

CARLOS CARAPETO

# Inovar no Estado

**para mudar o país**

**7 etapas**  
para inspirar pessoas  
e fazer acontecer

EDIÇÕES SÍLABO



Edições Sílabo  
Almedina  
2025-09-29

Em todos os casos em que foram citadas obras publicadas noutras línguas, que não a portuguesa, as traduções apresentadas são da responsabilidade do autor.

# **Inovar no Estado**

## **para mudar o país**

**Sete etapas**

Carlos Carapeto

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Silabo na rede  
[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

**FICHA TÉCNICA:**

Título: Inovar no Estado Para Mudar o País – Sete etapas

Autor: Carlos Carapeto

© Edições Silabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, setembro de 2025.

Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Depósito Legal: 553939/25

ISBN: 978-989-561-426-4



**EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**

Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: [silabo@silabo.pt](mailto:silabo@silabo.pt)

[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

# Índice

<b>Índice de casos de estudo</b>	13
<b>Prólogo</b>	15

## Capítulo 1

---

### Inconformismo

1. Inconformistas	19
1.1. Ser inconformista	19
1.2. Inconformismo e inovação no setor público	20
1.3. Trabalhadores empreendedores	21
1.4. Mudar o futuro	22
2. Sentido contrário	24
2.1. A pressão da conformidade	24
2.2. Nietzsche e a autenticidade do Super-Homem	24
2.3. A educação e a alienação da realidade	25
2.4. A inovação como desprendimento	27
2.5. Criar os próprios caminhos	29
3. Aceitação	30
3.1. Três tipos de pessoas	30
3.2. A aceitação nas organizações	31
3.3. Pessoas com alma, mente e inconformadas	31
3.4. Liderança e transformação organizacional	33

4. Romper o ciclo	33
4.1. Alma, mente e inconformismo na reforma do Estado	33
4.2. A reforma do Estado: entre a teoria e a prática	35
4.3. Organizações públicas: labirintos de poder	38
5. Fazer o que não foi feito	40
5.1. Mais do que modismos e ferramentas	40
5.2. A transformação digital	41
5.3. A ilusão da modernização administrativa	44
5.4. Uma rutura necessária	46
Ideias-chave	48

## Capítulo 2

---

### Ver

1. O que esconde a realidade	53
1.1. A realidade além das aparências	53
1.2. Questionar o normal	54
1.3. O desconforto da realidade	58
2. Realidades divergentes	59
2.1. Percepções e realidade	59
2.2. Muitas realidades	61
2.3. Narrativas dominantes	62
3. Realidades filtradas	63
3.1. O realismo duro e a inovação	63
3.2. O desvio do olhar e a contaminação da realidade	64
3.3. A complexidade das experiências humanas	65
4. Aquilo que se vê e o que é invisível	65
4.1. A literatura como ferramenta para aprender a ver	65
4.2. A liberdade na escrita e o medo da exposição	66

4.3. Mais do que uma mudança de hábitos e novas tecnologias	67
5. Guia para aprender a ver	67
5.1. 1.º Identificar e delimitar o problema	68
5.2. 2.º Caracterizar o problema	69
5.3. 3.º Redefinir o problema	69
5.4. 4.º Varrer as folhas secas	70
5.5. 5.º Mergulhar no realismo	71
5.6. 6.º Unir as histórias e retirar significados	71
5.7. Etapas seguintes	72
Ideias-chave	72

### Capítulo 3

---

## Burocracia

1. Burocracia no setor público	77
1.1. A burocracia enquanto contexto inevitável	77
1.2. Recrutar aliados no mar de burocracia	78
1.3. A burocracia como realidade	79
1.4. Desmistificar a burocracia	81
2. «A Força»	81
2.1. «A Força» como metáfora da burocracia	81
2.2. A burocracia como entidade autónoma	83
2.3. A ironia dos gestores do setor privado	84
2.4. Burocracia e cultura organizacional	85
3. Burocracia e imaginação	87
3.1. A burocracia como substituição do pensamento	87
3.2. A imaginação como motor de mudança	87
3.3. Planeamento: formalidade <i>versus</i> transformação	88
3.4. O triunfo da burocracia sobre a imaginação	90

4. Burocracia e inovação	90
4.1. O paradoxo da burocracia inovadora	90
4.2. O papel dos governos na inovação burocrática	91
4.3. A relação ambígua entre burocracia e inovação	92
4.4. A renovação da energia burocrática	94
Ideias-chave	95

## Capítulo 4

---

### Imaginar

1. O ato de imaginar	99
1.1. Compreensão dos problemas	99
1.2. A imaginação no contexto da burocracia do Estado	99
1.3. Abstração e intuição: ferramentas da imaginação	100
2. Criar cenários	101
2.1. A imaginação ao serviço da inovação	101
2.2. Riscos dos cenários condicionados pela tecnologia	102
2.3. A imaginação como exploração do inexplorado	104
3. Explorar o inexplorado	105
3.1. Audácia para explorar o desconhecido	105
3.2. Questionar pressupostos e abrir espaço para a inovação	106
3.3. Criação de cenários futuros	108
3.4. Abordagem sistemática e inclusiva	110
4. Relacionar padrões e criar ligações inesperadas	113
4.1. Relacionar o que não parece relacionável	113
4.2. Ligar padrões para inovar nas políticas públicas	115
4.3. Curiosidade, intuição e colaboração	116
4.4. Tudo está ligado a tudo	117



5. Visualizar	117
5.1. A capacidade de imaginar o futuro	117
5.2. Antecipação criativa	119
5.3. Liderança e criatividade na construção do futuro	120
6. Sonhar acordado	121
6.1. Coragem de imaginar sem limites	121
6.2. Sonhar acordado no contexto do Estado	122
6.3. A música da inovação	123
Ideias-chave	125

## Capítulo 5

---

### Criar

1. Quando a imaginação é uma sílaba	129
1.1. Uma viagem da imaginação à criação	129
1.2. A inspiração por trás de <i>O Superman</i>	129
1.3. Uma viagem de risco	130
1.4. A imaginação como motor da inovação	130
1.5. O perigo da imitação na inovação	132
2. Criatividade	133
2.1. As condições da criatividade	133
2.2. A liberdade como base da criatividade	133
2.3. A experiência e o conhecimento como combustíveis	134
3. Colaborar com os cidadãos	135
3.1. Cidadãos exploradores	135
3.2. Cidadãos criadores	136
3.3. Desafios na colaboração	137

4. Simular para antecipar	138
4.1. Simulação ou morte	138
4.2. As vantagens da simulação na tomada de decisões	139
5. Experimentar	140
5.1. Protótipos e pilotos	140
5.2. Experimentar com protótipos	141
5.3. Testar no setor público	142
5.4. Experimentar com testes-piloto	144
5.5. Adotar métodos ágeis	145
5.6. Explorar alternativas	146
5.7. Aceitar o risco e o erro	148
5.8. Medir e aprender com a experimentação	150
6. Mudar com um desenho	152
6.1. A arte de transformar ideias em formas	152
6.2. O poder das formas, linhas e cores	153
6.3. Cada desenho conta uma história	153
6.4. Eliminar a confusão através da visualização	154
6.5. Cy Twombly: o desenho abstrato como expressão	154
6.6. O desenho como ferramenta de exploração	155
Ideias-chave	155

## Capítulo 6

---

### Transformar

1. Transformar as ideias em realidade	159
1.1. O que ainda não existe	159
1.2. A inovação entre a imaginação e a realidade	160
1.3. Os riscos da imaginação descolada da realidade	161
1.4. A imaginação como ponto de partida para a inovação	162

2. A realidade é a matéria-prima	164
2.1. A realidade persiste	164
2.2. Recombinar e transformar	165
2.3. Transformar a realidade em ideias e as ideias em realidade	166
3. Desejar o futuro	168
3.1. Inovar é...	168
3.2. Consciência de inovador	169
3.3. A dificuldade	169
Ideias-chave	170

## **Capítulo 7**

---

### **Avaliar**

1. Clima criativo e ambiente de trabalho	173
1.1. Ambiente de trabalho e clima organizacional	173
1.2. Medições e frustrações	173
1.3. Ambiente de trabalho e colaboração	174
1.4. Uma canção para não adormecer	174
1.5. Estratégias para alimentar um clima criativo	175
2. Avaliar o clima criativo	177
2.1. Porquê avaliar o clima criativo?	177
2.2. Como avaliar o clima criativo?	178
2.3. Elementos do clima criativo que devem ser avaliados	179
3. Avaliar os resultados da inovação	185
3.1. Que resultados devem ser avaliados?	185
3.2. Avaliar porquê?	186
3.3. Avaliar como?	187

3.4. Desafios na avaliação	188
3.5. Os resultados da inovação que devem ser avaliados	190
Ideias-chave	197
<b>Epílogo – O caminho que fica por fazer</b>	<b>199</b>
<b>Notas e referências bibliográficas</b>	<b>201</b>

# Índice de casos de estudo

1. A confiança nas instituições públicas	26
2. Decidim – Democracia participativa digital	36
3. O Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas em Portugal	39
4. A revolução digital no setor público da Estónia	40
5. O Government Digital Service no Reino Unido	42
6. As quatro torneiras nacionais de Singapura	44
7. O Singapore Personal Access	47
8. O funcionamento de um hospital	56
9. Os princípios de gestão no estatuto dos dirigentes	79
10. A tempestade solar de 2024	103
11. Utilização das tecnologias emergentes no setor público	107
12. O Cartão de Cidadão em Portugal	162
13. O programa de prevenção de paralisia cerebral em trabalho de parto prematuro no Reino Unido	196



# Prólogo

A inovação no Estado exige ação, método e coragem. É uma necessidade urgente para construir uma sociedade mais justa e livre. Este livro foi escrito para quem acredita que a mudança é possível e está disposto a assumir um papel transformador – gestores públicos, decisores políticos, técnicos e cidadãos que rejeitem o conformismo e desejam fazer a diferença. Mais do que teorias, estas páginas oferecem um percurso prático, através de sete etapas para inovar no Estado. Cada capítulo é uma etapa e um convite a pensar de forma diferente.

**Capítulo 1. Inconformismo.** O inconformismo é a força motriz da mudança. Este capítulo explora a forma de desafiar o conformismo, promover a autenticidade e liderar a transformação, mesmo em ambientes resistentes. A insatisfação criativa e a coragem de questionar o que parece inquestionável abrem caminho para soluções inesperadas.

**Capítulo 2. Ver.** As rotinas obscurecem os detalhes cruciais da realidade. Neste capítulo mostra-se como observar além do óbvio e, dessa forma, identificar problemas invisíveis, reconhecer oportunidades disfarçadas e desconstruir os filtros que distorcem a realidade.

**Capítulo 3. Burocracia.** A burocracia não é um obstáculo intransponível. Este capítulo ensina a navegar nas regras burocráticas, identificar pontos de alavancagem e usar a estrutura do Estado a favor da inovação – sem desperdiçar energia em batalhas infrutíferas.

**Capítulo 4. Imaginar.** Inovar exige mais do que ideias; requer a capacidade de torná-las viáveis. Neste capítulo aborda-se a construção de cenários e a projeção de futuros alternativos para os serviços públicos, equilibrando a realidade com a ambição.

**Capítulo 5. Criar.** Muitas ideias brilhantes falham na execução ou não chegam sequer a essa fase. Este capítulo mergulha na prática: como testar soluções em pequena escala, envolver as pessoas e transformar conceitos abstratos em projetos tangíveis.

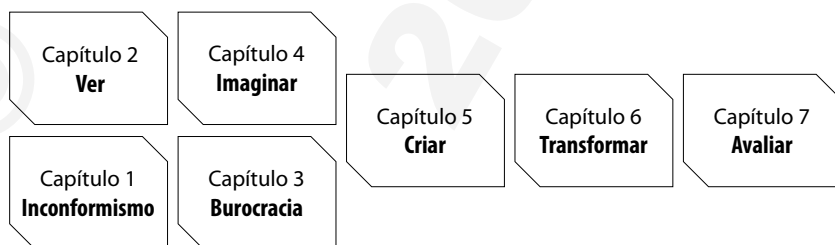
**Capítulo 6. Transformar.** As mudanças isoladas têm um alcance limitado. É preciso aprender a realizar transformações estruturais, identificando resistências, conquistando aliados e desenhando estratégias que resistam ao tempo.

**Capítulo 7. Avaliar.** No setor público, a inovação só se justifica se criar valor para satisfazer as necessidades reais das pessoas. Este capítulo explora métricas que vão além dos indicadores tradicionais e podem ser utilizadas na avaliação dos resultados da inovação e do contexto organizacional onde a inovação acontece.

Este é um livro para agir, não apenas para ler. A sua leitura deve ser confrontada com o dia a dia do leitor e com os resultados que obteve na sua transposição para a prática. Ao longo destas páginas, encontrará histórias reais (casos de estudo) de inovação no Estado. Se acredita que os serviços públicos podem ser melhores, a administração pública pode ser diferente e que é possível transformar o papel do Estado na sociedade, este livro é um aliado que propõe um caminho com sete etapas para passar das ideias à sua concretização. No final da leitura estará mais preparado para liderar e envolver-se em mudanças, influenciar decisões e contribuir para a mudança. A inovação não acontece por acaso. Acontece porque há quem se atreva a tentá-la.

Na figura seguinte relembro-lhe as sete etapas desta viagem.

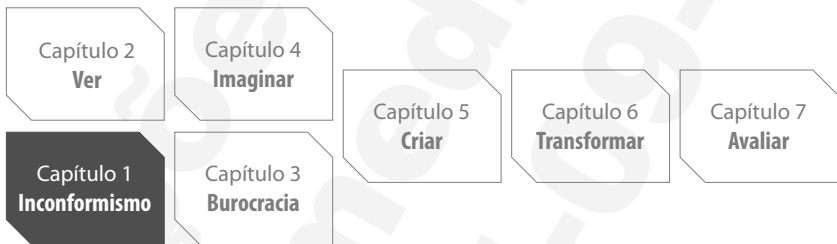
#### Inovar: um caminho com sete etapas





## Capítulo 1

# Inconformismo



## ■ Objetivos

Este capítulo pretende mostrar como o inconformismo pode ser a força catalisadora da inovação e da mudança no contexto do Estado. O objetivo é aprender a explorar o inconformismo como motor da inovação.

Os pontos deste capítulo são os seguintes:

- **Inconformistas** – O papel dos inconformistas na transformação social e organizacional e o modo como a atitude desafiadora pode contribuir para a evolução dos sistemas e das práticas instituídas.
- **Sentido contrário** – O desafio de nadar contra a maré, incluindo a pressão social para o conformismo, e a importância de preservar a autenticidade em ambientes que valorizam a uniformidade.
- **Aceitação** – A relação entre o inconformismo e a necessidade de aceitação no contexto organizacional e o papel da liderança na criação de uma cultura que promova a inovação e a criatividade.
- **Romper o ciclo** – A dinâmica entre alma, mente e inconformismo na transformação do Estado.
- **Fazer o que não foi feito** – A inovação deve ir além dos modismos, enfrentando as barreiras da aceitação e promovendo ruturas que conduzam a mudanças duradouras no Estado.

## 1. Inconformistas

Dar a cada emoção uma personalidade, a cada estado de alma uma alma.<sup>1</sup>

*Fernando Pessoa*

Livro do Desassossego: composto por Bernardo Soares,  
ajudante de guarda-livros na cidade de Lisboa

### 1.1. Ser inconformista

«Quem quiser ser homem tem de ser inconformista». Foi Ralph Waldo Emerson quem o afirmou, num livro<sup>2</sup> onde defende que a independência individual e a confiança em si mesmo são essenciais para alcançar a realização pessoal e a verdadeira liberdade. Emerson desafia-nos a questionar as normas estabelecidas e a não nos deixarmos moldar pelas expectativas da sociedade. Para ele, a conformidade é uma prisão que limita o potencial humano, enquanto o inconformismo é a chave para a autenticidade e a plenitude. A frase reflete a ideia de que ser «homem» (ou seja, plenamente humano) implica resistir à pressão de seguir o rebanho. Emerson valoriza a integridade da mente individual acima de tudo, afirmando: «Nada é finalmente sagrado a não ser a integridade da nossa própria mente».<sup>3</sup> Sugere assim, que a verdadeira essência reside na capacidade de pensar por si mesmo, de manter as próprias convicções e de agir de acordo com os princípios internos, mesmo que isso signifique nadar contra a corrente. Abraçamos a nossa singularidade, confiamos na voz interior e, desse modo, podemos alcançar uma existência genuína e livre.

O inconformismo não é um ato de rebeldia. É uma expressão de autenticidade e coragem para viver de acordo com a sua própria essência.

Contudo, o inconformismo, ainda que essencial, não é suficiente para promover a inovação.

Apesar de muitas pessoas acreditarem que o recrutamento e a seleção de líderes na administração pública favorece o clientelismo partidário e de outras organizações, o que explica, afinal, a persistência de tal perceção? A resposta mais provável para esta pergunta é a mesma que explica por que tantas pessoas permanecem em casamentos infelizes: o conformismo. É a falta de coragem para fixar outros

horizontes e abrir caminho a novas ideias, soluções criativas e transformações significativas.

## 1.2. Inconformismo e inovação no setor público

A integridade promove o inconformismo. Os inconformistas, guiados pelos valores que os definem, têm a coragem de seguir em direções diferentes às da maioria quando acreditam que esse é o caminho certo. Esta independência de pensamento e ação protege-os da necessidade de aprovação externa, oferecendo-lhes a liberdade necessária para explorar o que ainda não foi feito e abordar os problemas de forma inovadora. Ser inconformista é um ato de autenticidade e coragem que exige confiança em si mesmo e uma ligação profunda com os princípios que orientam a vida. Thomas M. Scanlon escreveu que «valorizar algo é considerar que existem razões para manter certas atitudes positivas em relação a esse algo e para agir de determinadas formas a seu respeito».<sup>4</sup> Isto significa que a valorização de alguma coisa não é apenas um sentimento subjetivo ou uma preferência pessoal, mas resulta do reconhecimento de razões objetivas para adotar determinadas atitudes ou ações. Valorizar o serviço público, os profissionais de saúde, ou as pessoas que se dirigem aos hospitais públicos para serem assistidas, significa reconhecer que há razões para criar soluções novas para os problemas que persistem há muito tempo e outros que emergem pela primeira vez. Ou seja, há razões objetivas para inovar.

Ser inconformista é um desafio exigente. No contexto do Estado predomina a cultura de aceitação e de obediência, enraizada no formalismo e na hierarquia. Esta cultura, que influencia tanto os trabalhadores como as lideranças, constitui um dos maiores obstáculos à inovação. Em Portugal, no final do terceiro trimestre de 2024, estavam registados 746.502 trabalhadores na administração pública,<sup>5</sup> um número que reflete a dimensão e a complexidade desta estrutura. O conformismo é uma tendência, porque ajuda a manter a ordem estabelecida. O resultado é o enfraquecimento da criatividade e da iniciativa individual.

## Sete etapas fundamentais para inovar:

- 1 INCONFORMISMO.** A mudança começa quando se desafia o «sempre foi assim». Este é o motor que leva a questionar normas e a valorizar a coragem de romper com as práticas obsoletas.
- 2 VER.** Significa olhar a realidade para lá das aparências. Com espírito crítico e empatia, para diagnosticar problemas reais e descobrir oportunidades escondidas no quotidiano.
- 3 BUROCRACIA.** Não é um monstro, mas uma realidade. É importante compreendê-la, usar a imaginação para desafiar rotinas estéreis e encontrar caminhos que conciliem as regras formais com a flexibilidade necessária para inovar.
- 4 IMAGINAR.** Sonhar acordado é uma ferramenta de trabalho. É fundamental para visualizar futuros possíveis e conceber soluções radicalmente novas para desafios públicos complexos.
- 5 CRIAR.** É dar forma tangível às ideias. Através da cocriação e da experimentação, é transformar conceitos em protótipos que testam novas soluções e mostram a inovação viável.
- 6 TRANSFORMAR.** É fazer a mudança acontecer. Inovar é desejar e construir ativamente o futuro, ligando a realidade ao mundo que queremos criar.
- 7 AVALIAR.** Medir o que realmente importa. Avaliar não apenas os resultados, mas também o ambiente que permite à inovação florescer, garantindo a sua sustentabilidade e uma aprendizagem contínua.

Mais do que um livro de teoria, *Inovar no Estado para Mudar o País* é um apelo à ação. É um guia para gestores públicos, políticos, académicos, estudantes e todos os cidadãos que acreditam que o Estado pode – e deve – ser diferente.

**Para quem acredita que  
a mudança no Estado é possível.**

ISBN 978-989-561-426-4



9 789895 614264