

Daniel Ribeiro: MP-RJ investe em inovação aberta para superar inércia

10/11/2019

Avançam no setor público brasileiro iniciativas e a vontade de explorar novas formas de contratação pelo Poder Público, com o objetivo de fomentar a chamada inovação aberta. Com ela, a Administração foca na definição de seus desafios e não no detalhamento das soluções. Assim, cria espaço para o poder criativo do setor privado (inclusive startups) competir pela melhor solução.

Claro, há riscos nesse processo. Nada menos que 15% do PIB mundial é gasto com contratos públicos. Estudo da OCDE mostra que a maior parte de atos de corrupção em seus países membros envolvem contratação pública. Qualquer mudança regulatória nas regras sobre o tema, sobretudo envolvendo dispensa de licitação, provoca uma legítima preocupação das Instituições de Controle (IC).

Mas não é difícil que essa preocupação das IC produza o chamado “apagão de caneta”. Pode ser paralisante o medo que o gestor tem de ser punido, sobretudo em se arriscando em assuntos novos como a contratação de inovação — de regulação imprecisa e envolvendo gastos públicos. Em meio a essa paralisia pode ocorrer o pior: o instituto se banalizar com maus exemplos, justamente por aqueles que (1) se veem acima do controle; ou (2) de fato, exploram as brechas da regulação, por má-fé.

Mas há uma boa notícia. O efeito regulatório da atuação das IC não decorre apenas do poder de punir. As IC podem ter um efeito regulatório construtivo quando se incumbem do dever de, enquanto Administração Pública, serem as primeiras a testar o novo. A força do precedente, na forma de uma iniciativa correta, segura e eficiente, pode abrir caminhos (afinal, ninguém espera que o controle irá punir quem siga seu exemplo?).

Para que as IC construam esse precedente positivo, há no mínimo cinco dimensões que devem orientar a contratação de inovação:

- **Definição do desafio:** De certa forma, é a dimensão mais importante. O desafio não pode ser definido nem de forma aberta demais, nem fechada demais. Por outro lado, desafios são oportunidades. Conhecer as potenciais soluções abre a imaginação e um novo olhar para definir oportunidades. Contudo, a incorreta compreensão das soluções possíveis pode resultar na escolha ou definição indevida de desafios. Por exemplo, muitos desafios podem ter uma solução digital. Mas quase toda solução digital (ainda mais envolvendo análises preditivas) exigem dados — algumas, intensamente. E, no geral, os governos (sobretudo municipais) ainda estão em um estágio prévio de produção, estruturação e abertura de dados.
- **O papel adequado do controle:** É preciso que as IC entendam que não faz sentido competir com o Executivo. Qual desafio relativo à atividade-fim das IC não é também um desafio do Executivo? Trabalhar de forma preventiva, de modo a evitar a necessidade de

punições, necessariamente coloca o Controle em posição de parceria com os demais Poderes. Há, assim, convergência de interesses entre o bom gestor e o controle externo. Ambos querem serviços públicos mais custo-efetivos. Por isso, o ideal é explorar a possibilidade de iniciativas conjuntas de inovação aberta entre IC e Executivo.

- **Integração de equipes:** O sucesso da solução vinda da inovação aberta depende do acesso pelo contratado e da integração da solução desenvolvida a dados e sistemas existentes no órgão contratante. Contudo, as equipes de tecnologia da informação (TI) do governo nem sempre são as mais entusiasmadas com qualquer iniciativa que pareça terceirização. Em boa parte, o fenômeno pode ser pura dependência de trajetória (devido às más experiências passadas). Quando é o caso, há uma perda de oportunidade de reinvenção das equipes. Com a inovação aberta, seus integrantes podem deixar a posição de programadores para assumir um papel ainda mais importante: o de coordenadores e integradores de equipes (externas) de programação. Assim, podem criar tempo para acompanhar a evolução da tecnologia e contribuir sempre para a formulação de desafios mais arrojados e viáveis.
- **Formato jurídico:** Há diversas formas de se contratar inovação. A encomenda tecnológica, prevista na Lei 13.243/2016, tem um apelo especial, talvez pela dispensa de licitação que autoriza. Contudo, é preciso refletir sobre se o desenvolvimento de todo sistema, construção de aplicativos ou modelos de inteligência artificial envolvem, de fato, o risco tecnológico que a norma do artigo 20 da Lei 13.243/2016 com correspondência com o artigo 2º, inciso III, do Decreto 9.283/2018 definem. É mesmo possível dizer que nesses casos, há “conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação”?
- **Transparência:** Essa dimensão é intuitiva e óbvia, mas não custa registrar. Há uma questão a se decidir sobre se o código fonte da solução (quando for digital) deve ser aberto, ou não. A decisão quanto a esse ponto pode afetar o modelo econômico da iniciativa e, assim, a qualidade dos participantes. Os incentivos mudam. No entanto, não pode haver dúvida de que o processo de contratação deve ser absolutamente transparente. Nesse sentido, vale a pena conhecer o trabalho e seguir as diretrizes sugeridas pela Open Contracting Partnership.

Há diversos modelos para a inovação aberta e quem está na frente ainda está experimentando com um e outro. A encomenda tecnológica não é o único caminho possível. Uma das outras formas é o concurso. O desafio dessa estratégia é saber como contratar a solução vencedora, além da produção do produto minimamente viável (se necessário). Mas o concurso tem uma desvantagem: o risco de não ganhar e assim desperdiçar todo o esforço dedicado. Para uma startup, pode ser um fator de forte desincentivo.

O Laboratório de Inovação do Ministério Público do Rio de Janeiro (Inova MP-RJ) e o CoLab-i do Tribunal de Contas da União formaram parceria para explorar o que há até agora de melhor nas experiências em inovação aberta. Estamos olhando para as iniciativas do BNDES Garagem, MPLabs e Porto Digital, PitchGov e o Pitch Sampa, BrazilLab; e também para atores e programas internacionais, como o Challenge.gov.



O objetivo é ir além do aprendizado e prototipar — preferencialmente em parceria com o Executivo — uma contratação de inovação que possa ser seguida pelos gestores. Assim, imaginamos contribuir, de forma transparente e participativa, para a nossa missão estruturante como IC, dando fim aos poucos ao apagão de caneta. Todos(as) estão convidados(as) a participar conosco desse processo de conhecimento e experimentação.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2019-nov-10/daniel-ribeiro-superando-apagao-caneta-inovacao-aberta/>