

¹⁴ Aqui, a alusão à “inovação na Administração Públicas e seus dois maridos”, no caso a internalização e o fomento, não traz apenas uma recuperação metafórica da obra de Jorge Amado (1912–2001), no seu romance clássico “Dona Flor e seus dois maridos” (2008), originalmente publicado em 1966, mas também a partir do seu uso provocativo pelo jusfilósofo Luis Alberto Warat (1941–2010), na obra “a ciência jurídica e seus dois maridos” (1985), quando apresenta uma compreensão do Direito pautado no desejo, na alteridade e no amor, ou seja, uma dimensão do Direito conectado com a arte, literatura, música etc., de forma a emancipar-se da dogmática jurídica – no caso, uma noção de ciência jurídica (Dona Flor) que vive na contradição da dualidade entre norma (Teodoro) e desejo (Vadinho).

Com efeito, a inovação tem que buscar atender, principalmente por intermédio de tecnologias da informação e comunicação, as demandas que surgem continuamente em uma sociedade cada vez mais conectada, dentro das condições fáticas, jurídicas e financeiras postas ao administrador/gestor público e, também, maximizar a capacidade positiva dos serviços, pois “a utilização das TICs no setor público pode indicar uma ferramenta estratégica para ampliar a eficiência dos serviços públicos” (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020, p. 219).

Esse movimento desagua, por certo, na proteção do interesse público pela internalização da inovação, considerando-se, pois, que a “finalidade da atuação da Administração [na inovação] situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade” (MEDAUAR, 2018, p. 128). Então, é dizer que a atuação inovadora na gestão pública deve e sempre deverá priorizar o interesse coletivo. Não pode a Administração furtar-se de tal dever/desiderato. Desobedece à própria dimensão da indisponibilidade do interesse público o gestor que omite ou atrasa providências inovadoras para o atendimento do bem comum. Por mais que pareça óbvio, é significativo demonstrar que a inovação não poderá fugir do regime jurídico-administrativo e, igualmente, que nem toda ação inovadora deverá ser considerada ante a ausência de visualização do interesse público. Portanto, cabe antecipar o alerta de que a inovação não deve converter-se numa espécie de “carta em branco” para a autoridade administrativa passar a agir segundo o seu talante, como um jogador compulsivo em um cassino, sem considerar/ponderar sobre riscos, custos e eventuais externalidades negativas de iniciativas inovadoras, por meio de um modelo racional-procedimental prévia e justificadamente estruturado.

Já a inovação pelo fomento materializa-se quando o Estado busca, por seus meios, contribuir com a atividade privada que se preste ao desenvolvimento na respectiva área, assim “o princípio do interesse público também constitui o próprio fundamento da atividade de fomento” (PIETRO, 2010, p. 960). Sustenta-se a concreção do interesse

público pelo fomento de forma indireta (SCHIER, 2019), visto que a atividade fomentadora conduz à satisfação de interesses coletivos relevantes pela conduta inovadora. O fomento, nesse contexto, é instituto apto à promoção de soluções inovadoras capazes de satisfazer interesses produtivos, em termos de cadeia nacional, e, simultaneamente, gerar instrumentos potencialmente benéficos para a gestão pública, dimensão que, infelizmente, pode restar prejudicada ou até frustrada pela aplicação irrefletida ou mesmo oportunista de recursos públicos no suposto fomento à inovação, mas que efetivamente apadrinhem meros interesses setoriais egoísticos ao pior estilo coletivização dos ônus (investimentos)/privatização dos eventuais bônus (resultados).

Evidenciada a projeção do interesse coletivo pela inovação, Tim Kastle (2015, p. 68, tradução livre) argumenta que “claramente, a inovação no setor público é de importância crucial para o bem-estar de todos em suas funções de cidadãos, eleitores e seres humanos”. Por isso, há que se registrar que inovações para o setor público não podem visar por primeiro a concorrência – como ocorre na lógica econômica. Inovar na esfera pública afasta-se, claramente, da possibilidade de uma atuação independente com vistas a auferir metas puramente econômico-financeiras. Devem ser priorizados, especialmente pela Administração Pública, os objetivos constitucionais na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento, erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades, almejando o bem de todos e todas (BRASIL, 1988) – o valor público do bem comum constitucionalizado na gramática dos direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Considerando o amplo ambiente que se põe a partir da inovação, muitas perspectivas podem ser alcançadas “pelo novo” e seu dever. É possível tratar de inovação institucional, tecnológica, infraestrutural,¹⁵

¹⁵ Sobre o tema da inovação tecnológica no Direito Administrativo da infraestrutura e suas principais nuances, ver: Dal Pozzo (2020).

processual¹⁶ etc.¹⁷ De modo particular, a inovação tecnológica constitui preocupação desta investigação, mormente em decorrência das transformações que atingiram a estrutura da Administração Pública a partir de 1990 – com a reforma para consagração da eficiência administrativa pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A inovação tem ocorrido principalmente pela utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) na rotina burocrática da Administração e, posteriormente, na sua relação com cidadãos e cidadãs (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

Ao analisar a experiência da Administração Pública brasileira, nota-se o claro descompasso entre inovação por internalização e por fomento, inclusive em nível de federação. A partir do ano 2000, iniciativas de transformação tecnológica da gestão pública passaram a ser implementadas, ainda em ritmo tímido, particularmente na Administração federal. Disso são exemplos a declaração de imposto de renda via internet, o Portal Governo Digital (2000), o Portal da transparência (2004), o Portal da inclusão digital (2006) e o Processo Nacional Eletrônico (2015). Em 2016, foi criada a Política de Governança Digital, seguida pela Estratégia de Transformação Digital (2018) e, finalmente, pelo marco legal do Governo Digital, Lei nº 14.129, em 2021, inclusive impulsionado pela necessidade de padronização da transformação tecnológica estatal no contexto da Pandemia de

¹⁶ Ainda que não seja o foco avançar no debate em torno da ideia de inovação processual na Administração Pública, cumpre registrar que mudanças internas na dimensão prática da atividade administrativa acabam, seguidamente, por esbarrar numa espécie de cultura da inércia administrativa. Ao pior estilo Lampedusa, diversos procedimentos, metodologias e práticas administrativas são modificadas, no plano formal-institucional, mas na prática tudo permanece como estava antes. Vencer essa espécie de cultura do continuísmo acrítico é também um dos desafios do Direito Administrativo da inovação.

¹⁷ Seguramente, são diversos os âmbitos de aplicação das diferentes dimensões da inovação no Poder Público. Apenas para exemplificar, a partir do novo marco das licitações trazido pela Lei nº 14.133, de 2021, há um terreno extremamente fértil para a inovação no âmbito das compras públicas. Sobre o tema, ver: Reis (2022).

Covid-19.¹⁸ A internalização ocorreu aos poucos e foi impulsionada fortemente por um período extraordinário de emergência pública.

Já o fomento à inovação tem sua origem em 2004, com a Lei nº 10.973, que disciplinou medidas de estímulo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no setor produtivo. Pelo referido instrumento normativo, atualizado pela Lei nº 13.243/2016, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e agências de fomento ficaram comprometidos em apoiar e estimular a inovação. No âmbito da Administração federal, o Decreto nº 9.283, de 2018, passou a regular as iniciativas de fomento.

Observa-se que a utilização de tecnologias nas atividades administrativas e nos serviços públicos desenvolveu-se lentamente e de forma esparsa entre os entes federados, tendo a Administração federal mais capacidade de se beneficiar das TICs, enquanto Estados e Municípios precisaram estabelecer políticas próprias de transformação digital. Inclusive, a Lei nº 14.129/2021 dispõe sobre o Governo Digital para a gestão federal, mas os demais entes devem adotar atos normativos para aplicação dos padrões da Lei do Governo Digital. Isso causa, sem dúvidas, disparidades no ciclo de reconfiguração do Estado no Brasil. Enquanto União e Estados mais ricos conseguem prosperar nessa missão, Estados mais pobres e a considerável maioria das 5.570 municipalidades brasileiras não seguem no mesmo ritmo e muitas vezes sequer no mesmo rumo.¹⁹ Em certa medida, o cenário é distinto para o fomento, já que a Lei nº 10.973/2004 busca o incentivo da inovação para todos os entes federados e impôs, há mais de quinze anos, uma política única e padronizada, beneficiando o setor produtivo.

¹⁸ A Lei nº 14.129, de 2021, recebeu no início do trâmite legislativo a incumbência de definir regras e instrumentos para eficiência pública, conforme Projeto de Lei nº 7843/2017. Posteriormente, trillhou caminho para a noção de Governo Digital e sua regulação, sendo sua análise intensificada a partir de 2020.

¹⁹ Sobre essa questão, recomenda-se conferir a pesquisa *Desafios para a inovação na gestão municipal*, realizada em 2019 pelo Instituto Arapyaú. Ainda que os dados tenham distanciamento temporal, servem para indicar as dificuldades e atrasos na maturação digital nos municípios brasileiros.

A crítica que se faz não tem o intuito de demonizar o fomento ao setor privado, pelo contrário. A atividade fomentadora tem de ser incentivada e reconhecida como efetivo método de persecução do interesse público, mesmo que indiretamente. Não obstante, o movimento de fomento e internalização poderiam ter ocorrido de forma sinérgica, maneira de criar ambiente propício para que a Administração Pública, em todos os níveis, pudesse beneficiar-se dos serviços e produtos criados pela inovação ou das qualidades por ela criadas para serviços e bens já existentes.

3 EXPERIMENTALISMO E INOVAÇÃO: A LÓGICA EXPERIMENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE RISCOS E INCERTEZAS

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação pressiona, há muito tempo, instituições públicas no sentido de avançarem no aperfeiçoamento de serviços e relacionamento com a sociedade, pois contribuem “organizacionalmente para a melhora da imagem em relação à responsabilidade, transparência e tomada de decisões, além de contribuir para a criação de valores públicos comunitários em termos sociais” (AL-NOAIMI; DURUGBO; AL-JAYYOUSI, 2021, p. 01, tradução livre).

No Brasil, a Administração Pública vem se transformando a partir do final da década de 90 (ALBUQUERQUE; SILVA; SOUSA, 2017), com a intensificação de tal processo em 2015 e a superação da noção de governo eletrônico pelo Governo Digital – disciplinado pela Lei nº 14.129, de 2021, no âmbito federal. Ressalta-se que a pandemia causada pela Covid-19, oficialmente registrada pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020, acelerou agudamente o processo de digitalização na gestão pública.

Se, por um lado, a transformação digital tem potencial positivo amplo em termos de gestão interna e externa; por outro, demanda reflexão sobre a estrutura administrativa brasileira e suas características.

Mesmo que esse movimento já tenha sido incitado por diversas outras questões, o avanço das tecnologias da informação e comunicação assumem, agora, papel considerável na busca por um modelo de gestão pública mais flexível, horizontalizado e compartilhado. Deve-se, pois, buscar uma configuração de gestão integradora da inovação que leve em conta as imposições constitucionais vigentes, isso “sob a batuta instrumental e horizontalizante do Estado constitucional de direito e do paradigma emergente da Administração Pública democrática” (CRISTÓVAM, 2015, p. 259).

A questão principal, por esse quadrante, reside nos riscos e nas incertezas que advêm da inovação. Não é possível imaginar uma Administração Pública inovadora que não esteja disposta a correr riscos e investir nas possibilidades que novos processos, produtos ou serviços dispõem. Há que se reconhecer a presença da incerteza genuína, nos termos apresentados por Adrian Vermeule (2017), ante a impossibilidade de relacionar seguramente probabilidades e resultados da ação administrativa. Coloca-se enquanto indispensável a gestão minimamente flexível para compatibilização entre interesse público e inovação. Mas aqui não se busca desprestigiar o regime jurídico-administrativo. De outro modo, pretende-se descortinar o desafio que é imposto à Administração Pública: inovar dentro dos limites constitucionais e infraconstitucionais.

Inovação, tendo como objetivo principal eficácia, eficiência e satisfação das necessidades e interesses de cidadãos e cidadãs (DOBERSTEIN; CHARBONNEAU, 2020), implica diretamente em procedimentos experimentais que podem ou não conduzir a soluções/resultados alinhados ao interesse público. Não há como desvincular inovação e experimento, inclusive sob pena de não se falar de inovação propriamente dita. A gestão pública inovadora tem de lidar com a incerteza do experimentalismo em função de suas metas.

Sobre o experimentalismo, Roberto Mangabeira Unger (2011) o define na qualidade de prática coletiva pela descoberta e aprendizagem no quadro democrático, a romper o engessamento decorrente de

um arranjo constitucional distante da realidade dos países do Brasil. Entende-se, a partir de Unger (2011), que a experiência democrática pode ser muito mais do que já é, caso instituições e sociedade se empenhem no desenho de opções alternativas.

3.1 Governança pública e experimentação: incerteza estratégica planejada e democraticamente controlada contra o achismo autoritário

Partindo para o âmbito administrativo, pode-se conceber o experimentalismo como iniciativas multicêntricas de exploração de arranjos e alternativas para o enfrentamento de desafios da gestão pública, compatibilizados normativamente, mediante metas e métricas referências, implementados de modo controlado para geração de valor público e, ao final, consolidação da inovação. Portanto, a proposta experimentalista mostra-se largamente infensa a qualquer modelagem de achismo autoritário e não deve ocorrer de maneira aleatória; mas sim, em geral, deve conformar-se em sintonia a um planejamento prévio apto ao processo de inovação, a partir da racionalização de uma modelagem de incerteza estratégica planejada e, inclusive, democraticamente controlada pelos diferentes atores interessados.

Sobre o tema, Charles Sabel e Jonathan Zeitlin (2012, p. 11) compreendem que o experimentalismo e a governança baseada na experiência divergem da governança hierárquica e da governança descentralizada, pois não há uma distinção clara entre concepção de políticas e execução administrativa, o que existe é a reconfiguração recíproca de meios e fins com a revisão de objetivos numa governança em rede. Decerto, esse constitui um dos principais desafios ao experimentalismo: assimilar a responsabilidade compartilhada entre os diferentes atores interessados no processo (Administração Pública, setor privado e sociedade) e projetar essa nova dinâmica no centro da gestão pública brasileira.

Entretanto, a complexidade do experimentalismo não deve constituir óbice ao contorno de um modelo de gestão administrativa inovador, dinâmico e aberto, sobretudo em face do paradigma do Governo Digital instituído pela Lei nº 14.129, de 2021. Há que se avançar numa oxigenação das estruturas públicas para absorção adequada de efeitos positivos que as novas técnicas podem proporcionar, nos mais diversos sentidos, combatendo espécies de “bloqueios institucionais” como classificaram Vanice Regina Lírio do Valle e Fabrício Motta (2022), quais sejam: cultura burocrática, controle predominantemente fiscal e o conservadorismo da atividade controladora.

Assim, pode-se sintetizar o fluxo experimentalista que conduz à inovação, com base no seguinte quadro:

Quadro 01 – Fluxograma de experimento/inação.



Fonte: os autores.

A imagem permite visualizar dois pontos descritos anteriormente: (a) o experimento que leva à inovação; e, (b) seu detalhamento. A Administração Pública só será inovadora se estiver aberta ao teste, experimento, tentativa para falha ou sucesso – essência da inovação. Acerca dessa temática no Governo Digital, Vanice Valle e Fabrício Mota (2022, p. 58) defendem que se “introduz um elemento de incerteza em relação

aos resultados da ação administrativa inovadora – que tem em seu favor tão somente uma prognose, mas nunca a garantia de sucesso”. No mesmo sentido, Charles Sabel e Jonathan Zeitlin (2012, p. 13) entendem que na “governança experimental” há um trabalho aumentado baseado na “incerteza estratégica” sob duas (ou mais) incógnitas.

3.2 As etapas do ciclo da experimentação na Administração Pública

A descrição do ciclo de experimento, elaborada a partir do conceito indicado na pesquisa, é projeção adaptada para a inovação na Administração Pública brasileira. Isso se faz necessário pelos reduzidos estudos voltados especificamente para o setor público,²⁰ em que pese as indicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a inovação no referido setor, contando inclusive com uma declaração sobre o tema (OCDE, 2019). Além das etapas básicas de iniciação, *design*, implementação e difusão já relatadas em termos teóricos (HARTLEY, 2016), acrescenta-se as fases de compatibilidade normativa, definição de metas e métricas, além de qualificar a implementação por intermédio do controle.

No *status quo* encontra-se o desafio ou problema identificado que exige, sem dúvidas, inquietação e uma ação concreta da gestão pública. É desse “estado das coisas” que nasce o impulso para a inovação, especialmente por mediação das tecnologias de informação e comunicação. Jaime Rodríguez-Araña (2022) ressalta a importância dessa nova cultura nas organizações públicas, na gestão administrativa e nos serviços públicos.

²⁰ Essa afirmação não nega a existência de estudos em inovação para o setor público, mas registra a baixa quantidade de pesquisas que tratem especificamente da inovação para esse âmbito, que exige considerações normativas e fáticas especiais. Existem muitos textos tratando de inovação, tecnologia e processos de gestão, mas sua maioria tem como foco o setor privado. Sobre o tema, ver: Getulio Akabane e Hamilton Pozo (2020), Lizandra Magon de Almeida (2015) e Joe Tidd e John Bessant (2020).

Em seguida, na fase de alternativas, atores interessados ou os chamados *stakeholders* dedicam-se a desenhar as mais variadas alternativas que desafiam o *status quo*. Especificamente com relação a esse momento, frisa-se que o registro e modelagem de alternativas para a Administração Pública ocorrerá nos casos que não se tratar de uma vinculação legal, em que já houve o prévio e exauriente desenho normativo da solução/iniciativa a ser aplicada em determinado setor, serviço ou política pública, pois nesse caso resta afastada a discricionariedade e/ou possibilidade de escolha. O mapeamento de alternativas para a gestão pública deve ser realizado no exercício de competências discricionárias, em matéria de reserva relativa, pois há, então, ocasião para a escolha entre duas ou mais opções que podem, em potencial, atender ao interesse público. Porém, o delineamento de alternativas não será arbitrário ou incompatível com o regime jurídico-administrativo, pois a discricionariedade “é uma liberdade-vínculo. Só vai exercer-se com base na atribuição legal, explícita ou implícita, desse poder específico a determinados órgãos ou autoridades” (MEDAUAR, 2018, p. 105).

Na compatibilização, o órgão ou autoridade administrativa tem de realizar um verdadeiro exame de convergência das possibilidades de escolha para experimento em face do ordenamento jurídico. O desenho de possibilidades para a ação administrativa deve estar em conformidade com todo o arcabouço legal aplicável ao objeto da ação, seja a elaboração de determinada política pública, contratação ou prestação de serviços públicos, por exemplo. Atenção reforçada é exigida nos casos em que as alternativas sejam construídas a partir de conceitos jurídicos em abstrato, mormente pelo fato de a atividade legiferante não dominar com exatidão todas as previsões que podem atravessar a vivência administrativa.²¹ Nesses casos, o órgão ou autoridade competentes devem deliberar apoiados no consequencialismo

²¹ Nesse contexto, recupera-se do Enunciado nº 06 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2019) sobre valores jurídicos abstratos: “A referência a ‘valores jurídicos

prático, ou seja, devem decidir a partir do prognóstico que enumere as repercussões da ação administrativa no plano da realidade. Isso se dá pela prescrição do art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), atualizada pela Lei nº 13.655/2018. Adicionalmente, a motivação deverá revelar necessidade e adequação, incluindo seu contraste com as outras possibilidades levantadas, pela leitura do parágrafo único do art. 20 da LINDB.

O experimento, para a inovação, não pode ocorrer partindo “do nada para o nada”. É preciso que se estabeleça (1) metas a serem alcançadas e a (2) metrificação correspondente, ou seja, a indicação de medidas quantificáveis (também sob o aspecto qualitativo) que servirão para, posteriormente, a análise dos resultados obtidos com o processo, ação ou estratégia experimental. A definição de metas e medidas próprias implica na manifestação de conhecimento sobre o que se busca realizar no âmbito da Administração Pública para a consecução da inovação, além de revelar a aptidão para julgamento adequado dos resultados, sejam eles positivos ou não, que desaguará na decisão administrativa em adotar ou não específica conduta inovadora.

Após, vencidas as etapas já descritas, a ação experimental deve encaminhar-se à implementação controlada. Nesse momento, salutar que o arranjo fundamentadamente escolhido seja corporificado no âmbito administrativo, de forma que a ação ou processo experienciado não fuja da compatibilização normativa, das metas e das métricas previamente desenhadas. Há de ter controle no andamento do experimentalismo, à luz dos parâmetros definidos, pois eventual fuga ensejará em tese a correspondente responsabilização. Nesse tema, relevante destacar que a implementação controlada se destina, objetivamente, à garantia do planejamento administrativo para a inovação, fazendo valer efetivamente a atividade experimental que apoia sua legitimidade em parâmetros normativos e substanciais claros.

abstratos’ na LINDB não se restringe à interpretação e aplicação de princípios, abrangendo regras e outras normas que contenham conceitos jurídicos indeterminados”.

Quando na implementação devidamente controlada o experimento extrapolar os limites normativos previstos, deve-se suspender de imediato a ação ou o processo administrativo, pois o conhecimento da violação normativa eiva de vício a atividade. Importante relevo ao tempo do conhecimento da ofensa ao conjunto normativo: como se trata de processo experimental de inovação, não é possível prever exatamente todas as circunstâncias para sua concretização, havendo possibilidade de externalidades negativas. Nesse caso, manifestamente conhecida a violação normativa, impõe-se a suspensão, que pode redundar em eventuais reformulações (incompatibilidade parcial) ou mesmo interrupção definitiva da experiência (incompatibilidade total). É de se esclarecer que a ideia de normatividade ora descrita coincide com a noção de legalidade, mormente a partir da juridicidade, pois para a inovação é imperiosa a dispensabilidade de “regra legal específica (leia-se: lei formal) para habilitar toda e qualquer ação administrativa” (MOTTA, 2007, p. 129).

Igualmente, caso o experimento não esteja alinhado às metas e métricas planejadas há também que se suspender, com revisões pontuais ou mesmo posterior interrupção, se impassível de ajustes/realinhamentos. Isso se dá pela necessidade de criação de um projeto experimental que conduza à inovação de forma responsiva, em outras palavras, o experimentalismo para inovação deve estar programado para uma compreensão clara de seus objetivos e sua mensuração, pois é esse fator que permitirá ao gestor público uma visão panorâmica da sinergia entre procedimento e objetivos. Ao sinal de que o experimento se distancia de metas e ou não gera resultados mensuráveis, há campo fértil para suscitamento do desvio de finalidade, havendo “defeito de fim” (MEDAUAR, 2018), pois a atividade experimental alcança objetivos diferentes do previsto.

Da implementação controlada podem surgir dois cenários coerentes para um experimento: sucesso ou falha. No caso de êxito no experimentalismo, respeitada a legalidade e alcançados os objetivos preestabelecidos, registrado grau aceitável de mensuração

a partir das métricas, a ação ou processo muda seu *status* – deixa de ser uma prática experimental e passa a protótipo, ensejando sua replicação no âmbito administrativo. A multiplicação da iniciativa de sucesso poderá ocorrer de forma integral ou adaptada a outras realidades vivenciadas na gestão pública. Assim haverá conformação da inovação.

Por outro lado, constatada a falha do experimento, seja porque não alcançou satisfatoriamente as metas definidas ou porque se mostrou inviável a mensuração metrificada em sua execução, há que se falar em suspensão e retorno ao *status quo*. Mesmo que este resultado não seja o mais esperado com relação ao processo inovador,²² é preciso retornar ao modelo padrão de atuação antes vigente, fenômeno que afasta a destruição criadora, a princípio. Isso acontecerá porque a atuação administrativa inovadora, em contraponto à lógica do capital, se destina à promoção do interesse público, que necessariamente depende de ato administrativo perfeito, válido e eficaz. Com o fracasso do experimento não poderá o gestor público escolher outro meio, arbitrariamente, para perseguir as metas visadas.

Em síntese, compreende-se que experimentar e, consequentemente, inovar, exige da gestão pública flexibilidade estrutural e abertura à colaboratividade, seja em um plano interno, seja em um plano externo. Não que isso implique em liquidez ou disfuncionalidade da estrutura administrativa, pelo contrário, deverá haver maior compreensão sobre as possibilidades que a legalidade, na perspectiva da juridicidade, e as novas ferramentas que surgem de numerosas combinações geram para a persecução do interesse coletivo e consubstanciação da boa administração.

²² A respeito da temática, meritório reforçar o entendimento de Vanice Valle e Fabrício Motta sobre a prognose que o gestor público tem, inclusive de forma que a própria Lei do Governo Digital induz a “naturalizar o risco do insucesso de alguma iniciativa transformadora” (2022, p. 58). Na mesma orientação, Hessa Al-Noaimi, Christopher Durugbo e Odeh Al-Jayyousi (2021) constataram que a inovação é vista como um risco no setor público.

4 NOVOS HORIZONTES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA INOVAÇÃO: ENTRE O QUASE GESTOR-HÉRCULES, A HIDRA DO CONTROLE CONSERVADOR E A COLABORATIVIDADE COMO O SÍSIFO PÓS-MODERNO

A inovação gera um redimensionamento do Estado e de sua função, o que coloca a Administração Pública diante de transformações em geral inevitáveis, particularmente pela velocidade em que novas combinações e tecnologia avançam na sociedade contemporânea. Assim, “é detectável que o [próprio] Direito Administrativo atual, de forma inquestionável, lida com ocorrências inseridas em um contexto altamente tecnológico, comunicativo e informacional, características da sociedade digital” (CRISTÓVAM; MACHADO; SOUSA, 2022, p. 185).

Certamente, uma das principais questões decorrentes do processo de transformação da Administração Pública, em particular no Brasil, é a tratativa do risco. Sobre o tema, Charles Sabel e Jonathan Zeitlin (2012) registraram que a gestão pública, no experimentalismo, se baseia na criação e revisão de diversas experiências em contextos determinados. Por isso, as autoridades administrativas ou quem lhes faça representar não possuem “uma certeza” acerca de resultados prospectados na inovação. Sabel e Zeitlin explicam, então, que “o aumento da incerteza estratégica daí resultante sobrecarregou as capacidades da gestão hierárquica tradicional e a governança em muitos contextos” (2012, p. 17, tradução livre).²³

²³ Esse movimento que aflora da inovação vai ao encontro de outras tendências também modificadoras do paradigma administrativo, especialmente pela necessidade de construção de uma Administração Pública mais horizontalizada e democrática (CRISTÓVAM, 2015). Eurico Bitencourt Neto, tratando das transformações administrativas, pontua que com a complexidade social e os diversos interesses que compõem a esfera pública, há caminho que “induz a uma organização administrativa em rede [...], a coordenação se alcança por relações horizontais e verticais, tendo na colaboração e na pactuação alternativas à imposição” (BITENCOURT NETO, 2018, p. 215). Da realidade em

Assim, o risco passa a constituir elemento que está, na maioria das vezes, a gravitar em torno da gestão pública e requer atenção aumentada/diferenciada, sobretudo na inovação, pois nesses casos, para além de significar uma possível afetação negativa na busca pelos objetivos esperados da Administração, pode ser desconhecido. Sobre o tema do risco na esfera administrativa, Vanice Valle é assertiva ao sustentar que o mesmo deve ser normalizado como componente indissociável da Administração Pública (VALLE, 2021, p. 461-474). Inovar demanda experimentar: uma relação de tentativa e acerto ou falha que conduzirá à produção de conhecimento acerca das possibilidades que novas combinações de ações ou processos já existentes ou, ainda, novas tecnologias generativas e (re)combinadas podem ofertar na maximização da eficiência da função administrativa. Nesse quadrante, James Bridle (2019, p. 25) considera que há “muito o que se aprender sobre o não saber. A incerteza pode ser produtiva”.

A Administração Pública federal, a partir de 2016, tem avançado na internalização da noção de risco em sua estrutura, de forma que diversas iniciativas foram adotadas no sentido de subsidiar a tomada de decisões dos gestores públicos.²⁴ A gestão de riscos passou a compor o núcleo das práticas de integridade e potencialização da eficiência administrativa. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Controladoria-Geral da União (CGU) elaboraram, em 2016, a Instrução Normativa Conjunta nº 01, tratando sobre a atividade de controle interno, gestão de riscos e governança federal. Logo depois, em 2017, o Ministério do Planejamento disponibilizou o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos. No mesmo ano, o Decreto nº 9.203 passou a regular a Política de Governança da Administração Pública federal, com a atividade controladora

movimento e a partir do regime jurídico vigente surge a necessidade de realinhamento da estrutura administrativa.

²⁴ Para uma análise sobre a problemática da gestão de riscos no âmbito da Administração Pública direta, ver: Bergamini (2021).

“a mitigar riscos e garantir execução das atividades organizacionais” (CRISTÓVAM; CASIMIRO; SOUSA, 2020, p. 14).

De acordo com o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU), risco é a “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos” (2021, p. 15). Na mesma linha, a Resolução CRTCI nº 2/2019 do Ministério da Economia define como risco o “efeito da incerteza nos objetivos”. A gestão de riscos é uma realidade na Administração federal, apoiada em princípios e procedimentos próprios.

Porém, a legislação vigente trata da gestão de riscos como o instrumento que antecipa incertezas que poderão, da implementação do ato/ação administrativa, impactar de modo negativo os objetivos buscados, pois é um “conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos” (TCU, 2018, p. 12). Suponha-se que a Administração federal promova pregão para aquisição de medicamentos para atendimento da população via Sistema Único de Saúde (SUS), com critério de julgamento menor preço ou maior desconto. Nesse caso, o objetivo precípua é a cobertura medicamentosa de cidadãos e cidadãs pelo SUS. Assim, pode-se anteciper como risco a estimativa de preço equivocada ou o julgamento distorcido, por exemplo. Em geral, a gestão de risco compromete-se com incertezas minimamente previsíveis e conhecidas.

4.1 Entre o quase gestor-Hércules a ousar apesar dos riscos e a hidra dos sistemas conservadores de controle

Mas como pensar o risco na inovação? Como ousar a partir da atividade experimentalista? Pode-se delinear um padrão de gestão de riscos nesses casos? Tais perguntas orientam para a questão fundamental sobre risco na inovação: ao contrário do que acontece em ações e procedimentos já realizados no cotidiano administrativo, a inovação não dispensa o experimentalismo que, por sua vez, impõe a necessidade de testagem de ações e processos inéditos – estranhos até então para

o gestor público. Inovar implica em experimentar e correr riscos que, majoritariamente, estão em uma zona cinzenta do conhecimento e só poderão ser acessados na implementação devidamente controlada. A gestão de risco para testagem piloto de novas iniciativas que levem à inovação deve concentrar-se no acompanhamento da manutenção de compatibilidade normativa, condução às metas definidas e possibilidade de mensuração das métricas – que permitirão avaliar o nível de satisfação pela ação administrativa.

Seguramente, um cenário assim complexo, instável e multifacetado parece exigir muito mais do gestor público com apetite para a inovação do que aquela modelagem tradicional do gestor à sombra da estrita legalidade. Parece indicar a necessidade de uma espécie de quase gestor-Hércules ao mesmo tempo capaz de enfrentar os obstáculos, vicissitudes e dificuldades reais do dia a dia da gestão pública e, ainda, conservar aptidão para a ousadia da inovação, do experimentalismo e dos riscos que lhes são inerentes, sempre sob os olhares em geral retrospectivos e nada auspiciosos de uma modelagem ainda bastante conservadora, rígida e estática dos sistemas de controle.

O recurso à figura do gestor-Hércules não quer indicar que o modelo da Administração Pública da inovação e do experimentalismo exigiriam esse padrão de gestor onisciente ou mesmo com aptidões/poderes sobre-humanos. Mas sim, num viés pejorativo, contrapô-lo ao modelo de controle rígido e conservador que temos, uma modelagem de controle com um verdadeiro complexo de hidra,²⁵ onde na prática

²⁵ Com isso, não se quer indicar qualquer forma de crítica generalizada ou mesmo iletrada e exagerada aos sistemas de controle no Brasil, mas sim afirmar que o paradigma do Direito Administrativo da inovação e do experimentalismo na Administração Pública ressoam incompatíveis com aquele rígido modelo de controle conservador e passam, necessariamente, por uma nova metodologia de compatibilização para as instâncias controladoras. Sobre o tema, Paulo Modesto (2021) sustenta que o “controle dos gestores públicos é marcado pela complexidade de órgãos dispersos em poderes distintos, que frequentemente divergem entre si e adotam lógicas particulares de compreensão da própria legislação vigente. A expectativa de rígida atuação do controle, o risco de punição severa em caso de mínimo erro na atuação do gestor, incentiva a cautela, a

a mesma situação pode acionar uma torre de babel de disfuncional pluralidade de procedimentos controladores nas mais diversas instâncias, a acirrar e aprofundar aquela paralisia decisória típica da gestão pública do “apagão das canetas” e do “Direito Administrativo do medo”.²⁶ Tudo a reforçar sim um padrão de agente público amedrontado e até mesmo acovardado pelo risco real de responsabilizações (esferas administrativa, civil, criminal, eleitoral, de improbidade etc.), que se converte em gestor passivo à espera das diretrizes do controlador. Avesso a isso, só aquele quase gestor-Hércules que busca a inovação, a experimentação e ousa apesar dos eventuais riscos e desse cenário de profunda insegurança.

Com efeito, tudo isso conduz a uma tendência de fechamento institucional à inovação, principalmente pela necessidade de o agente público proteger-se na esfera do controle. Como imaginar que determinado agente público se dedicará à inovação, sabendo da existência da figura do administrador médio²⁷ (consolidada no entendimento do Tribunal de Contas da União)? (BINENBOJM; CYRINO, 2018). O gestor médio segue fielmente a lei, aqui entendida como uma legalidade fechada na lógica da previsibilidade, não fugindo de sua sombra e, portanto, lançado num ambiente não inovador “pela cultura legalista e burocrática tão presente em muitas instituições” (OLIVEIRA, 2016, p. 25).

No sentido de enfrentar essa questão, em termos de legislação, a LINDB acenou para a possibilidade de inovação na Administração

manutenção de rotinas e desincentiva o experimentalismo. O ‘apagão das canetas’ é a primeira resposta ao agravamento do risco para a decisão administrativa, mas tem custos sociais e econômicos severos”.

²⁶ Para uma análise crítica acerca das disfuncionalidades do sistema de controle que conduzem ao apagão das canetas e ao fenômeno do Direito Administrativo do medo, com a fuga da responsabilização pelos gestores públicos, ver: Santos (2022).

²⁷ Edgar Guimarães e Paulo Fernandes pontuam que “o Tribunal de Contas da União, por exemplo, costumeiramente lança mão da noção de administrador médio como métrica para avaliar a culpabilidade do gestor público, conceito extremamente indeterminado e que permitia à Corte de Contas Federal penalizar quase que de forma livre e indiscriminada” (2019, p. 330).

Pública. Veja-se: inovar relaciona-se com ousar e, como sabido, a lei não comporta, em termos práticos, todas as possibilidades de gestão. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm e André Cyrino observam que “o sonho de vinculação rigorosa à vontade dos representantes do povo reunidos em assembleia mostrou-se simplesmente utópico e até mesmo indesejável. A lei não contém toda a ação administrativa” (2018, p. 205).

A LINDB, no seu art. 28, determina: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (BRASIL, 2018). Da leitura do referido instrumento normativo, compreende-se que o foco do art. 28 é a responsabilização do agente público e, pois, é dispositivo de observância para os órgãos de controle. As decisões do gestor público eivadas de dolo ou erro grosseiro, afastados de pronto a culpa leve ou levíssima e quaisquer outras dimensões de erros escusáveis, serão devidamente apuradas para fins de responsabilização. Significa que a norma busca, diretamente, definir “balizas da responsabilidade pessoal do agente público para afastar um foco específico de insegurança jurídica: a ausência de proteção legal do gestor público honesto que comete erro escusável” (GUIMARÃES; FERNANDES, 2019, p. 330).

No contexto da inovação, a nova redação da LINDB cria um apoio legal para que o gestor possa compromissar-se com a transformação inovadora da Administração Pública e, igualmente, encarar responsabilmente os riscos naturais de ações transformativas. Nesse contexto, importante a prescrição de Gledson Costa, para quem “a realização de testes e a tolerância a falhas não representam uma licença para se abrir mão do compromisso com o alcance efetivo de resultados, mas apenas passos intermediários rumo ao objetivo desejado” (2016, p. 139).

O gestor público poderá experimentar e inovar sempre que presentes justificativas capazes de efetivamente demonstrar tal expediente oportuno e conveniente, de maneira a consolidar a boa administração e promover a atuação pública eficientemente. Mas, se o fizer com dolo ou erro grosseiro deverá ser responsabilizado.

Especificamente sobre erro, há de se considerar a indicação de Gustavo Binenbojm e André Cyrino (2018) para quem o erro implica na falsa percepção da realidade. No processo experimentalista, poderá configurar erro grosseiro, por exemplo, decisão administrativa que: (i) não leve em conta, na fase de elaboração de alternativas, a compatibilidade normativa (legislação específica imediatamente aplicável); (ii) com fixação de metas e métricas em injustificável desacordo com pareceres técnicos, ou mesmo parâmetros aferíveis a partir de experiências difundidas e anteriormente realizadas, ou até de difícil mensuração; e, (iii) quando da implementação controlada, detectada externalidade negativa, até mesmo apontada pela respectiva área técnica, mesmo assim ocorrer a decisão pela manutenção do experimento. Outra hipótese de erro grosseiro no experimentalismo para a inovação é o caso de alternativa devidamente testada e que tenha falhado, mas que, arbitrariamente, o gestor público tenha decidido pela sua posterior replicação integral.

Sobre o fomento do art. 28 no experimentalismo e, por consequência, na inovação, Edgar Guimarães e Paulo Fernandes (2019, p. 331) ressaltam que um dos “méritos do art. 28 da LINDB está em tolerar o cometimento de erros escusáveis por parte do agente público. Isso cria um ambiente propício para o experimentalismo na Administração Pública”, razão pela qual o gestor público, “seguro de que eventuais erros escusáveis na aplicação da medida inovadora não acarretarão a sua responsabilização, terá plena liberdade para escolher as medidas que efetivamente lhe pareçam ser as mais adequadas para resolver os problemas concretos enfrentados pela Administração Pública”.

Mas, além do incentivo normativo promovido pela LINDB, é essencial o desenvolvimento de um modelo de controle da Administração Pública, mormente do tipo externo, que considere a necessidade de inovação e reconheça que o exercício fiscalizador da realização das funções administrativas demanda o repensar estrutural das formas de responsabilização dos agentes públicos, sobretudo em uma sociedade cada vez mais digital. “Há que se recuperar, sim, certa dimensão am-

pliada de deferência controladora às escolhas administrativas, salvo se contrárias à ordem jurídica” (CRISTÓVAM; SOUSA, 2020, p. 132).

Uma nova modelagem de função controladora demanda a crescente internalização da dinâmica do experimentalismo para a inovação na Administração Pública, com seus riscos e resultados, pois somente assim será possível definir quais as novas combinações que poderão favorecer o interesse público e os objetivos constitucionais.

4.2 A centralidade do ecossistema colaborativo para a inovação na Administração Pública e o retorno à ideia de integração entre governo, iniciativa privada e sociedade

Toda essa conjugação político-institucional e normativa não prescinde da imperiosa necessidade de construção de um verdadeiro ecossistema colaborativo para a inovação, integrando os diversos interessados no processo de transformação da Administração Pública. É desarrazoado cogitar que a transformação da gestão passe, única e exclusivamente, pela iniciativa pública – alheia a diversas experiências localizadas no setor privado e no plexo da sociedade em geral. Ou seja, como uma espécie de Sísifo pós-moderno e às avessas, parece que estamos positivamente condenados a superar algumas equivocadas ideias de contraposição *prima facie* entre os interesses do Estado e da iniciativa privada e retornar (ou avançar) para premissas de atuação interativa, horizontalizada, inclusiva, democrática e participativa dos diversos atores sociopolíticos interessados, no que toca ao processo de inovação na Administração Pública (governo, setor privado e sociedade em geral).

Nesse quadrante, relevante que os *stakeholders* envolvam-se em um ambiente de governança experimental colaborativa, entendida enquanto modelo de gestão descentralizado, dinâmico e interativo, capitaneado pela Administração Pública, alcançando instituições de pesquisa, ciência e tecnologia (IPCT), setor privado e sociedade, com fito no delineamento de ideias inovadoras, experimentação e, assim,

a “construção de ações e políticas públicas legítimas e eficientes” (CRISTÓVAM; CASIMIRO; SOUSA, 2020, p. 23). Dispensável iniciativa legiferante para esse padrão de governança, seja porque a Administração Federal já conta com uma Política de Governança própria, instituída pelo Decreto nº 9.203/2017, seja porque a Lei do Governo Digital regulou ambiente propício à colaboração: os laboratórios de inovação (i-labs).

Acerca da Política de Governança Federal, oportuno registrar que a projeção da governança como modelo de gestão deve pautar-se pela participação e transparência, elementos indispensáveis à inovação. Transformar a Administração Pública exige que novas ações e procedimentos sejam criados, acompanhados e compreendidos por todos os *stakeholders*, uma estratégia para a legitimação das novas combinações à luz do interesse coletivo e do princípio democrático, no intuito de “estabelecer uma relação democrática entre Administração Pública, sociedade e mercado, a estimular o compartilhamento de responsabilidades na persecução do interesse público” (CRISTÓVAM; CASIMIRO; SOUSA, 2020, p. 14). Com efeito, a governança ganha uma faceta experimental e nessa lógica deve mostrar-se a todos àqueles que integram o ecossistema experimental e validar suas iniciativas. É pressuroso romper com uma noção meramente simbólica da governança.

Em outro aspecto, há que se observar as condições reais que cada *stakeholder* se encontra dentro do ecossistema colaborativo para experimentação e inovação. O ambiente de inovação deverá contar com a articulação da Administração Pública e sua interação com as Instituições de Pesquisa, Ciência e Tecnologia (IPCT), setor privado e sociedade. Nesse cenário deverá haver o mínimo de simetria de informações e estruturas – a fim de manter a igualdade e horizontalidade entre os interessados, ressalvado o papel direcionador do Poder Público. Para tal empreitada, merecem destaque as IPCTs e a sociedade.

As Instituições de Pesquisa, Ciência e Tecnologia – em especial as Universidades Públicas – devem ser reforçadas, via investimento público e/ou parcerias, para que possam, de fato, influenciar nas

experiências para inovação com agregação de valor público. Aqui, o intuito é o fortalecimento das instituições de pesquisa brasileira para a criação de novas combinações transformadoras da gestão pública, democratizando os benefícios que pesquisas podem provocar, contrariando a lógica de socialização dos custos e privatização de ganhos.²⁸ Mas isso requer a reorganização do orçamento federal para retomada do crescimento de investimento em Ciência e Tecnologia (C&T) – em destacada queda desde o ano de 2013.

Fernanda de Negri constatou, ao analisar as políticas públicas de financiamento de C&T no Brasil, “a queda no orçamento dos órgãos entre 2013 (que foi o pico de investimento dos últimos 20 anos) e 2020. Nota-se que os órgãos que mais perderam orçamento em C&T foram justamente os principais órgãos da política nacional de ciência e tecnologia: o MCTI e o Ministério da Educação” (NEGRI, 2021, p. 11). Um ambiente inovador para a gestão pública, ainda que não se possa falar apenas de inovação tecnológica, passa pelo financiamento adequado de Ciência e Tecnologia – empenhado em evitar a captura tecnológica do próprio Estado por grandes conglomerados tecnológicos do Vale do Silício,²⁹ por exemplo.

Igualmente, imprescindível que se busque avançar não somente no processo de “alfabetização digital” dos cidadãos e cidadãs brasileiras, mas também acelerar no processo de “letramento digital”, para que possam, então, entrar efetivamente no ambiente colaborativo da inovação e prestar contribuições significativas nos laboratórios de inovação. Os esforços em termos de instrução/letramento digital visam, além de combater a exclusão – que pode ser provocada/acirrada como externalidade negativa dos processos de inovação e por tecnologias (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; SOUSA, 2020), fazer com que cidadãos e cidadãs compreendam possíveis novas funcionalidades transformativas,

²⁸ Sobre essa questão, ver: Mazzucato, 2014.

²⁹ Para aprofundamento na temática, ver: Cassino, 2021.

seja em nível de manipulação/uso, seja em nível de elaboração. Em reforço, James Bridle (2019, p. 11) informa que “a alfabetização real em relação aos sistemas consiste em muito mais do que apenas entendê-los, e pode ser compreendida e praticada de várias maneiras. Vai além do uso funcional do sistema e abrange o contexto e suas consequências”.

Deverá o Estado, além de transformar-se, alinhar os meios disponíveis para a construção de uma cultura digital robusta para cidadãos e cidadãs, com políticas públicas de universalidade e inclusão, capacitando-os para a efetiva contribuição nos laboratórios de inovação – que constituem os principais canais para a gestão colaborativa. Nessa orientação, Carina Quirino e Marcella Cunha (2022, p. 186) asseveram que “laboratórios de inovação reforçam uma política de interação e diálogo que é essencial à construção de um ecossistema público voltado à inovação”.

Insculpidos na Lei nº 14.129, de 2021, os i-labs deverão estar “abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública” (art. 44) (BRASIL, 2021). Mas, para atingir seu papel, reafirma-se, é necessário a cultura de inserção de digital dos cidadãos e cidadãs, pois caso contrário haverá esvaziamento da própria função dos laboratórios. É incompreensível que espaços de colaboração na inovação possam ser construídos sem que seus principais agentes estejam fora de condições reais para participação nesse processo.

Inclusive, dependem desse compromisso [alfabetização/letramento digital] tanto a participação social como o controle da Administração Pública inovadora, conforme diretriz do art. 45, V, da Lei nº 14.129/2021. Como não se tem um arranjo legal específico de experimento/inovação e busca-se apoio na juridicidade, os fatores participação e controle social funcionarão como molas propulsoras na maximização da legitimidade do agir administrativo transformador.

Sobre o tema, Caroline Müller Bitencourt e André Afonso Tavares (2022, p. 157) argumentam que o controle social depende da transparência e do acesso à informação, “sem os quais não passa de mera expectativa de sua realização”. Porém, há um redimensionamento em cascata tanto das noções de transparência e acesso à informação, quanto da participação e controle sociais.

Transparência, informação, participação e controle sociais devem, no âmbito do experimentalismo e conseqüentemente da inovação, basearem-se na colaboratividade, uma espécie de elemento adicional para a construção de uma Administração Pública democrática e inovadora. Primordial que cidadãos e cidadãs tenham capacidade não só de utilizar novas combinações, mas também de criá-las, entendê-las, criticá-las e controlá-las fundamentadamente – superando assimetria informacional do ecossistema público de inovações.

5 CONCLUSÃO

Inegável que transformações de todas as qualidades impactam a vida humana e, por conseguinte, a sua forma de organização. Contemporaneamente, a velocidade de novas combinações e recombinações elevou a um grau considerável o surgimento de instrumentais que podem, em potencial, favorecer o aperfeiçoamento social, político, econômico e, também, jurídico. É nesse contexto que se reconhece a afetação do Direito pela inovação e a necessidade de se repensar sua projeção – num movimento, inclusive, que busque a sua manutenção e fortalecimento.

A ideia de inovação nasce especificamente no campo da Economia, um ramo autônomo do conhecimento que, em sua essencialidade, dedica-se à análise dos recursos existentes para produção de serviços e/ou produtos para satisfação de diversas necessidades. Não de modo a negar que o Direito, igualmente, possua em certa medida o foco nas demandas da sociedade, é importante observar

que sua marca essencial se situa na regulação das relações sociais e o Direito Administrativo, particularmente, volta-se para a prossecução do interesse público e defesa/concretização dos direitos fundamentais. Portanto, inevitável a conclusão de que uma noção de inovação adequada para o âmbito jurídico distancia-se do campo econômico, ainda que não na sua integralidade. Daí a imprescindibilidade de construção conceitual de inovação específico para a Administração Pública no Brasil, levando em conta os contornos dados pelo regime jurídico-administrativo.

Em termos teóricos, é plausível a concepção da inovação para a Administração Pública na condição de produção de novos serviços ou processos, de forma inédita, voltados para o atendimento do interesse público e promoção dos direitos fundamentais, a partir do enfrentamento de disfuncionalidades ou demandas próprias da atividade administrativa, seja pela transformação interna ou pelo fomento. O foco da inovação no setor público tem de ser a satisfação do interesse coletivo pelo exercício da boa administração e em cumprimento ao projeto constitucional de 1988.

Inovar no setor público postula, similarmente, a compreensão de um arranjo de experimentalismo que seja compatível com as normas aplicáveis à gestão da coisa pública. Por isso, o experimentalismo tem de ser adaptado para a realização das atividades administrativas e aos fins que ela se volta. Assim, o experimentalismo, enquanto testagem de iniciativas multicêntricas para o melhoramento da Administração, deve abarcar os problemas identificáveis, construção de alternativas de ação, compatibilidade normativa, definição de metas e métricas e a implementação controlada. Em síntese, o experimentalismo integra o processo de inovação.

Mas experimentar e inovar na Administração Pública envolve correr riscos, o que nem sempre os gestores estão dispostos a fazer, até por conta da disseminada situação de insegurança que decorre de disfuncionalidades no sistema de controle, a desaguar naquela indevida e mesmo obtusa figura do administrador médio e na concepção

apequenada de que o modelo ideal de gestão deve aplicar a lei em sua literalidade. A crítica, aqui, se faz primeiro pela sobreposição da realidade: não existe gestor perfeito e onisciente, e mesmo a própria lógica de uma legalidade estrita já foi superada, especialmente na doutrina administrativista – emergindo o racional da juridicidade. Segundo, que a compreensão retrógrada de diversas instâncias do sistema de controle externo, abafa toda sorte de iniciativas inovadoras e faz com que o gestor não ouse, não inove, se mantenha a sombra da lei (que não alcança todo o mundo de possibilidades que surgem) e prejudique por omissão a boa administração. Em outros termos, ações administrativas inovadoras e de sucesso deixam de existir por conta do medo do controle e da responsabilização indiscriminada.

É premente que se busque uma cultura de inovação que parta de gestores públicos comprometidos com o interesse público e capazes de reconhecer/aproveitar as oportunidades de inovar como mecanismos para a promoção da atuação administrativa eficiente e voltada à concretização das promessas constitucionais. Consequentemente, isso tem relação com a modificação do paradigma de controle, havendo o mínimo de segurança para que bons gestores se comprometam com o processo de transformação da Administração Pública. Nessa orientação, a redação da LINDB estabelece, no art. 28, uma espécie de cláusula geral de erro, onde a responsabilização do gestor só ocorrerá por decisões efetivamente enquadráveis no âmbito do dolo ou do erro grosseiro. Inclusive, do efetivo respeito a essa cláusula normativa a padrões racionais de deferência administrativa depende, consideravelmente, a cultura de inovação no setor público.

Por fim, a gestão pública do futuro deve basear-se na colaboratividade, seguindo as orientações de democratização e horizontalidade. É dizer que a Administração Pública deve capitanear a interação com Instituições de Pesquisa, Ciência e Tecnologia, setor privado e sociedade em geral, mapeando as iniciativas que podem ser integradas ou fomentadas pela ação pública, a satisfazer o interesse coletivo e diluir entre todos os interessados os benefícios decorrentes. O espaço

principal para isso ocorrer são os laboratórios de inovação, observados no Brasil desde 2007, mas só devidamente regulamentados pela Lei nº 14.129, de 2021. Em reforço, lançar mão dos laboratórios de inovação na condição de espaços de gestão pública para o amanhã passa pelo investimento e fortalecimento das Instituições de Pesquisa, Ciência e Tecnologia, bem como pela alfabetização digital da população brasileira, não apenas para o uso funcional da inovação, mas para a compreensão de sua construção, melhora e controle responsáveis. Esse fator contribuirá, efetivamente, para a inovação universal, participativa e, igual, para a maximização dos benefícios decorrentes do controle social da Administração 4.0.

REFERÊNCIAS

AKABANE, Getulio; POZO, Hamilton. **Inovação, tecnologia e sustentabilidade**: histórico, conceitos e aplicação. São Paulo: Érica, 2020.

ALBUQUERQUE, Bruno Marques; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; SOUSA, Thanderson Pereira de. A era eletrônica da Administração Pública federal. **Revista Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 19, 13 dez. 2017, p. 345. Disponível em: <https://viannasapiens.com.br/revista/article/view/245>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ALMEIDA, Fernando Menezes de. Competências federativas em matéria de inovação. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord.). **Direito administrativo e inovação**: crises e soluções. Curitiba: Íthala, 2022, p. 265-274.

ALMEIDA, Lizandra Magon de (Org.). **Inovação e tecnologia**. São Paulo: HSM Editora, 2015.

AL-NOAIMI, Hessa A.; DURUGBO, Christopher M.; AL-JAYYOUSI, Odeh R. *Between dogma and doubt: a meta-synthesis of innovation in the public sector*. **Australian Journal of Public Administration**, Canberra, v. 81, n. 1, p. 201-223, 5 jul. 2021.

AMADO, Jorge. **Dona Flor e seus dois maridos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BERGAMINI, José Carlos Loitey. **Compliance na Administração Pública direta: aprimoramento da ética na gestão pública**. 2021. 215 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, p. 203–224, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BITENCOURT, Caroline Müller; SCHIER, Adriana. Inovação e políticas públicas: é possível falar em protagonismo do Estado? *Revista Eletrônica JOTA*, São Paulo, mai. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coverturas-especiais/inoava-e-acao/inovacao-politicas-publicas-protagonismo-do-estado-24052021>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BOJANOVA, Irena. *The digital revolution: what's on the horizon? It Professional*, New York, v. 16, n. 1, p. 8–12, jan. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. **Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e**

tecnológica e à inovação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.** 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Resolução CRTCI nº 2, de 27 de junho de 2019. **Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Economia.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/governanca/comites-tematicos-de-apoio-a-governanca/arquivos/documentos-crtci/resolucoes/res-crtci-2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRIDLE, James. **A nova idade das trevas: a tecnologia e o fim do futuro.** São Paulo: Todavia, 2019.

CASSINO, João Francisco. O sul global e os desafios pós-coloniais na era digital. In: CASSINO, João Francisco et al. **Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal.** São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, Pedro *et al* (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: ENAP, IPEA, 2017.

CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne.* Paris: LGDJ, 2017.

COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da Administração na era digital.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva Cristóvam. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 3, n. 52, p. 275-299, 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Sobre os direitos fundamentais e a noção de interesse público no Estado constitucional de direito: o necessário diálogo entre irmãos siameses. In. NICOLITT, André; FELIX, Yuri (Org.). **O STF e a Constituição: estudos em homenagem ao Ministro Celso de Mello**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 785-804.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva Cristóvam; SAIKALI, Lucas Bossolini; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Revista Sequência**, Florianópolis, vol. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; SOUSA, Thanderson Pereira de. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 178-196, 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Org.). **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Editora Habitus, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da Administração Pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. In: GORCZEWSKI, Clóvis (Org.). **Direitos humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves. **O direito administrativo da infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vínicius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DOBERSTEIN, Carey; CHARBONNEAU, Étienne. *Experimenting with public sector innovation: revisiting gow for the digital era*. *Canadian Public Administration*, Toronto, v. 63, n. 1, p. 7-33, mar. 2020.

GUIMARÃES, Edgar; FERNANDES, Paulo Vinicius Liebl. Repercussões da Lei nº 13.655/2018 sobre a atividade decisória dos Tribunais de Contas. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (Coord.). **A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, vol. 13, n. 53, 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>. Acesso em: 10 mar. 2022.

HARTLEY, Jean. *Organizational and governance aspects of diffusing public innovation*. In: TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter (Edited). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press, 2016.

INSTITUTO ARAPYÁÚ. **Desafios para inovação na gestão municipal**. 2019. Disponível em: <https://www.planocde.com.br/pesquisa-inovacao-municipal/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. **Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo**. 2019.

JAMIL, George Leal; NEVES, Jorge Tadeu de Ramos. A era da informação: considerações sobre o desenvolvimento das tecnologias da informação. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, vol. 5, n. 1, p. 41-53, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/pci/article/view/23309/18844>. Acesso em: 10 mar. 2022.

KASTELLE, Tim. *How does innovation work in the public sector?* *Australian Journal of Public Administration*, Canberra, vol. 74, n. 1, p. 68-72, 2015.

MARX, Karl. **O capital: o processo de produção do capital**. Livro 1, 35. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MODESTO, Paulo. Direito administrativo da experimentação: uma introdução. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

NEGRI, Fernanda de. **Nota técnica IPEA: Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil – cenário e evolução recente**. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210825_publicacao_preliminar_nt_politicas_publicas_para_ciencia_e_tecnologia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017.

OCDE. **Declaração sobre Inovação no setor público**. OCDE/LEGAL/0450, 2019. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese-.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

OURIQUES, Helton Ricardo; VIEIRA, Pedro Antonio. A condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo capitalista: novas tendências.

Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, vol. 12, n. 3, p. 199-228, 2017.

QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

REIS, Luciano Elias. **Compras públicas inovadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. *Nuevas tecnologías y buena administración pública*. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. *Experimentalist governance*. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Cary: Oxford Handbooks, 2012.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialismo & democracy*. New York: Taylor e Francis, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Trad. Maria Possas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOUSA, Thanderson Pereira de; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Inovação e tecnologia para a Administração Pública Municipal: entre valor, competências e desafios. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord.). **Direito administrativo e inovação**: crises e soluções. Curitiba: Íthala, 2022, p. 491-501.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e *big data* como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TIDD, Joe; BESSANT, John. *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. 7th. ed. Nova Jersey: Wiley, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8584>. Acesso em: 10 mar. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Internalização do risco como componente indissociável da ação estatal: um novíssimo paradigma do direito administrativo. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord.). **O direito administrativo do pós-crise**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 462-474.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implementação. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VERMEULE, A. Decisões racionalmente arbitrárias no Direito Administrativo. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1–47/48, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/152>. Acesso em: 10 mar. 2022.

WARAT, Luis Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1985.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. v. 3, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Global innovation index 2021**. 14th edition. Geneva: WIPO, 2021.

ZITTRAIN, Jonathan. *The generative internet*. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 1, n. 119, p. 974–2.040, 2006. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9385626/Zittrain_Generative%20Internet.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2022.

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Professor Adjunto de Direito Administrativo na Graduação, Mestrado e Doutorado da UFSC. Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutoramento Sanduíche junto à Universidade de Lisboa – Portugal (2012). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Profesor invitado de la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y de la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). Membro fundador e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC), membro efetivo da Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA) y de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA). Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC) e membro da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS) e da Red de Derecho Administrativo Contemporaneo (REDAC).

Endereço profissional: Centro de Ciências Jurídicas, Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, s/nº - Trindade, 88040-900, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-9122>

E-MAIL: jscristovam@gmail.com

THANDERSON PEREIRA DE SOUSA

Doutorando em Direito Administrativo pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), Bolsista Capes/Proex. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/ UFC). Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/ CCJ/UFSC), do Grupo de Pesquisa em Serviços Públicos e Condições de Efetividade (PPGD/ UFC) e da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS). Professor e advogado.

Endereço profissional: Centro de Ciências Jurídicas, Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, s/nº - Trindade, 88040-900, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-0725-3572>

E-MAIL: thandersonsousa@hotmail.com

Recebido: 20/03/2022

Aceito: 03/11/2022



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.