DIMENSÃO INCENTIVOS

Referencial de Incentivos à Inovação

Incentivar a inovação no setor público é, antes de tudo, criar condições para que ela aconteça e se sustente.

Novembro de 2026

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Secretaria de Gestão e Inovação · Diretoria de Inovação Governamental

GINGA

Sumário

Sobre este referencial 2

Macrotema 1 · Incentivar é criar condições 5

Conceito de incentivo 6

A inovação que já acontece 8

Barreiras à inovação 9

Como a GINGA organiza a resposta 11

Macrotema 2 · O que aprendemos 14

Sete aprendizados 14

1. Incentivos pontuais não substituem condições para inovar 15

2. Incentivos funcionam em combinação e dependem do contexto 16

3. Todo incentivo pode produzir efeitos além dos pretendidos 16

4. O que se reconhece, facilita, mede e pune precisa ser coerente com o que se diz valorizar 17

5. Segurança precisa acompanhar o estímulo 17

6. Reconheça o processo e as equipes, não só o resultado 18

7. Pense a continuidade desde o primeiro dia 19

Condições que favorecem resultados 19

Experiências de referência 20

Macrotema 3 · Como fazer na prática 23

Cinco passos, da barreira ao ajuste 23

Quadro barreira → incentivo → cesta 25

Referências 29

Sobre este referencial

Incentivar a inovação no setor público é, antes de tudo, criar condições para que ela aconteça e se sustente. Este referencial reúne o que o Movimento GINGA aprendeu sobre isso e transforma esse aprendizado em orientações para os órgãos.

Para quem é. Gestores, pontos focais e equipes que querem destravar ou desenhar incentivos à inovação no seu órgão.

Como se organiza. O texto segue a pergunta de quem chega ao site, e não a ordem em que a equipe pesquisou. Os três macrotemas formam um arco: por que pensar incentivos de outro jeito, o que as evidências ensinam e como aplicar no órgão. Cada seção pode ser lida de forma independente.

Macrotema	Ideia central	Seções
1 · Incentivar é criar condições	Incentivar exige combinar condições e apoios, para além de prêmios.	Conceito de incentivo · A inovação que já acontece · Barreiras à inovação · Como a GINGA organiza a resposta
2 · O que aprendemos	O que as evidências e as experiências ensinam sobre desenhar incentivos.	Sete aprendizados · Condições que favorecem resultados · Experiências de referência
3 · Como fazer na prática	Levar os aprendizados para o dia a dia do órgão.	Cinco passos · Quadro barreira → incentivo → cesta · Responsabilidades e acompanhamento · Ferramentas para baixar

O que é a GINGA. Coordenado pela Diretoria de Inovação Governamental (DINOV/SEGES/MGI), o Movimento GINGA busca tornar a inovação uma capacidade permanente do Estado. Reconhece que o setor público já inova e procura dar coordenação e sustentação a esses esforços, com foco nas pessoas e na geração de valor público. O movimento reúne cinco dimensões: Governança, Normas, Gestão de Capacidades, Ambiência e Incentivos. Este referencial aborda a dimensão Incentivos, que, em articulação com as demais, busca organizar apoios para que a inovação seja sustentada pelas instituições e dependa menos de esforços isolados.

De onde vêm as evidências. A partir de outubro de 2025 e ao longo de 2026, o Movimento GINGA, do qual a dimensão Incentivos faz parte, combinou escuta e pesquisa: três oficinas participativas (outubro e dezembro de 2025; somando mais de 150 participações), cinco reuniões com parceiros estratégicos: MCTI, SGD/MGI, TCU, CGU e SEST/MGI, o levantamento do LA-BORA! gov com 1.930 respostas de servidores, o Diagnóstico GINGA com 200 participantes, questionário de perguntas abertas aplicado em fevereiro de 2026, e a comparação de seis experiências nacionais de apoio à inovação (benchmarking funcional). Esse material foi cruzado com a literatura brasileira e internacional sobre inovação pública e com estudos de ciências comportamentais (Brasil, 2025, 2026b, 2026c, 2026e, 2026f).

Como ler os números. As fontes têm públicos e métodos diferentes. Os percentuais mostram com que frequência algo apareceu em cada estudo: não devem ser somados, comparados como um ranking nem lidos como prova de que um instrumento funciona. Boa parte das amostras reúne pessoas e iniciativas que já estão em contato com a agenda de inovação. Ao longo do texto, separamos o que as fontes mostram, como as interpretamos e o que recomendamos.

Termos usados neste referencial.

Termo	Significado neste referencial
Tipo de incentivo	Classificação operacional que indica a função de um apoio. O referencial usa sete tipos.
Cesta de incentivos	Conjunto combinável de ofertas organizado em torno de uma necessidade concreta. Não é um pacote único nem obrigatório.
Curadoria	Função de qualificar demandas, iniciativas e soluções com critérios claros e de orientar o encaminhamento para os apoios adequados.
Erro responsável	Expressão usada para discutir falhas em testes conduzidos com método, hipótese registrada e riscos avaliados previamente. Resultado inesperado não é necessariamente erro; falha evitável não caracteriza, por si só, negligência. A análise considera a conduta, os cuidados adotados e as responsabilidades aplicáveis.

1

Macrotema 1 · Incentivar é criar condições

Incentivar exige combinar condições e apoios, para além de prêmios.

NESTA PARTE

- Conceito de incentivo
- A inovação que já acontece
- Barreiras à inovação
- Como a GINGA organiza a resposta

Incentivar a inovação no setor público exige olhar para o sistema, e não para instrumentos isolados. A OCDE afirma que enfrentar o desafio da inovação requer uma abordagem sistêmica, que considere, ao mesmo tempo, as pessoas, as informações que utilizam, as formas como trabalham juntas e as regras e processos que orientam seu trabalho (OCDE, 2015, p. 15). Na literatura brasileira, Cavalcante e Cunha (2017, p. 19) resumem a ideia central dessa abordagem: a inovação depende não apenas do desempenho individual das organizações, mas também de como elas interagem entre si, com outros atores e com o meio em que se inserem. As evidências nacionais vão na mesma direção. Nas experiências finalistas e premiadas do Concurso Inovação, a inovação ocorreu em contextos de colaboração e de relações interorganizacionais, e o trabalho em equipe e a disponibilidade de recursos foram os facilitadores mais citados (Isidro-Filho, 2017, p. 173); entre dirigentes federais, a dificuldade de articulação intersetorial foi a barreira mais mencionada (Brandão; Bruno-Faria, 2017, p. 157). Na Anvisa, mais de 75% dos servidores avaliaram como ruins ou péssimos os mecanismos de incentivo à aplicação de práticas inovadoras, e boas ideias acabavam se perdendo por falta de mecanismos apropriados e de incentivos; a resposta da agência buscou aproveitar o potencial criativo dos servidores "de forma sistêmica e institucionalizada, para além de uma mera caixa de sugestões" (Silva; Buvinich, 2017, p. 207). A literatura internacional ajuda a explicar esse padrão: os incentivos informais da cultura organizacional podem pesar mais do que os formais (OCDE, 2015, p. 8), as barreiras podem interagir e se reforçar mutuamente, formando círculos viciosos (Hadjimanolis, 2003, p. 564), e um mesmo fator pode estimular ou bloquear a inovação, conforme o contexto (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016, p. 155). Respostas que tratam cada problema separadamente tendem a produzir remendos que reforçam a atuação em silos (Kaur et al., 2022, p. 38). No caso brasileiro, a adoção de uma abordagem sistêmica é apontada como caminho para superar o isolamento de muitas organizações públicas (Marques et al., 2020, p. 1083), em linha com a Declaração sobre Inovação no Setor Público, à qual o Brasil aderiu e que recomenda uma abordagem sistêmica de portfólio (OCDE, 2019a).

Essa abordagem se articula à leitura das capacidades estatais adotada pelo Índice GINGA: a possibilidade de inovar depende tanto dos meios técnicos e administrativos quanto da capacidade de articular agentes, construir apoio e gerar aprendizagem. Nessa perspectiva, desenhar incentivos implica examinar quais capacidades a organização precisa fortalecer para que a inovação se torne recorrente.

Conceito de incentivo

Neste referencial, a GINGA entende incentivos à inovação como mecanismos criados intencionalmente para ampliar a motivação, a capacidade e as condições para inovar. Podem oferecer segurança, tempo, orientação, conexão, método, recursos, reconhecimento ou visibilidade. Não se limitam a recompensas financeiras e não produzem resultados sozinhos: o efeito depende das barreiras existentes, do contexto e da combinação com outros apoios.

Nem toda condição favorável é, por si só, um incentivo. Ela passa a integrar o desenho dos incentivos quando se traduz em uma medida concreta: reservar tempo para um teste, oferecer mentoria para

um desafio ou pactuar quem pode decidir sobre uma mudança. O importante é explicitar qual dificuldade a medida pretende enfrentar e como pode ajudar.

O Índice GINGA ajuda a qualificar essa distinção ao classificar as capacidades estatais em duas camadas. As capacidades habilitadoras são as condições institucionais que sustentam a ação, como equipes, orçamento, normas, dados e governança. No entanto, entre possuir um recurso e utilizá-lo existe um conjunto de práticas organizacionais. São essas práticas que permitem à organização perceber mudanças, conectar agentes, testar alternativas, modificar seus arranjos e aprender. A elas nos referimos como capacidades dinâmicas. Os incentivos podem contribuir para fortalecer essas condições quando enfrentam uma dificuldade identificada. A capacidade é o que se busca desenvolver; o incentivo é uma das medidas que podem apoiar esse desenvolvimento

Ampliar esse debate não é detalhe. Nas oficinas participativas realizadas pela GINGA em outubro e dezembro de 2025 e na escuta institucional, apareceu um receio legítimo: o de que uma agenda de incentivos se resumisse a premiação, gratificação ou competição entre servidores. Quando falaram do que ajuda a inovar, as pessoas citaram outras coisas: tempo para testar, respaldo da chefia, segurança para admitir que uma hipótese não funcionou, acesso a métodos, conexão com quem já enfrentou problema parecido e reconhecimento pelo processo, não só pelo resultado (Brasil, 2025).

O Diagnóstico GINGA reforça essa leitura. Ao completar a frase “Incentivar a inovação no governo é...”, cerca de metade das pessoas descreveu a criação de condições, e só cerca de 3% mencionaram prêmios ou recompensas. O reconhecimento citado recaiu mais sobre o valor das iniciativas, inclusive pequenas ou que não deram certo, do que sobre resultados. Ao completar “O que eu preciso para inovar é...”, quase metade combinou duas ou mais condições, como recursos e ferramentas de trabalho, capacitação, tempo protegido, apoio da liderança, autonomia, segurança para correr riscos e colaboração com pessoas de perfis diferentes (Brasil, 2026e).

Os incentivos podem assumir diferentes naturezas, que se complementam:

- **Materiais:** recursos financeiros, ferramentas, tecnologias e infraestrutura.
- **Humanos:** pessoas com tempo dedicado, competências, mentoria e apoio técnico.
- **Simbólicos:** reconhecimento, visibilidade, legitimidade, valorização das contribuições e pertencimento.
- **Organizacionais:** apoio da liderança, tempo protegido, autonomia pactuada e rotinas que favorecem a experimentação.
- **Institucionais:** regras claras, segurança jurídica, controles proporcionais ao risco, arranjos de governança e articulação entre órgãos.

Essas naturezas não são categorias rígidas. Um mesmo incentivo pode combinar diferentes elementos, conforme as necessidades da organização. Mais adiante, a GINGA apresenta os tipos de incentivo organizados por sua função, uma categorização operacional para ajudar os órgãos a identificarem quais apoios podem enfrentar suas barreiras à inovação.

Todo ambiente já incentiva alguma coisa. Prazos, critérios de avaliação, mensagens das lideranças e a forma de tratar o erro orientam comportamentos, mesmo sem essa intenção. A OCDE observa que os incentivos informais da cultura organizacional, como a hierarquia, o trabalho em equipe e a tolerância à falha, pesam mais do que os formais (OCDE, 2015, p. 8). As ciências comportamentais reforçam o ponto: as pessoas respondem ao que a organização efetivamente recompensa, tolera ou pune, e não apenas ao que ela declara valorizar (Kerr, 1975; Skaggs et al., 2018).

Daí a mudança de foco da dimensão Incentivos: em vez de perguntar apenas como motivar as pessoas a inovar, examina o que, no ambiente de trabalho, favorece, bloqueia ou sustenta quem tenta melhorar os serviços públicos. O objetivo não é pedir mais esforço individual, mas diminuir os custos e os riscos institucionais de experimentar com responsabilidade.

O diálogo com o Índice amplia esse olhar para as práticas da organização. Além de conhecer as condições disponíveis, importa observar como o órgão identifica problemas, conecta pessoas e conhecimentos, testa soluções, incorpora mudanças e aprende com a experiência. No Índice GINGA, essas práticas são organizadas em cinco rotinas de capacidades dinâmicas: produção de sentido, conexão, experimentação, moldagem e aprendizagem. Elas ajudam a formular perguntas sobre onde o apoio institucional precisa chegar.

> **Para refletir.** Que comportamentos as regras, os prazos e as avaliações do seu órgão já estimulam? O que acontece com quem propõe algo novo e não dá certo? Quem tem tempo para testar? Se as respostas apontam para cautela e silêncio, um novo prêmio dificilmente mudará o quadro.

A inovação que já acontece

A inovação no setor público não começa quando um órgão cria um laboratório. Ela já acontece no dia a dia, muitas vezes sem esse nome e sem reconhecimento. Incentivar começa por enxergá-la.

Na Oficina GINGA Rascunhos do Futuro, apareceu com força a percepção de que muitas soluções criadas no cotidiano dos serviços públicos não são reconhecidas como inovação, nem por quem as cria. Os participantes destacaram que essa inovação precisa ser vista, que sem incentivo ela não se sustenta e que a disposição individual precisa de respaldo institucional para resistir a mudanças de prioridade ou de liderança (Brasil, 2025).

O Diagnóstico GINGA, questionário respondido por 200 servidores em fevereiro de 2026, é coerente com essa visão prática. Os participantes associaram inovar à solução de problemas públicos, à melhoria de serviços e à geração de valor. Experimentar foi descrito não como improvisar, mas como testar em pequena escala, avaliar e ajustar antes de ampliar (Brasil, 2026e). A literatura aponta na mesma direção: entre 286 experiências finalistas e premiadas no Concurso Inovação da Enap, 44,4% eram

inovações de melhoria e 43,7% incrementais; apenas 11,9% eram radicais (Isidro-Filho, 2017, p. 172). A OCDE chama esse tipo de mudança de inovação orientada ao aprimoramento, uma das quatro facetas reconhecidas na Declaração sobre Inovação no Setor Público, à qual o Brasil aderiu (OCDE, 2019a).

O que ganha visibilidade é só parte do que acontece. Entre 180 iniciativas finalistas e premiadas no concurso de 2007 a 2015, 41% surgiram por decisão da alta gestão e 52% por cocriação entre servidores e chefias; apenas 7% tiveram origem de baixo para cima (Cavalcante; Camões, 2017, p. 131). O dado não mede quanto inovam as equipes da ponta. Nossa leitura é que a inovação reconhecida costuma passar pelo aval das chefias, e que inscrever uma iniciativa também exige tempo, conhecimento e estímulo (Camões; Severo; Cavalcante, 2017, p. 109).

Porque importa. Inovação que não é vista não é protegida. A falta de visibilidade pode dificultar o apoio e a continuidade da inovação. Uma solução que não é registrada nem incorporada à rotina tende a desaparecer quando quem a criou muda de função. Perdem as equipes, que acumulam sobrecarga; as organizações, que repetem soluções e dispersam conhecimento; e, principalmente, as pessoas atendidas pelo serviço.

Na prática. Mapeie as soluções que já existem no órgão, inclusive as informais, e pergunte o que as sustenta e o que as ameaça. Trate os arranjos que funcionam como protótipos a documentar e testar, verificando se respeitam regras e direitos, e não como desvios a esconder. Dê visibilidade ao processo e às equipes, por exemplo, levando a prática ao VitrineGov. Valorizar essa capacidade, porém, não significa naturalizar o improviso ou o esforço além da jornada: a orientação é transformar soluções que dependem de dedicação pessoal em práticas que a organização consiga sustentar.

Barreiras à inovação

As barreiras à inovação raramente aparecem sozinhas. Combinam fatores institucionais, organizacionais, culturais, humanos e relacionais, e se manifestam em duas camadas: dentro dos órgãos e entre eles.

No levantamento do LA-BORA! gov, com 1.930 respostas de servidores entre 2023 e 2026, as barreiras mais marcadas foram a resistência a mudanças (49,2%), a comunicação falha e a falta de retorno (36,4%) e a rigidez burocrática com microgerenciamento (33,4%) (Brasil, 2026b). A literatura brasileira converge: a resistência à inovação foi a barreira mais frequente em 41,3% de 286 experiências analisadas por Isidro-Filho (2017, p. 172), e dirigentes federais apontaram a dificuldade de articulação intersetorial, as restrições legais e a estrutura verticalizada entre os principais obstáculos (Brandão; Bruno-Faria, 2017, p. 157).

Com base nessa literatura e em referências internacionais, a GINGA organiza os achados em cinco grupos (Brandão; Bruno-Faria, 2017; Isidro-Filho, 2017; Cinar; Trott; Simms, 2019; European Commission, 2013):

- **Institucionais:** rigidez normativa, excesso de procedimentos e insegurança jurídica, que levam a escolher a decisão de menor risco administrativo.
- **Organizacionais:** sobrecarga, falta de tempo, de pessoas e de recursos, hierarquias rígidas e rotinas, dados e sistemas fragmentados.
- **Culturais:** resistência à mudança e um ambiente em que o erro é visto como fracasso individual, e não como aprendizagem.
- **De capital humano:** lacunas de competências, de método e de reconhecimento.
- **Relacionais:** falhas de comunicação e de cooperação entre áreas, órgãos e parceiros.

Três leituras desses dados mudam a forma de desenhar incentivos.

O obstáculo mais visível nem sempre é a causa. O próprio estudo do LA-BORA! gov interpreta a resistência como resposta a um ambiente que pune o erro, e não como traço das pessoas (Brasil, 2026b). Por isso, "a equipe resiste" deve ser o início de uma investigação, não a sua conclusão. Há dúvidas sobre a mudança? Experiências anteriores sem retorno? Mais trabalho sem apoio? Riscos ainda não esclarecidos? Ou há um problema real na proposta? Ouvir essas razões ajuda a distinguir o que precisa mudar no ambiente e o que precisa mudar na própria proposta. Com os recursos financeiros acontece algo parecido. Nas fontes brasileiras, eles aparecem junto com outras necessidades, como tempo, liderança e condições de trabalho: cerca de 5% das respostas sobre o que é preciso para inovar no Diagnóstico GINGA (Brasil, 2026e). Na comparação de experiências (benchmarking funcional de seis iniciativas nacionais de conexão e apoio à inovação, feito em 2026 com análise documental e entrevistas com as equipes gestoras), a lacuna aparece como dificuldade de mapear, acessar e estabilizar fontes que já existem (Brasil, 2026c). Já no Innobarometer 2010, levantamento com 3.963 organizações de administração pública de 29 países europeus citado pelo grupo de especialistas da Comissão Europeia, a falta de recursos humanos ou financeiros foi a barreira mais apontada, considerada de alta importância por 52% das organizações, e o próprio relatório europeu reconhece que parte dela é sintoma de governança (European Commission, 2013, p. 14-15, 21). A leitura mais segura: recurso é condição necessária e facilitadora, mas raramente suficiente.

Há duas camadas, e cada uma pede uma resposta. Dentro dos órgãos, o nó está na liderança imediata e na segurança para propor e errar. Uma chefia engajada consegue criar uma "bolha" favorável à inovação mesmo numa estrutura rígida, mas essa bolha pode se desfazer com a troca de gestão (Brasil, 2026b). Entre os órgãos, o nó está na coordenação: esforços pulverizados, recursos dispersos e experiências que não passam da fase piloto (Brasil, 2026c). Apostar em uma camada só deixa a outra sem resposta.

Rigidez burocrática e insegurança jurídica são problemas diferentes. A insegurança pede esclarecer o que já é permitido. A rigidez pede rever procedimentos. Só quando a própria norma impede a experimentação cabe alterá-la. A OCDE mostra que, diante de regras pouco claras, servidores tendem a interpretá-las de forma conservadora, e que esclarecer os limites da prática aceitável já amplia o espaço para inovar (OCDE, 2015, p. 59-60).

As barreiras também mudam ao longo do processo: a implementação concentra a maior parte das dificuldades registradas na literatura internacional (Cinar; Trott; Simms, 2019). E há um limite comum às fontes: quem tentou inovar e desistiu raramente entra nas pesquisas (Hadjimanolis, 2003, p. 569).

Sob a ótica do Índice, as barreiras podem, assim, ser examinadas também pelas capacidades que precisam ser fortalecidas. Uma dificuldade para testar pode envolver falta de recursos e de respaldo institucional, mas também ausência de uma rotina de experimentação

Na prática. Antes de escolher um incentivo, descreva a barreira como uma situação observável: em que etapa a iniciativa trava (ideia, teste, implementação ou continuidade), em qual camada e quem decide. O Macrotema 3 traz um roteiro para isso.

Como a GINGA organiza a resposta

A GINGA organiza a resposta em três peças: sete tipos de incentivo, que ajudam a entender a função de cada apoio; oito cestas, que combinam esses apoios em torno de necessidades concretas; e um fluxo que parte da barreira e volta a ela depois do teste.

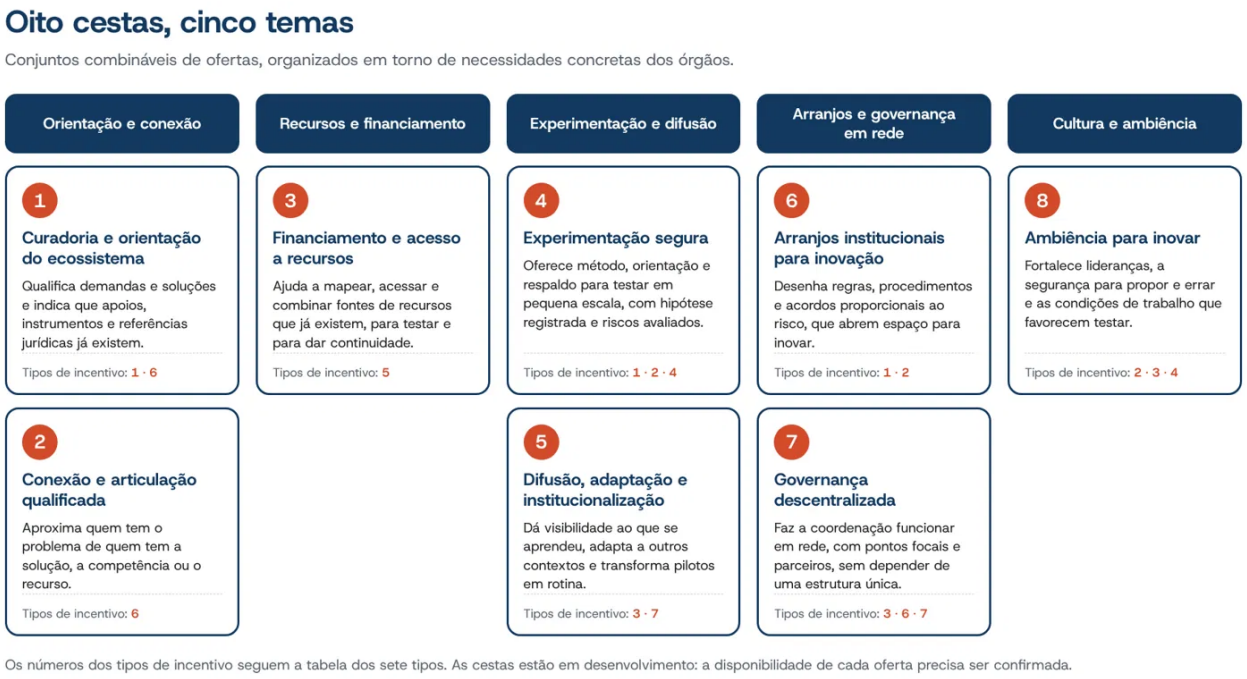
Sete tipos de incentivo: para que serve cada apoio. A tipologia foi construída a partir das quatro áreas de ação propostas pela OCDE (2015) e dos antecedentes da inovação mapeados por De Vries, Bekkers e Tummers (2016). É orientadora, não um conjunto de caixas fechadas: um mesmo instrumento pode cumprir mais de uma função, e uma barreira pode pedir mais de um tipo de resposta.

Tipo de incentivo	Função principal
1. Normas e segurança institucional	Esclarecer o que já é permitido, simplificar procedimentos desnecessários e oferecer segurança para experimentar com responsabilidade.
2. Liderança e condições de trabalho	Garantir apoio da chefia, autonomia pactuada, tempo protegido e respaldo para assumir riscos de forma responsável.
3. Reconhecimento e valorização	Dar visibilidade às contribuições, reconhecer esforços e aprendizados e valorizar equipes e colaboração.
4. Capacitação e apoio técnico	Desenvolver competências, oferecer orientação, ferramentas e mentoria, com oportunidades de aplicar o que se aprende.
5. Recursos e infraestrutura	Facilitar acesso a financiamento, tecnologias, equipamentos e outros recursos para testar e dar continuidade às iniciativas.
6. Articulação e colaboração	Conectar pessoas, competências, demandas e recursos entre equipes, órgãos e parceiros.
7. Informação, retorno e aprendizagem	Dar devolutivas, compartilhar experiências, acompanhar resultados e produzir evidências para orientar decisões e melhorias.

Oito cestas: uma proposta para organizar os apoios aos órgãos. Os tipos de incentivo indicam para que serve cada apoio. As cestas propõem formas de combiná-los para responder a necessidades concretas. Ainda em construção, cada cesta poderá reunir diferentes tipos de incentivo e ofertas da GINGA e de parceiros, que o órgão poderá escolher e combinar conforme seu contexto, sem constituir um pacote único ou obrigatório.

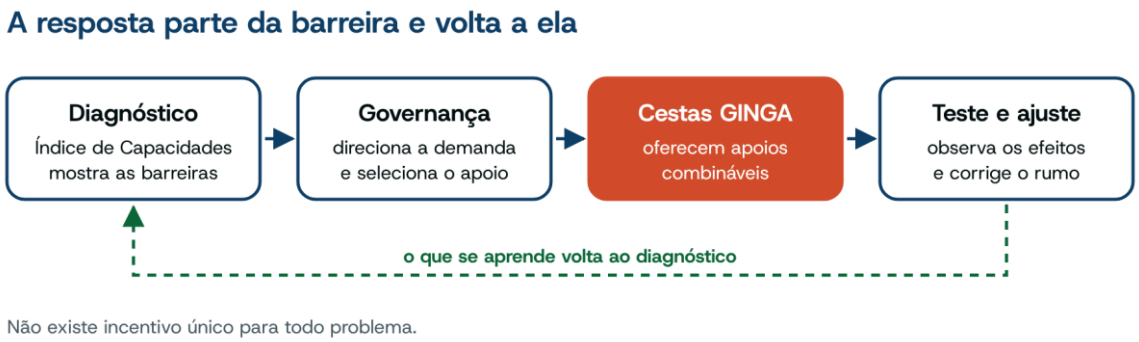
O papel da GINGA poderá variar entre as cestas: conectar quem precisa de apoio a quem pode oferecê-lo, articular órgãos e parceiros em torno de um problema comum, difundir experiências e oportunidades ou estruturar novos apoios.

A proposta reúne oito cestas, agrupadas em cinco temas, com a mesma numeração utilizada no quadro barreira → incentivo → cesta, no Macrotema 3. Sua estrutura e suas ofertas ainda estão em discussão e podem mudar.



- Cada cesta separa uma oferta inicial, que pode começar com recursos existentes, de uma frente estruturante, que depende de decisão jurídica, tecnológica, orçamentária ou interinstitucional. As cestas estão em desenvolvimento: não são um catálogo de serviços disponíveis.

Um fluxo que começa pela barreira.



Não existe incentivo único para todo problema.

O diagnóstico, feito com o Índice de Capacidades para Inovação ou outro instrumento, ajuda a enxergar as barreiras do órgão. No fluxo proposto, o Modelo Brasileiro de Governança da Inovação orienta o encaminhamento da demanda. As cestas organizam possibilidades de apoio, cuja disponibilidade precisa ser confirmada. O teste e o acompanhamento mostram o que ajustar, e o que se aprende volta ao diagnóstico.

O fluxo protege contra dois riscos: aplicar a mesma solução a órgãos com problemas e capacidades distintos e concentrar na GINGA tudo o que precisa ser feito. Dependendo da cesta, o papel da GINGA pode ser curar, orientar, articular, difundir, acompanhar, coordenar em rede ou formular, aproveitando serviços que já existem, como o VitrineGov e as ofertas do LA-BORA! gov e da CINCO. As cestas também dependem das demais dimensões da GINGA (Governança, Normas, Gestão de Capacidades e Ambiência) e não as substituem.

A prática de devolutiva aos órgãos proposta pelo Índice como subsidiar a escolha dos apoios. Órgãos com pontuações gerais próximas podem precisar de combinações diferentes: um pode dispor de equipe e recursos, mas ter dificuldade de testar e articular áreas; outro pode experimentar e precisar de condições para sustentar essas práticas. O diagnóstico orienta a conversa com o órgão, sem substituir a análise da barreira concreta nem determinar automaticamente o acesso a uma cesta.

2

Macrotema 2 · O que aprendemos

O que as evidências e as experiências ensinam sobre desenhar incentivos.

NESTA PARTE

- Sete aprendizados
- Condições que favorecem resultados
- Experiências de referência

Sete aprendizados

Os sete aprendizados cruzam as evidências da GINGA com a literatura nacional e internacional. Cada um traz o que vimos, o que a literatura diz e o que considerar na prática.

1. **Incentivos pontuais não substituem condições para inovar.** Antes de oferecer algo novo, identifique as barreiras.
2. **Incentivos funcionam em combinação e dependem do contexto.** Combine instrumentos e níveis de atuação.
3. **Todo incentivo pode produzir efeitos além dos pretendidos.** Antecipe riscos, teste, monitore e ajuste.
4. **O que se reconhece, facilita, mede e pune precisa ser coerente com o que se diz valorizar.** Mantenha o foco em aprendizagem e valor público.
5. **Segurança precisa acompanhar o estímulo.** Ao desenhar incentivos, considere os riscos de quem inova e os apoios necessários para enfrentá-los.
6. **Reconheça o processo e as equipes, não só o resultado.** Valorize o ato de testar e o trabalho coletivo.
7. **Pense a continuidade desde o primeiro dia.** Defina quem sustenta, com que recurso e como se aprende.

1. Incentivos pontuais não substituem condições para inovar

Antes de oferecer algo novo, identifique as barreiras.

Nas evidências GINGA. Sem diagnóstico, a tendência é responder com o instrumento mais à mão, e não com o que a barreira pede: capacitação quando o nó está na liderança, uma nova plataforma quando falta curadoria, prêmio sem que o processo premiado vire rotina, piloto sem plano de continuidade. O resultado são iniciativas isoladas, que dependem de chefias específicas (Brasil, 2026d). No Diagnóstico GINGA, recursos financeiros apareceram em cerca de 5% das respostas sobre o que é preciso para inovar, quase sempre ao lado de outras condições; o tempo apareceu em 28 de 187 respostas, tanto quanto o apoio da liderança (27) (Brasil, 2026e).

Na literatura. Mulgan (2007, p. 15) resume uma barreira de fundo: inovar "não é trabalho de ninguém", porque raramente há cargos ou orçamento para isso. Nos relatórios de 180 iniciativas finalistas e premiadas, incentivos e prêmios aparecem como indutor em apenas 4 (Cavalcante; Camões, 2017, p. 136). A pouca menção a incentivos e prêmios nesses relatos não permite avaliar sua eficácia, mas reforça o cuidado de não presumir que sejam a resposta mais adequada às barreiras enfrentadas.

Na prática. Descreva a barreira pelo que se observa, e não pela solução imaginada: dizer que falta capacitação já é escolher uma resposta. Pergunte o que a equipe tenta fazer, onde para, quem decide, que risco percebe e o que já foi tentado. Um curso não resolve falta de tempo ou de autorização, e um prêmio não remove a insegurança jurídica.

2. Incentivos funcionam em combinação e dependem do contexto

Não há mecanismo universal: combine instrumentos e níveis de atuação.

Nas evidências GINGA. As barreiras se manifestam em duas camadas, dentro dos órgãos e entre eles, e se reforçam (Brasil, 2026b, 2026c). Cada apoio isolado tem limites previsíveis: o reconhecimento sem tempo protegido alcança poucos; a formação sem respaldo da chefia dificilmente chega à prática; o recurso financeiro sem orientação jurídica pode não ser executado. Na comparação de experiências, os arranjos mais consistentes combinavam recursos, apoio técnico, segurança jurídica, reconhecimento e conexão (Brasil, 2026c).

Na literatura. O framework de capacidade inovadora da OCDE analisa a inovação em três níveis (indivíduo, organização e sistema) e atribui os resultados à interação entre eles (Kaur et al., 2022). Um estudo citado pelo framework encontra as principais barreiras no nível organizacional e os principais indutores nos níveis macro e micro (Strand et al., 2014 *apud* Kaur et al., 2022, p. 16). Um mesmo fator pode funcionar como indutor ou como barreira, conforme o contexto (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016, p. 155). O tipo de inovação também importa: aprimorar o que existe, cumprir uma missão, adaptar-se ou antecipar futuros pedem condições diferentes (OCDE, 2019a). E, em países federativos, um incentivo desenhado no nível nacional pode ser reinterpretado por quem o executa no território (Zhuang et al., 2024).

Na linguagem do Índice GINGA, essa combinação envolve capacidades habilitadoras e dinâmicas. Disponibilizar recursos, pessoas ou regras claras precisa ser acompanhado de práticas que mobilizem e renovem essa base. Como orientação para o desenho dos incentivos, pode-se combinar apoio para realizar testes com rotinas de registro, análise e incorporação dos aprendizados. Fortalecer apenas uma dessas camadas pode deixar sem resposta a dificuldade que impede a iniciativa de avançar.

Na prática. Identifique quais condições precisam ser combinadas na equipe (tempo, respaldo), na organização (regra clara, recurso, método) e, quando necessário, no ecossistema. Considere a maturidade do órgão: o que serve a um ministério com laboratório próprio pode não servir a uma unidade sem equipe dedicada.

3. Todo incentivo pode produzir efeitos além dos pretendidos

Antecipe riscos, teste, monitore e ajuste.

Nas evidências GINGA. Ao longo do percurso, identificamos riscos a considerar no desenho dos incentivos: recompensas que deslocam motivações, ranqueamentos que induzem maquiagem de dados e reconhecimento individual que enfraquece a colaboração. A própria GINGA revisou seu desenho: em vez de começar por uma plataforma digital, que poderia cristalizar critérios ainda

imaturos, passou a testar primeiro como as demandas chegam, são qualificadas e encaminhadas (Brasil, 2026d).

Na literatura. Em creches de Israel, uma multa para pais atrasados aumentou os atrasos: a sanção passou a ser lida como o preço de um serviço (Gneezy; Rustichini, 2000). No Texas, a avaliação de escolas por exame padronizado levou distritos a excluir das provas os alunos com pior desempenho, sobretudo onde havia menos recursos e mais dificuldade de melhorar o resultado real (Bohte; Meier, 2000). Em Buenos Aires, mensagens que destacavam o prazo legal de resposta a pedidos de acesso à informação não aumentaram significativamente o número de respostas, mas elevaram em 10,7 pontos percentuais as enviadas no último dia (Scartascini; Zamora, 2026). O comportamento converge para o que o incentivo torna visível, que nem sempre é o objetivo. O inverso também vale: no Peru, um simples lembrete foi tão eficaz quanto a menção a auditorias para aumentar a prestação de contas de diretores de escola (Dustan; Hernandez-Agramonte; Maldonado, 2023).

Na prática. Antes de lançar, pergunte como alguém poderia cumprir a regra sem gerar o resultado esperado, um exercício de antecipação de efeitos não intencionais (Zighan, 2023). Teste em pequena escala, com sinais de sucesso e de alerta definidos antes, e registre também os resultados nulos (OCDE, 2017, 2019b). Prefira a intervenção mais simples que resolve o problema.

4. O que se reconhece, facilita, mede e pune precisa ser coerente com o que se diz valorizar

O foco final deve permanecer na aprendizagem e na geração de valor público.

Nas evidências GINGA. No Diagnóstico GINGA, 37 de 190 respostas definiram segurança psicológica pela ausência de medo de punição, retaliação ou assédio (Brasil, 2026e). O estudo do LA-BORA! gov lê a resistência a mudanças como resposta a um ambiente que pune o erro (Brasil, 2026b).

Na literatura. Kerr (1975) chamou de insensatez recompensar A esperando obter B. Skaggs et al. (2018) vão além: organizações muitas vezes punem o próprio comportamento que dizem buscar, por exemplo, ao proclamar que o erro é bem-vindo e promover apenas quem acumulou sucessos. Como as punições tendem a ser informais e pesam mais do que recompensas equivalentes, cada episódio ensina com força desproporcional o que não se deve fazer. Com a medição acontece algo semelhante: quando um indicador passa a definir prêmios e punições, a tendência é otimizar o indicador, e não o resultado que ele deveria refletir, fenômeno que Bohte e Meier (2000) associam ao deslocamento de objetivos. No levantamento da OCDE com 5.889 ocupantes de altos cargos federais, só 12% dos que testemunharam práticas antiéticas as reportaram, sinal de ambientes em que falar ainda é percebido como risco (OCDE, 2023).

Na prática. Revise quatro sinais: o que o órgão reconhece, o que facilita, o que mede e o que pune. Use vários indicadores em vez de um número único (Bohte; Meier, 2000), avalie a trajetória e não só o resultado final e evite rankings entre órgãos com missões e contextos diferentes (Brasil, 2026f) . Pergunte sempre se o incentivo favorece aprendizagem e valor público ou apenas a aparência de inovação.

5. Segurança precisa acompanhar o estímulo

Ao desenhar incentivos, considere os riscos de quem inova e os apoios necessários para enfrentá-los.

Nas evidências GINGA. Os documentos analisados descrevem um risco concentrado no indivíduo: inovar ainda tende a ser visto como escolha arriscada e pouco valorizada, enquanto manter práticas tradicionais é institucionalmente mais seguro. O chamado "apagão das canetas", em que servidores evitam propor soluções por receio de responsabilização, é a expressão mais aguda disso (Brasil, 2026g). Na comparação de experiências, a base normativa e o apoio jurídico apareceram como condição para dar segurança à implementação: o Contrata+ Brasil contou com a AGU desde a formulação (Brasil, 2026c).

Na literatura. Nas avaliações de países do framework da OCDE, a aversão ao risco, resultante de vários fatores estruturais, foi o fator mais consistente e poderoso a limitar a consideração de opções inovadoras (Kaur et al., 2022, p. 52), associada ao receio de consequências jurídicas ou de carreira (p. 46). A Declaração da OCDE compromete os aderentes a dar permissão para riscos apropriados e a deixar claras as responsabilidades pela inovação (OCDE, 2019a). O excesso de controle também tem custo, em rigidez, desconfiança e perda de capacidade inovadora (OCDE, 2022). Nem toda cautela é defeito, porém: em serviços essenciais, há boas razões para evitar riscos (Mulgan, 2007, p. 14).

Na prática. Comece esclarecendo o que já é permitido, com apoio da área jurídica e de modelos existentes. Envolva jurídico, controle interno e, quando couber, órgãos de controle desde o início. Defina critérios para analisar falhas e resultados inesperados, considerando os cuidados adotados, os riscos e as responsabilidades. Um teste que não confirma a hipótese não caracteriza, por si só, uma conduta inadequada; os acordos de experimentação não afastam as responsabilidades aplicáveis.

6. Reconheça o processo e as equipes, não só o resultado

Valorize o ato de testar e o trabalho coletivo, sem transformar reconhecimento em disputa.

Nas evidências GINGA. Nas oficinas de dezembro de 2025, os participantes destacaram a importância de formas de reconhecimento não financeiro e apoios voltados ao processo de testar, e não só ao produto final. Espaço para mostrar o trabalho e tempo dedicado a ele também foram associados à motivação para inovar (Brasil, 2026d).

Na literatura. Para a OCDE, a remuneração não parece motivar a inovação, ao contrário do reconhecimento, da progressão na carreira, das missões especiais e das competições; o desafio é recompensar quem experimenta de forma estruturada, mesmo sem sucesso (OCDE, 2015, p. 7, 26). O Concurso Inovação da Enap premiava equipes, e não dirigentes (Camões; Severo; Cavalcante, 2017, p. 114), mas também mostra limites: as inovações de atendimento ao cidadão somaram 13,6% das inscrições e 18,8% dos prêmios, enquanto as voltadas à gestão interna foram proporcionalmente menos premiadas (p. 110-111). Recompensas mal desenhadas podem transformar interesse em obrigação: em jogos digitais, quem jogava sobretudo pelas recompensas relatou menos satisfação

(Frommel; Mandryk, 2022). A Comissão Europeia alerta para a "inflação de prêmios" (European Commission, 2013, p. 19).

Na prática. Reconheça equipes e redes, e não só indivíduos. Dê visibilidade ao que foi aprendido, inclusive quando não funcionou. Evite pontuar a simples participação em eventos. Verifique quem tem condições de concorrer: se só equipes com tempo e apoio conseguem se inscrever, o reconhecimento reforça desigualdades.

7. Pense a continuidade desde o primeiro dia

Inovação que depende de uma pessoa ou de um recurso pontual fica mais vulnerável às mudanças.

Nas evidências GINGA. Na comparação de experiências, iniciativas em estágio inicial dependiam mais de lideranças específicas e de recursos pontuais, e ficavam vulneráveis a mudanças de gestão. A escala não aconteceu sozinha: exigiu comunicação, mobilização, apoio técnico e adaptação local. Plataformas, por si só, não bastaram; curadoria, orientação e acompanhamento fizeram a diferença (Brasil, 2026c). No LA-BORA! gov, a rotatividade de gestão apareceu em 14,4% das respostas (Brasil, 2026b).

Na literatura. Entre 138 iniciativas premiadas, 71,7% continuavam ativas. A permanência esteve associada ao estilo de liderança, mas também ao envolvimento das equipes, ao uso de instrumentos gerenciais, ao acompanhamento e à difusão dos resultados e à adaptação contínua (Ferrarezi; Amorim; Tomacheski, 2010 *apud* Camões; Severo; Cavalcante, 2017, p. 102). As dificuldades financeiras aparecem sobretudo na rotinização, quando acaba o financiamento inicial (Cinar; Trott; Simms, 2019). Mulgan (2007, p. 27) chega a afirmar que a difusão importa mais do que a invenção.

A continuidade também pode ser lida pelas rotinas de moldagem e aprendizagem do Índice. A moldagem se refere à incorporação e à sustentação das soluções que se mostraram adequadas; a aprendizagem, à avaliação e ao registro do que funcionou e do que precisa ser revisto. Propõe-se que os apoios à continuidade contemplem essas práticas, além das condições de equipe, recursos e governança necessárias para sustentá-las.

Na prática. Ao aprovar um piloto, defina quem mantém a solução, com que recurso, como os aprendizados serão registrados e que critério levará a ampliar, adaptar ou interromper. Distribua a carga entre a equipe e a organização, para não sobrecarregar sempre as mesmas pessoas (Skaggs et al., 2018). Documente em formato reutilizável e conecte a experiência a repositórios como o VitrineGov.

Condições que favorecem resultados

Os aprendizados sugerem como desenhar incentivos. Esta seção reúne as condições que aparecem associadas a iniciativas que avançam e se sustentam. Elas atuam em conjunto e em três níveis: na equipe, na organização e no ecossistema.

Como ler o quadro. A maior parte das evidências usadas vem de casos bem-sucedidos e mede a frequência com que um fator foi mencionado, e não o seu efeito. A frequência de menções não demonstra efeito causal nem, por si só, associação estatística com resultados. Um mesmo fator pode ajudar em um contexto e atrapalhar em outro (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016, p. 155).

Nível	Condições	O que as fontes mostram
Na equipe	Liderança imediata que dá permissão e respaldo; segurança para propor e errar; tempo protegido e autonomia pactuada; escuta e colaboração	No Diagnóstico GINGA, tempo (28 de 187 respostas) e apoio da liderança (27 de 187) estão entre as condições mais citadas para inovar; escuta e diálogo aparecem em 30 de 192 respostas sobre ambiente favorável (Brasil, 2026e). A autonomia é o antecedente individual mais citado na revisão de De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 158).
Na organização	Regras claras e proporcionais ao risco, com apoio jurídico; recursos e folga (tempo, pessoas, tecnologia e dinheiro); competências aplicadas; rotinas de registro, acompanhamento e difusão	Entre 286 experiências finalistas e premiadas, os facilitadores mais citados foram trabalho em equipe e cooperação (52,4%), disponibilidade de recursos (52,1%), legitimação e comprometimento (43,7%) e desenvolvimento de competências (32,2%) (Isidro-Filho, 2017, p. 173). Na revisão internacional, folga de recursos (22%), estilo de liderança (21%) e grau de aversão ao risco e espaço para aprendizagem (18%) lideram os antecedentes organizacionais (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016, p. 157).
No ecossistema	Curadoria e orientação; conexão qualificada entre demandas, soluções e apoios; governança presente, mas não centralizadora; caminhos de financiamento e de difusão	Na comparação de experiências, a curadoria ativa foi apontada como um fator de confiança dos gestores, a coordenação não aconteceu espontaneamente e a escala exigiu uma trilha de apoio (Brasil, 2026c). Rede e cooperação interorganizacional estão entre os indutores das iniciativas do Concurso Inovação (Cavalcante; Camões, 2017, p. 137).

A liderança é o ponto de maior convergência, e a chefia intermediária merece atenção. A liderança aparece como condição decisiva em quase todas as fontes, com uma exceção: dirigentes federais entrevistados não apontaram sua ausência como barreira (Brandão; Bruno-Faria, 2017). O Observatório de Inovação do Setor Público da OCDE destaca as chefias intermediárias que apoiam e dão autonomia às equipes (OCDE/OPSI, 2021, p. 13-14). No sentido inverso, em um caso canadense, a gerência média funcionava como uma "camada de argila" que filtrava ideias pelo capital social de quem as propunha, e não pelo mérito (Kaur et al., 2022, p. 46).

Na prática. Use o quadro como uma lista de verificação para a iniciativa que você quer destravar. Que condições já existem em cada nível? Qual está ausente e mais trava o avanço? Comece por ela, lembrando que nenhuma condição isolada costuma bastar.

Experiências de referência

Seis experiências nacionais, analisadas pela GINGA em 2026, mostram como funções de incentivo, como curadoria, conexão, financiamento e difusão, funcionam na prática. Não são modelos a copiar nem um ranking: são referências para adaptar a cada contexto (Brasil, 2026c).

Experiência	O que faz	Incentivo que mobiliza	O que ensina
Contrata+ Brasil (MGI)	Conecta órgãos públicos a microempreendedores individuais e a fornecedores como agricultores familiares, para contratações simples	Simplificação de procedimentos e segurança jurídica, com a AGU envolvida desde a formulação	Simplificar com base normativa abre acesso, mas a adesão depende de comunicação e mobilização contínuas
Plataforma Desafios (GNova/Enap)	Transforma problemas públicos em desafios de inovação aberta, com chamadas e premiações	Combinação de prêmio, visibilidade, apoio técnico, teste e possível incorporação da solução	Um polo articulador conecta problemas, solucionadores e instrumentos jurídicos; encontros presenciais sustentam o engajamento
MAPA Conecta Brasil (MAPA e Serpro)	Conecta startups, investidores, ambientes de inovação e instituições de pesquisa do setor agropecuário	Conexão setorial, visibilidade e articulação territorial com superintendências e estados	O autocadastro sem curadoria pode gerar participação desequilibrada; a articulação com os estados amplia o alcance, mas falta uma instância que oriente e dê segurança aos participantes
GovTechPlace (GovTech Lab)	Conecta desafios da gestão pública a soluções de startups previamente avaliadas	Curadoria prévia das startups, que valida as soluções e reduz o risco percebido pelo gestor público	A plataforma precisa vir acompanhada de mobilização, orientação e apoio institucional
VitrineGov (MGI)	Reúne e divulga boas práticas da administração pública, com curadoria humana apoiada por inteligência artificial	Reconhecimento e visibilidade nacional	Uma base curada de boas práticas funciona como reconhecimento e legitimação
Hub TEIA (CAIXA)	Aproxima organizações públicas e startups, com apoio a contratações inovadoras	Chancela institucional, acesso a redes e porta de entrada simples, como protocolos de intenção	Segmentar órgãos por maturidade ajuda a oferecer apoios aderentes às suas capacidades

O que os casos têm em comum. O valor dessas iniciativas não está na tecnologia em si, mas na capacidade de articular agentes e reduzir barreiras. Em todas, a coordenação precisou de alguém que a fizesse acontecer. O financiamento veio de arranjos combinados, muitas vezes construídos caso a

caso, e não de uma fonte única e estável. E a continuidade dependeu da soma de institucionalização, equipe dedicada, apoio tecnológico, engajamento e acompanhamento (Brasil, 2026c).

Um precedente brasileiro: o Concurso Inovação. Entre 1996 e 2015, o concurso da Enap teve 20 edições e reconheceu 362 iniciativas. As premiações iam para as equipes responsáveis pela implementação, e não para os dirigentes, e algumas incluíam cursos e viagens técnicas (Camões; Severo; Cavalcante, 2017, p. 109, 114). O concurso formou a principal base de evidências brasileiras sobre inovação na gestão pública, e também mostrou os limites do reconhecimento isolado, discutidos no aprendizado 6.

Ideias de fora, ainda a testar. O relatório europeu sobre inovação no setor público recomendou, entre outras medidas, um "direito de desafiar", que permitiria a um órgão pedir exceção a uma regra para inovar; um fundo de pequeno porte e acesso rápido para experimentos arriscados; e uma rede de pontos de contato para apoio rápido entre pares (European Commission, 2013, p. 7). São recomendações, não experiências avaliadas, mas dialogam diretamente com as cestas de experimentação segura, financiamento e governança descentralizada.

3

Macrotema 3 · Como fazer na prática

Levar os aprendizados para o dia a dia do órgão.

NESTA PARTE

- Cinco passos, da barreira ao ajuste
- Quadro barreira → incentivo → cesta

Cinco passos, da barreira ao ajuste

Não é preciso partir das oito cestas. O ponto de partida pode ser uma iniciativa concreta que não está avançando, discutida em uma reunião curta com a equipe. Os cinco passos levam da barreira ao ajuste, e cada um traz uma pergunta central e um cuidado.

1. **Descreva a barreira como uma situação observável.** Qual problema público a iniciativa quer resolver e em que etapa parou: ideia, teste, implementação ou continuidade? O que impede o avanço e como isso aparece no dia a dia? Identifique o tipo de barreira (institucional, organizacional, cultural, de capital humano ou relacional) e onde ela está: dentro do órgão ou entre órgãos.
   - *Cuidado:* "falta capacitação" ou "falta recurso" ainda são hipóteses e não descrevem a barreira. Procure o que está por trás do obstáculo mais visível.
2. **Encontre quem pode agir e o que já existe.** Quem decide sobre essa barreira? Que apoios já estão disponíveis no órgão, na rede de pontos focais, em laboratórios e escolas de governo ou entre as possibilidades previstas nas cestas GINGA, conforme sua disponibilidade?
   - *Cuidado:* se a resposta depender de outro órgão, transforme a necessidade em uma demanda de articulação, com responsável e próximo passo definidos.
3. **Escolha a menor combinação capaz de mudar a situação.** Pode ser uma conversa com a liderança, tempo protegido, uma mentoria, uma conexão, um modelo jurídico ou um recurso. O quadro barreira → incentivo → cesta, logo a seguir, ajuda a ver as opções.
   - *Cuidado: verifique se a barreira exige combinar condições na equipe e apoios da organização.* Antes de decidir, pergunte como o incentivo poderia ser cumprido sem gerar o resultado esperado.
4. **Teste em escala compatível com os riscos e observe.** O que pode ser experimentado e em qual prazo? Que sinais de aprendizagem e de efeitos indesejados serão observados nesse período? Registre a hipótese antes de começar. Separe dois resultados: o do incentivo (por exemplo, viabilizar o teste) e o da inovação (por exemplo, melhorar o atendimento). O teste deve gerar aprendizagem sem comprometer direitos ou a continuidade de serviços essenciais.
   - *Cuidado: pactue critérios de análise e responsabilidades antes do teste. Diferencie resultados inesperados de condutas inadequadas, considerando os cuidados adotados.*
5. **Registre, ajuste e decida.** O que aconteceu? O que aprendemos? O incentivo deve ser interrompido, mantido, adaptado ou ampliado? Registre também o que não funcionou e compartilhe com a rede. Melhorias observadas durante o teste são sinais para análise, não prova automática de que o incentivo as causou.
   - *Cuidado:* se a decisão for ampliar, defina quem sustenta a solução, com que recurso e como ela será acompanhada.

> **Dica para a conversa.** Em reuniões de geração de ideias, quem fala primeiro tende a ancorar o grupo. Peça que cada pessoa escreva suas respostas antes de abrir a discussão: a OCDE recomenda a escrita simultânea para reduzir o pensamento de grupo e o peso de quem fala primeiro (OCDE, 2022).

O roteiro e o quadro ajudam a organizar a escolha e a reduzir vieses, mas não substituem o julgamento de quem conhece o problema. O importante é começar pequeno, observar o efeito e ajustar o incentivo à barreira real.

Quadro barreira → incentivo → cesta

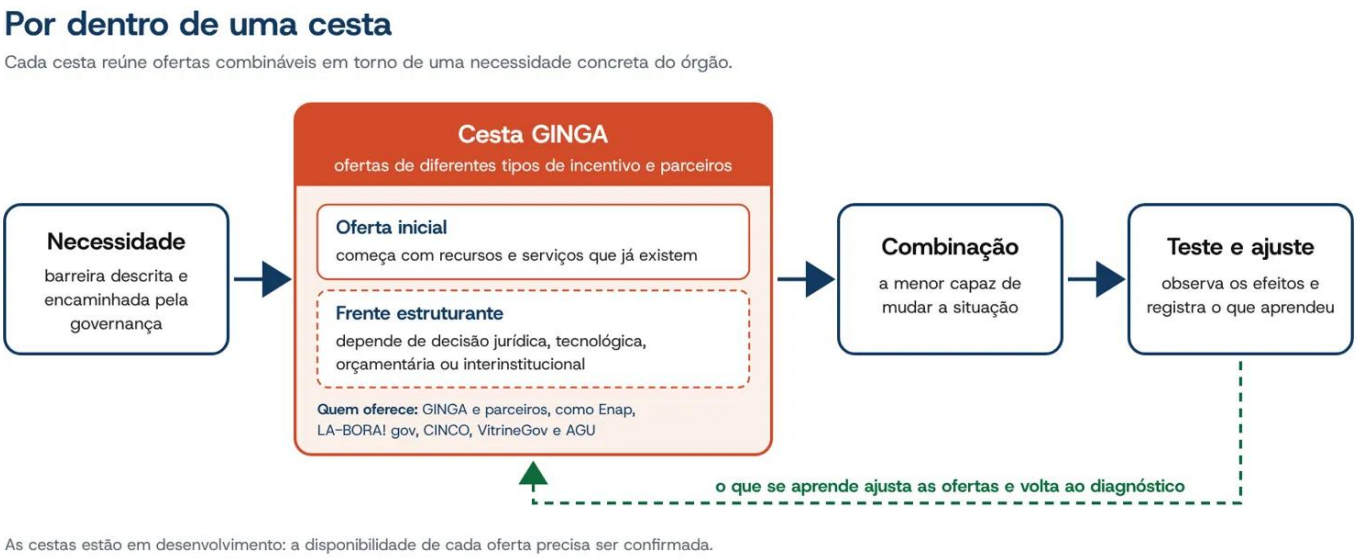
O quadro parte das barreiras como elas aparecem no dia a dia e indica os tipos de incentivo, as cestas que podem ajudar e o principal cuidado de cada resposta. São possibilidades a ajustar ao problema identificado, e não uma lista de soluções universais (Brasil, 2026a).

Barreira observada	Tipos de incentivo	Cestas GINGA (e dimensões envolvidas)	Principal cuidado
Medo de responsabilização e insegurança jurídica para experimentar	Normas e segurança institucional (esclarecer o que já é permitido); liderança e condições de trabalho	1. Curadoria e orientação do ecossistema (Normas); 4. Experimentação segura; 8. Ambiência para inovar	Proteger o erro responsável sem criar um escudo para a má gestão
Normas e procedimentos rígidos, microgerenciamento	Normas e segurança institucional (rever procedimentos; alterar a norma só quando ela impede); liderança e condições de trabalho	6. Arranjos institucionais para inovação (Normas e Governança); 8. Ambiência para inovar	Não se trata de menos controle, mas de regras proporcionais ao risco, construídas com jurídico e controle
Falta de tempo e sobrecarga	Liderança e condições de trabalho (tempo protegido, autonomia pactuada)	6. Arranjos institucionais para inovação (Gestão de Capacidades); 8. Ambiência para inovar	Não sobrecarregar sempre as pessoas mais engajadas
Chefia que não respalda, medo de errar, silêncio	Liderança e condições de trabalho; reconhecimento e valorização	8. Ambiência para inovar (Ambiência e Governança)	Discurso a favor do erro sem prática coerente ensina o contrário

Barreira observada	Tipos de incentivo	Cestas GINGA (e dimensões envolvidas)	Principal cuidado
Ninguém sabe que apoios, instrumentos ou parceiros existem	Articulação e colaboração; normas e segurança institucional (referências jurídicas); recursos e infraestrutura	1. Curadoria e orientação do ecossistema; 2. Conexão e articulação qualificada (Governança); 3. Financiamento e acesso a recursos	Catálogo ou plataforma sem curadoria pode não gerar conexão útil
Falta recurso para testar ou para continuar	Recursos e infraestrutura	3. Financiamento e acesso a recursos (Governança)	Financiar o piloto sem plano de continuidade; concentrar recursos nos órgãos mais estruturados
Iniciativas isoladas; informação que não circula entre áreas e órgãos	Articulação e colaboração	7. Governança descentralizada (Governança e Ambiência); 2. Conexão e articulação qualificada	Rede que vira apenas agenda de eventos
Falta de método ou de competência para testar	Capacitação e apoio técnico	4. Experimentação segura (orientação metodológica); 8. Ambiência para inovar (formação de lideranças) (Gestão de Capacidades)	Capacitar sem condições de aplicar pode gerar frustração
Piloto que não vira rotina; aprendizado que se perde	Informação, retorno e aprendizagem; reconhecimento e valorização	5. Difusão, adaptação e institucionalização (Governança)	Replicar sem adaptar ao novo contexto
Inovação invisível; esforço que não é reconhecido	Reconhecimento e valorização; informação, retorno e aprendizagem	5. Difusão, adaptação e institucionalização (reconhecimento, VitrineGov); 7. Governança descentralizada (Ambiência)	Prêmios individuais e rankings podem enfraquecer a colaboração

Observação: Os tipos de incentivo e as cestas seguem a numeração apresentada em Como a GINGA organiza a resposta.

Como ler o quadro. Uma barreira concreta costuma pedir mais de uma linha, e uma mesma cesta responde a mais de uma barreira. Informação, retorno e aprendizagem atravessam todas as respostas: diagnóstico, acompanhamento e registro de aprendizados ajudam a avaliar e ajustar o que foi escolhido. As cestas estão em desenvolvimento. Quando a barreira for falta de tempo ou sobrecarga, explicite a decisão necessária: reservar horas, rever prioridades ou redistribuir atividades. Encaminhar a equipe para uma cesta não resolve, por si só, essas condições.



Como acompanhar. O acompanhamento proposto neste referencial se apoia nas ciências comportamentais, área que investiga como pessoas e organizações respondem, na prática, a regras, mensagens, recompensas e sanções. Essa lente é central para a dimensão Incentivos porque incentivos não são neutros. Eles direcionam a atenção, sinalizam o que a organização valoriza e mudam comportamentos, nem sempre na direção pretendida. As pessoas respondem ao que a organização efetivamente recompensa, tolera ou pune, e não apenas ao que ela declara valorizar (Kerr, 1975; Skaggs et al., 2018). Por isso, a GINGA incorporou essa lente desde o desenho de suas propostas (Brasil, 2026f).

Chamamos de efeitos indesejados, ou não intencionais, as consequências de um incentivo que se afastam do objetivo que motivou sua criação ou o contrariam. A literatura descreve padrões recorrentes, já ilustrados nos aprendizados 3 e 4:

- recompensar um comportamento esperando obter outro (Kerr, 1975);
- punir, muitas vezes de modo informal, o próprio comportamento que se diz buscar (Skaggs et al., 2018);
- otimizar o indicador em vez do resultado que ele deveria refletir, fenômeno associado ao deslocamento de objetivos (Bohte; Meier, 2000);
- mudar o significado da situação, como na multa que passou a ser lida como o preço de um serviço (Gneezy; Rustichini, 2000).

Na literatura organizacional, esse tipo de consequência também é chamado de “efeito cobra” (Zighan, 2023). A expressão remete a um relato muito citado: uma recompensa por cobras mortas teria estimulado a criação de cobras para receber o pagamento.

Esses efeitos importam para o acompanhamento porque raramente aparecem nos indicadores de sucesso. Um número pode melhorar justamente porque foi distorcido. Um programa pode parecer bem-sucedido enquanto concentra benefícios nos órgãos mais estruturados ou sobrecarrega sempre as mesmas pessoas. Por isso, as orientações da OCDE para o uso de ciências comportamentais em

políticas públicas recomendam testar em pequena escala, avaliar e ajustar antes de ampliar (OCDE, 2017, 2019b). Acompanhar, nesse sentido, não é apenas verificar se as metas foram atingidas. É observar que comportamentos o incentivo está de fato produzindo, para quem e a que custo.

As sugestões abaixo traduzem em orientações práticas a discussão sobre efeitos indesejados de incentivos e podem orientar o órgão e a própria GINGA (Kerr, 1975; Bohte; Meier, 2000; Skaggs et al., 2018; Zighan, 2023; Brasil, 2026f):

- **Vários indicadores, não um número só.** Cruze indicadores e registros qualitativos para identificar distorções. Ter várias métricas reduz, mas não elimina o risco de manipulação discutido por Bohte e Meier (2000).
- **Trajetória, não fotografia.** Considere aprendizados, mudanças de rumo e reformulações ao longo do tempo.
- **Sinais de alerta, além de sinais de sucesso.** Observe maquiagem de dados, concentração de benefícios e sobrecarga, e antecipe efeitos não intencionais antes de implementar (Zighan, 2023).
- **Ciclos curtos de revisão.** Revise periodicamente os próprios incentivos e indicadores, com evidências qualitativas e quantitativas.
- **Canal seguro para apontar problemas.** Quem identifica disfunções no próprio programa precisa de proteção para falar (Skaggs et al., 2018).
- **Sem rankings entre órgãos diferentes.** Compare cada órgão com a própria trajetória.
- **Esforço proporcional.** Registre o necessário para decidir, aprender e prestar contas, sem transformar o acompanhamento em mais uma barreira.

Perguntas para cada ciclo de acompanhamento:

- O que mudou na situação que travava a iniciativa?
- Que sinal de aprendizagem apareceu, e qual não apareceu?
- Houve algum efeito indesejado? Para quem?
- Quem conseguiu acessar o apoio e quem ficou de fora?
- A decisão é interromper, manter, adaptar ou ampliar?

Conexão com o Índice de Capacidades para Inovação. O Índice ajuda a enxergar o ponto de partida do órgão e a acompanhar sua evolução. Entre os indicadores preliminares relacionados às cestas estão, por exemplo, o registro de hipóteses e resultados em testes de novas soluções, a existência de mecanismos formais de revisão após falhas, orientados à aprendizagem, e o número de pilotos incorporados à rotina da organização nos últimos 24 meses (Brasil, 2026a). Esses indicadores ainda estão em construção.

Referências

BOHTE, J.; MEIER, K. J. Goal displacement: assessing the motivation for organizational cheating. **Public Administration Review**, v. 60, n. 2, p. 173-182, mar./abr. 2000.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 145-164.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Relatório da Oficina GINGA Rascunhos do Futuro**. Brasília, DF: MGI, 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Arquitetura preliminar de incentivos à inovação governamental**: Cestas de Incentivos GINGA. Brasília, DF: MGI, 2026a.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Barreiras à inovação no setor público brasileiro**: o que dizem os(as) servidores(as): análise de 1.930 respostas anônimas (2023-2026). Brasília, DF: MGI, 2026b.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Benchmarking funcional sobre incentivos à inovação governamental**: subsídios para o desenho da agenda de Incentivos GINGA. Brasília, DF: MGI, 2026c.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. Capítulo 3: dimensão Incentivos. In: BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Capítulo Incentivos do livreto GINGA**. Brasília, DF: MGI, 2026d. No prelo.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Diagnóstico de Inovação Governamental**: respostas ao questionário (200 participantes, 2 a 11 fev. 2026). Brasília, DF: MGI, 2026e. Base de dados interna.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. Coordenação-Geral de Inovação e Governança Estratégica. **O dilema dos incentivos à inovação**: lições para o desenho do modelo GINGA no setor público. Brasília, DF: MGI, 2026f.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diretoria de Inovação Governamental. **Síntese das análises dos termos de referência**: dimensão Incentivos à Inovação GINGA. Brasília, DF: MGI, 2026g. Documento interno.

CAMÕES, M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALCANTE, P. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do Prêmio Inovação. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 95-117.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 119-143.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

CINAR, E.; TROTT, P.; SIMMS, C. A systematic review of barriers to public sector innovation process. **Public Management Review**, v. 21, n. 2, p. 264-290, 2019. DOI: https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/padm.12209.

DUSTAN, A.; HERNANDEZ-AGRAMONTE, J. M.; MALDONADO, S. Motivating bureaucrats with behavioral insights when state capacity is weak: evidence from large-scale field experiments in Peru. **Journal of Development Economics**, v. 160, art. 102995, jan. 2023. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102995.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Research and Innovation. **Powering European public sector innovation**: towards a new architecture: report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. DOI: https://doi.org/10.2777/51054.

FROMMEL, J.; MANDRYK, R. L. Daily quests or daily pests? The benefits and pitfalls of engagement rewards in games. **Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction**, v. 6, n. CHI PLAY, p. 1-23, out. 2022. DOI: https://doi.org/10.1145/3549489.

GNEEZY, U.; RUSTICHINI, A. A fine is a price. **The Journal of Legal Studies**, v. 29, n. 1, p. 1-17, jan. 2000. DOI: https://doi.org/10.1086/468061.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. In: SHAVININA, L. V. (org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-573.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 165-177.

KAUR, M.; BUISMAN, H.; BEKKER, A.; McCULLOCH, C. **Innovative capacity of governments**: a systemic framework. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Working Papers on Public Governance, n. 51). DOI: https://doi.org/10.1787/52389006-en.

KERR, S. On the folly of rewarding A, while hoping for B. **Academy of Management Journal**, v. 18, n. 4, p. 769-783, dez. 1975.

MARQUES, B. N.; LIMA, A. M. F.; SOUZA, A. L. R.; ARAÚJO, M. L. V. Gestão da inovação na administração pública federal: reflexões sobre os caminhos, as barreiras e as perspectivas. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 4, p. 1069-1087, set. 2020. DOI: https://doi.org/10.9771/cp.v13i4.35146.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. London: NESTA, 2007. (NESTA Provocation, 03).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264236561-en.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Behavioural insights and public policy**: lessons from around the world. Paris: OECD Publishing, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Declaration on Public Sector Innovation**. Paris: OCDE, 2019a. (OECD/LEGAL/0450). Adotada em 22 maio 2019. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0450.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Delivering better policies through behavioural insights**: new approaches. Paris: OECD Publishing, 2019b.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising integrity risk assessments in Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Public Governance Reviews).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Strengthening integrity leadership in Brazil's federal public administration**: applying behavioural insights for public integrity. Paris: OECD Publishing, 2023. (OECD Public Governance Reviews).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); OBSERVATORY OF PUBLIC SECTOR INNOVATION (OPSI). **Public sector innovation facets**: enhancement-oriented innovation. Paris: OECD/OPSI, out. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The innovation system of the public service of Brazil: an exploration of its past, present and future journey.** Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: https://doi.org/10.1787/a1b203de-en.

SCARTASCINI, C.; ZAMORA, P. Increasing responsiveness of civil servants: a field experiment on freedom of information compliance. **World Development**, v. 204, art. 107403, 2026.

SILVA, G. H. T.; BUVINICH, D. P. R. Fábrica de Ideias: a experiência da Anvisa como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. 205-214.

SKAGGS, B. C.; MANZ, C. C.; LYLE, M. C. B.; PEARCE, C. L. On the folly of punishing A while hoping for A: exploring punishment in organizations. **Journal of Organizational Behavior**, v. 39, n. 6, p. 812-815, 2018.

ZHUANG, L.; WEN, Z.; LIN, M.; WANG, S.; HU, X. The evolution of behavioral strategies in the game theory context of national park management: a comparison of central and local government objectives. **Systems**, v. 12, n. 8, art. 270, p. 1-23, jul. 2024.

ZIGHAN, S. Mitigating the 'cobra effect' when pursuing organizational resilience. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 31, n. 4, p. 635-647, dez. 2023.