

Inovação nas Organizações Públicas: Análise das Ações Premiadas pela Enap

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva¹, João André Nascimento Ribas²
Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza³

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.74-87>

Recebido em: 27/2/2017

Aceito em: 5/9/2018

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as tendências das inovações na gestão pública baseadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, entre os anos de 1996 e 2014. O estudo é do tipo qualitativo-descritivo e levantou 351 ações premiadas, nas 19 edições coletadas no *site* da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Os casos foram analisados de acordo com as dimensões: tipos de inovação, classificação da inovação, áreas de ação, áreas de abrangência e áreas temáticas. Entre os principais resultados aponta-se que: a maioria das experiências premiadas trata de inovações incrementais e são executadas na área de melhoria de processos de trabalho; e a Enap cumpre o seu objetivo de incentivar e sugerir inovações no setor público, com base na participação em várias áreas, tais como planejamento, educação e saúde, de abrangência nacional, regional e local e na qualidade das iniciativas inovadoras premiadas.

Palavras-chave: Inovação. Inovação em serviços. Organização pública. Setor público.

INNOVATION IN THE PUBLIC ORGANIZATION: ANALYSIS OF THE ACTIONS AWARDED BY ENAP

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the trends of innovations in public management based on the Innovation Competition in public management based Innovation Competition at the Federal Public Administration, between the years 1996-2014. The study is qualitative-descriptive and up 351 shares awarded, in 19 collected editions on the site of Escola Nacional de Administração Pública (Enap). The cases were analyzed according to the dimensions: types of innovations, classification of innovation, action areas, coverage areas and thematic areas. Among the main results, it is noted that: most prized experiences comes to incremental innovations and are implemented in the area of improvement of work processes; and, Enap to fulfill its objective of encouraging and suggest innovations in the public sector, based on participation in various areas such as, planning, education and health, national, regional and local scope, and the quality of the awarded innovative initiatives.

Keywords: Innovation. Innovation in services. Public organization. Public sector.

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Aluno de Doutorado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). marvin.gsilva@gmail.com

² Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Administrador na Itaipu Binacional. joaoandrenr@gmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). malumeza2@gmail.com

Com a escassez de recursos para atender às demandas crescentes da sociedade, a inovação tem sido apontada como requisito necessário para a solução dos desafios e problemas enfrentados pela administração pública. A globalização, o combate à desigualdade, o respeito à diversidade e a busca pela boa governança são alguns dos desafios enfrentados pelos governos que exigem criatividade e abordagens inovadoras. É preciso inovar, fazer diferente para alcançar a eficácia, eficiência e efetividade, objetivos intrínsecos na administração da coisa pública (SOARES, 2010).

Hodiernamente, a inovação está incorporada na área pública, ora significando processos de mudanças voltados à busca da gestão eficiente, ora significando a democratização da ação estatal, tanto no aumento do volume de serviços oferecidos à população quanto na ampliação da participação popular na formulação, instituição e controle das políticas públicas (FARAH, 2010). Neste sentido, a inovação pode ocorrer sobre um programa ou uma política já existente, ocasionando mudanças nos processos institucionais e organizacionais e, conseqüentemente, alterando a dinâmica da prestação do serviço público (JACOBI; PINHO, 2006).

Van De Ven (1986), Halvorsen (2005) e Røste (2005) observam que a inovação pode ser um novo processo, uma nova estrutura organizacional ou sistema administrativo, um novo plano ou programa pertencente a membros de uma organização. Nesse viés, podemos destacar as parcerias estabelecidas entre as organizações públicas e privadas para resolver problemas econômicos de alocação eficiente de recursos e, ainda, a oferta de serviços com mais qualidade, sendo que a ação de se fazer investimentos, em situações de incerteza, pode demandar, por exemplo, novos marcos regulatórios nas organizações públicas para a obtenção de maiores retornos (KLEIN *et al.*, 2010 *apud* MEZA, 2012).

Walker, Damanpour e Devece (2010) afirmam que a gestão da inovação no setor público, mesmo sendo um tema presente na literatura – por sua influência no desempenho das organizações – ainda existem poucas pesquisas no setor público sobre essa temática. Essa assertiva é corroborada por Brandão e Bruno-Faria (2013) ao analisarem a produção científica sobre a temática da inovação no setor público entre 2000 e 2010. Eles verificaram que a produção no Brasil é crescente, refletindo o interesse e a importância da temática no contexto brasileiro, porém, ao se comparar com o nível de publicações internacionais, os autores descrevem que a produção brasileira é incipiente (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

Desse modo, o objetivo deste artigo é analisar as tendências das inovações no setor público com base no Concurso Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) nas 19 edições ocorridas durante o período de 1996 a 2014, no setor público federal do Brasil, a fim de que o estudo possa servir de reflexão sobre a temática da inovação nas organizações públicas.

Para alcançar tal objetivo o presente texto encontra-se estruturado em quatro partes. Além desta parte introdutória, na segunda parte faz-se uma abordagem do referencial teórico com uma sucinta discussão conceitual e contextual sobre o tema inovação, inovação no setor público e o concurso de inovação do setor público federal. Na terceira parte apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa e, em seguida, faz-se uma análise dos resultados e a discussão dos achados para, por fim, apresentar as considerações finais.

INOVAÇÃO

Os primeiros estudos sobre inovação trataram de explicar a relação entre o desenvolvimento econômico e inovação tecnológica com foco no desenvolvimento de processos e produtos com aplicação comercial no setor privado. Schumpeter (1982) foi um dos pioneiros a relacionar desenvolvimento econômico com inovações tecnológicas.

Na teoria schumpeteriana a inovação é descrita como novas combinações entre materiais e forças produtivas a fim de viabilizar novos produtos e o desenvolvimento econômico, e esse processo dinâmico de substituição de antigas tecnologias por novas é denominado “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1982, p. 48).

No campo da gestão, Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 829) definiram operacionalmente inovação como “a geração e implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas que são novas para o estado da arte e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais”.

O Manual de Oslo (2005), estudo publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltado à mensuração e interpretação de dados relacionados às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), define quatro tipos de inovação que incluem produtos ou métodos novos ou significativamente melhorados, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Tipos de Inovação

Tipos de Inovação	Descrição
Inovação de Produto	Introdução de um bem ou serviço, incluindo melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, <i>softwares</i> incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais.
Inovação de Processo	Implementação de um método de produção ou distribuição, incluindo mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou <i>softwares</i> utilizados para produzir bens e serviços.
Inovação de Marketing	Implementação de um novo método de <i>marketing</i> com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços.
Inovação Organizacional	Implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

Fonte: Adaptado do Manual de Oslo (2005).

Dos quatro tipos de inovação identificados anteriormente, destacam-se a inovação de produto e a inovação de processos. Nestes dois tipos percebe-se a sua distinção em relação à noção atribuída por Schumpeter, pois incorporam melhorias ao longo do processo de inovar, também denominadas inovações incrementais e que são mais adequadas para analisar o ambiente das organizações de serviços, posto que estes setores tradicionalmente são usuários das inovações tecnológicas.

Zawislak (1995) e Sheng e Chien (2015) observam que outros tipos de inovação são apresentados como *inovação incremental*, sendo a mais recorrente, por meio da geração de novos conhecimentos e melhorias em produtos e processos existentes e

que compreende mudanças pontuais. A *inovação radical*, contudo, relaciona-se à substituição de um produto por outro, o desenvolvimento de novos produtos ou serviços mediante a criação de características únicas e benefícios superiores aos existentes no mercado.

Complementam Freeman e Perez (1998 *apud* FUCK; VILHA, 2012), que além das inovações incrementais e radicais, deve-se considerar as mudanças de sistemas tecnológicos, que dizem respeito a mudanças de longo alcance na economia e geralmente incluem numerosas inovações radicais e incrementais de produtos e processos (*constelações de inovações*) e mudança de paradigma tecnoeconômico, que diz respeito a alterações tão profundas que afetam o comportamento de praticamente toda a economia.

Quanto à *inovação organizacional*, Daft (2014) ao diferenciar este termo com mudança organizacional destaca que:

Mudança organizacional é considerada a adoção de uma nova ideia ou comportamento por uma organização. A inovação organizacional é a adoção de uma ideia ou comportamento que é novo para o setor, mercado ou ambiente geral da organização (DAFT, 2014, p. 420).

No tocante ao fator *abrangência*, Farah (2008) defende que a disseminação de inovações depende de características intrínsecas da política ou do programa e da relação entre a inovação e o contexto em que ela será posta em prática, seja pela influência de atores, seja por instituições externas e internas. Os fatores apontados pela autora como determinantes da disseminação de inovações em governos locais são: (i) a capacidade que uma política ou processo tem de se constituir em solução inovadora para problemas sociais; (ii) a natureza do problema enfrentado (*se é comum a outras localidades*); (iii) se outros municípios percebem o problema como relevantes para seu contexto específico; (iv) a convergência entre o problema tratado pela inovação e a agenda de políticas públicas de diferentes localidades; (v) o acesso à informação (*a disseminação depende da difusão de informações*) e (vi) o papel ativo desempenhado por atores sociais e políticos na seleção de inovações nas localidades adotantes (FARAH, 2008).

Com a ampliação de estudos no campo da inovação em outros setores existentes, novas definições ampliaram seu foco, como as inovações sociais, inovações em serviços e inovações no setor público. Estas últimas serão abordadas a seguir.

Inovação no Setor Público

Quando se trata de setor público há muito ceticismo em relação à capacidade de inovação de políticas públicas, organizações e serviços. Muitas pessoas, especialmente aquelas empregadas no setor privado, consideram o setor público como uma gestão caracterizada por uma burocracia lenta ou inerte.

A avaliação crítica da capacidade de inovação do setor público não é totalmente equivocada. Weber (1968) vê claramente a estabilidade como o objetivo primordial da burocracia pública, e não se pode negar que a espessa camada de regras formais, as hierarquias multicamadas, os silos organizacionais, a falta de incentivos econômicos e a liderança política dividida na parte superior das burocracias públicas tendem a sufocar a inovação neste ambiente (HALVORSEN *et al.*, 2005).

Por outro lado, no contexto mais contemporâneo do serviço público, Hughes *et al.* (2011) propõem perspectivas promissoras em relação à inovação. Os autores defendem que, tal como no serviço privado, no público a inovação seja vista como uma mudança significativa na operação da organização, podendo ser com relação aos seus serviços, produtos, processos ou métodos, ainda que tenham sido desenvolvidos por outras (*benchmarking*).

Visando a reconhecer as especificidades do setor público, no contexto de um esforço de pesquisa financiado pela União Europeia, Koch e Hauknes (2005) descreveram que no setor público a “inovação é a implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades” (p. 9).

Conforme os estudos de Jacobi e Pinho (2006), numa política ou num programa já existente pode haver mudanças nos processos organizacionais e institucionais a fim de se alterar a dinâmica da prestação do serviço público.

Walker, Damanpour e Devece (2010), por sua vez, entendem que as inovações na administração dependem das características organizacionais. Esses autores partem do pressuposto de que inovações influenciam positivamente o desempenho das organizações e exercem um papel fundamental no processo de mudança, facilitando a adaptação ao ambiente externo e aumentando a eficiência e a efetividade de seus processos internos.

Segundo Borins (2008), a inovação está se movendo rapidamente para o topo da política e da agenda administrativa em muitas democracias ocidentais avançadas. Para Sorensen e Torfin (2012), nestas democracias o foco atual na inovação pública é condicionado por três fatores contingentes:

- A pressão cada vez maior entre as crescentes demandas do setor público, ao mesmo tempo, com os recursos públicos limitados pela crise fiscal.
- O crescente número de problemas a serem enfrentados, entre eles a mitigação da pobreza, segurança pública, planejamento urbano e estímulo ao desenvolvimento econômico no meio rural.
- A construção globalizada e competitiva que transforma governos, regiões e localidades em vencedores ou perdedores, dependendo da sua capacidade inovadora. Os governos em diferentes níveis sentem-se pressionados em aumentar a inovação pública para manter uma vantagem competitiva, mas também devem estimular a inovação no setor privado.

Tais problemas não podem ser resolvidos simplesmente com a retirada de programas consolidados ou sob a perspectiva de aumento de despesa orçamentária, mas por meio da formulação e a introdução de soluções inovativas e colaborativas.

O argumento principal a favor de se aumentar a inovação colaborativa no setor público é que a colaboração multiator garante que a inovação pública põe em jogo todos os ativos de inovação relevantes em termos de conhecimento, imaginação, criatividade, coragem, recursos, capacidades transformadoras e autoridade política (BOMMERT, 2010).

Os fatores apresentados por Sorensen e Torfin (2012) requerem da gestão conhecimento especializado e alto grau de empreendedorismo no setor público, com vistas a reduzir os riscos de conflitos entre as muitas e diferentes partes interessadas. Nesse sentido, o empreendedor público possui características peculiares, pois visualiza oportunidades mesmo em situações adversas, de forma que os desafios econômicos e políticos alimentam a criatividade, proporcionam a quebra de paradigmas, fomentam a motivação pessoal e instigam a busca por inovação (SILVA *et al.*, 2016).

Klering e Andrade (2006) argumentam que o setor público, em razão da natureza complexa de suas políticas, deve ser o promotor de inovações que conduzam a transformações efetivas. Para os autores, o pressuposto mais adequado para a gestão pública é a associação do conceito de inovação no setor público à perspectiva de *transformação radical*, agregando desta forma um sétimo conceito aos postulados por Motta (2001), quais sejam: (1) *mudança* como compromisso ideológico; (2) *mudança* como necessidade ambiental; (3) *mudança* como uma releitura crítica da realidade; (4) *mudança* como uma intencionalidade social; (5) *mudança* como um processo de transformação do indivíduo e (6) as duas vertentes que fomentam e subsidiam a *mudança* – o incrementalismo e o radicalismo.

Na opinião de Spink (2006), ao se analisar as experiências exitosas na gestão pública, há dois tipos de abordagens a serem utilizadas. A primeira delas, de caráter mais reflexivo e dialógico, refere-se à identificação das experiências inovadoras como práticas emergentes, regadas por conhecimentos implícitos ou tácitos. A segunda abordagem é a das melhores práticas, em que se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, que posteriormente acabam por se definir como padrões a serem replicados.

No Brasil, nesse cenário em que as inovações possibilitam ganhos de eficiência, melhor governança, maior participação dos usuários e transparência nas ações e serviços públicos, o compartilhamento de tais práticas ocorre por meio da promoção do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foi instituído em 1996 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), e, desde então, é realizado anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O concurso tem como objetivo incentivar a instituição e a disseminação de práticas inovadoras na gestão pública, por meio da premiação e divulgação dessas iniciativas (ESCOLA..., 2016).

Em dezenove anos de existência, o Concurso recebeu 1.832 inscrições e premiou 351 experiências inovadoras. Entre os participantes, destacam-se os Ministérios da Educação, da Saúde e da Previdência Social, responsáveis por boa parte do número de iniciativas inscritas e premiadas (ESCOLA..., 2016). São aceitas iniciativas desenvolvidas em órgãos e entidades do poder Executivo federal, seja da Administração Direta ou Indireta, quais sejam, ministérios, agências, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e organizações sociais que são definidas e qualificadas apenas pelo Governo Federal, de acordo com a Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998a).

Nessa premissa, o Concurso Inovação é realizado com os seguintes objetivos: i) incentivar a adoção de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, que contribuam para a melhoria dos serviços públicos; ii) disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo e iii) reconhecer e valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público.

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal adota o seguinte conceito de inovação: “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos na gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade” (ESCOLA..., 2014, p. 9).

A inovação é um fenômeno complexo, que invariavelmente abrange mais de uma das áreas temáticas do Concurso. Essa categorização, todavia, é importante, pois permite evidenciar algumas tendências da gestão realizada no âmbito governamental, conforme se observa no Quadro 2:

Quadro 2 – Áreas temáticas do Concurso Inovação

Áreas temáticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas 2. Atendimento ao cidadão 3. Avaliação e monitoramento de políticas públicas 4. Gestão da informação 5. Gestão e desenvolvimento de pessoas 6. Melhoria dos processos de trabalho 7. Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional
-----------------	--

Fonte: Adaptado de Enap (ESCOLA..., 2016).

Dessa forma, a distribuição das iniciativas por área temática permite uma análise pormenorizada sobre as iniciativas que produzem resultados concretos, os quais impactam mais diretamente na vida dos cidadãos. Corrobora com a qualidade dos resultados do concurso o seu processo criterioso de avaliação, uma vez que é composto por três etapas, tendo como avaliadores servidores públicos e especialistas de notório saber nas áreas de inovação e de gestão pública, os quais se baseiam em critérios de avaliação estipulados pela Enap (ESCOLA..., 2016).

Durantes as duas primeiras etapas os participantes submetem suas ações para análise e apreciação dos avaliistas, enquanto que na terceira realizam uma apresentação oral para uma banca de avaliadores de forma presencial, para, por fim, serem premiadas as cinco melhores ações dentro de cada categoria.

MÉTODO

O presente estudo é do tipo qualitativo-descritivo e busca analisar o conjunto das ações que foram premiadas nas 19 edições do Concurso Inovação na Administração Pública Federal, no período de 1996 a 2014. A base de dados do estudo foram os casos premiados no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Analisaram-se os temas vencedores, totalizando 351 ações. A coleta de dados foi realizada no banco de experiências hospedado no endereço eletrônico da Enap. Foram selecionadas todas as 351 ações premiadas e, sequencialmente, tabuladas no *software* de planilha *Microsoft Office Excel*®.

Após esse processo todas as ações foram lidas, organizadas e analisadas nas seguintes dimensões: *tipos de inovação, classificação da inovação, áreas de ação, áreas de abrangência e áreas temáticas*, constituídas pela Enap para o alcance dos objetivos propostos neste trabalho. Utilizou-se para tal consecução algumas das dimensões apontadas por OCDE (ORGANIZAÇÃO..., 2005) e Tidd, Bessant e Pavitt (2008): identificação dos casos, objetivos, tipo, abrangência e resultados da inovação.

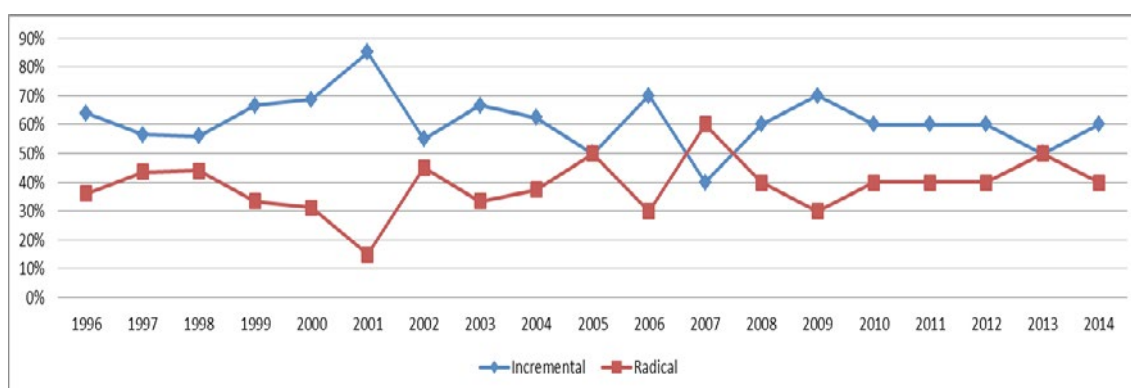
Considerando os tipos de inovação, conforme o Manual de Oslo (2005) e Hughes *et al.* (2011), para este trabalho classificam-se as experiências em três tipos principais, que são as inovações de processo, as inovações de produto, incluindo serviços, e as inovações organizacionais, por serem os tipos mais comuns nas organizações públicas conforme as ações analisadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O quantitativo de 1.832 ações de diversos órgãos públicos federais inscritas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, entre 1996 e 2014, fornece pistas de que a Enap tem alcançado seu objetivo de incentivar iniciativas inovadoras de gestão em organizações, tal como com relação ao reconhecimento dos servidores públicos. Isto promovido sobretudo pelo reconhecimento notório dado às ações premiadas, que passam a utilizar o Selo Inovação em seus materiais institucionais, além de comporem o banco de soluções da Enap.

Entre este quantitativo de inscritos, um total de 351 ações foram premiadas, as quais podem ser classificadas em incrementais ou radicais, conforme apresentado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Ações premiadas no Concurso Inovação (Enap 1996-2014) – Tipos de Inovação



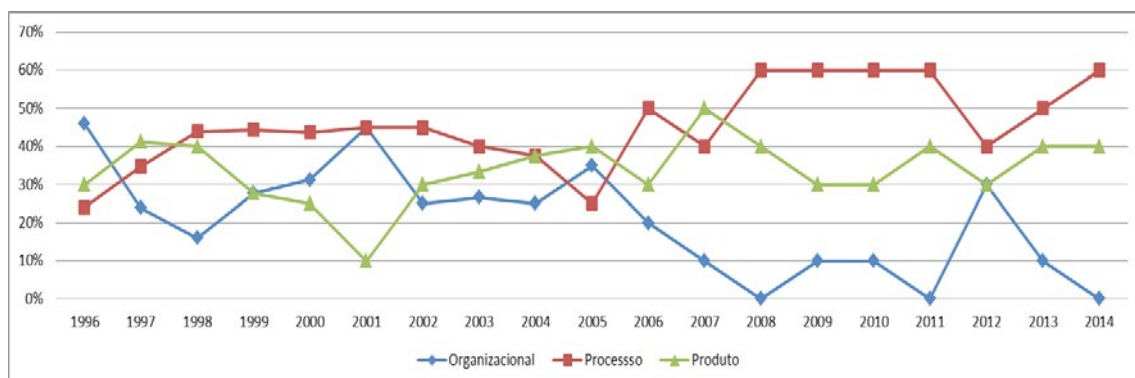
Fonte: Dados de pesquisa (2016).

Foram computadas 213 ações de *inovações incrementais*, correspondendo à média de 61% dos tipos de inovação, enquanto 138 ações corresponderam às *inovações radicais*, 39%. No ano de 2001, conforme se destaca no Gráfico 1, algumas das ações incrementais foram: Programa de gestão descentralizada nas gerências executivas do INSS (Ministério da Previdência e Ação Social), Reestruturação do Incra (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Sistema de gestão de suprimento de fundos (MPOG), Sistemática de avaliação e priorização de investimentos em equipamentos (Ministério da Educação), Sistema de treinamento por cotas (Ministério da Saúde), ComprasNet: o *site* da transparência das compras governamentais e padronização e controle de desempenho em processos de fiscalização (MPOG) e outros 11 órgãos da administração pública federal direta e indireta.

Nesse sentido, conforme informa o Manual de Oslo (2005), a inovação incremental é a mais recorrente das inovações principalmente nas organizações de serviços, através da geração de novos conhecimentos e melhorias em produtos e processos existentes, compreendendo mudanças pontuais. Corrobora para a predominância das inovações incrementais o aspecto tradicional da iniciativa pública brasileira assente na estabilidade dada pela burocracia consolidada, a qual revela limitações para radicalismos inovadores, como descrito por Halvorsen *et al.* (2005).

Com relação à classificação das inovações premiadas (Gráfico 2), a *inovação de processo* corresponde a 145 ações, cerca de 41%, a *inovação de produto*, com 120 ações, com uma média de 34% e, a *inovação organizacional* com 86 ações, com uma média de 25%.

Gráfico 2 – Ações premiadas no Concurso Inovação (Enap 1996-2014)
– Classificação da Inovação



Fonte: Dados de pesquisa (2016).

Para Hughes *et al.* (2011), no contexto do serviço público, as inovações de produto devem ser vistas como a prática de uma mudança significativa na maneira como a organização os oferta. Entre as ações de inovação de produto podemos citar: Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios (Sigeconv), em 1998; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), 1998; Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (Siprev), 2002; Portal da Transparência, 2007; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), 2009; Portal de Periódicos Capes, 2010 e o Programa Inovativa Brasil, 2014.

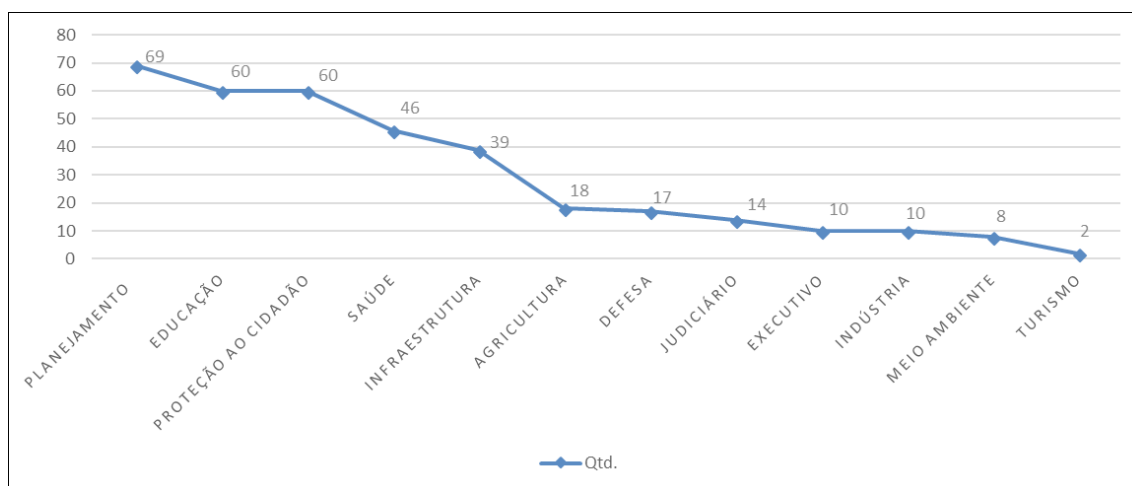
Como fica perceptível pelos exemplos supracitados, as inovações premiadas representam iniciativas voltadas ao cumprimento e mensuração de previsões constitucionais, especialmente vinculadas à ampliação de acesso da sociedade às informações e desempenho do serviço público. Logo, confirmam-se as teorias de Borins (2008) e de Sorensen e Torfin (2012) de que os avanços democráticos instigam às inovações no serviço público, tanto em seus produtos e processos, quanto no âmbito organizacional, embora em menor número.

Outro ponto a ser considerado, quando o assunto é desenvolvimento e reconhecimento de inovações do início deste século, é a ascensão das tecnologias de informação que possibilitou um acesso social às informações nacionais e globais nunca antes experimentado. E, aparentemente, a Enap tende a valorizar as inovações que estejam vinculadas às tecnologias de informação, as quais possibilitam transparência e publicidade aos cidadãos.

Considerando ainda as áreas temáticas públicas pertencentes ao governo federal, é pertinente destacar em quais delas mais afloram as inovações que se destacam. O Gráfico 3 ilustra que as cinco áreas de atuação com mais ações premiadas pertencem ao *Planejamento, Educação, Proteção ao Cidadão, Saúde e Infraestrutura*, com 69, 60, 60, 46 e 39 ações, respectivamente. As outras áreas que possuem ações inovadoras são agricultura, defesa, Judiciário, Executivo, indústria, meio ambiente e turismo, conforme os números apresentados.

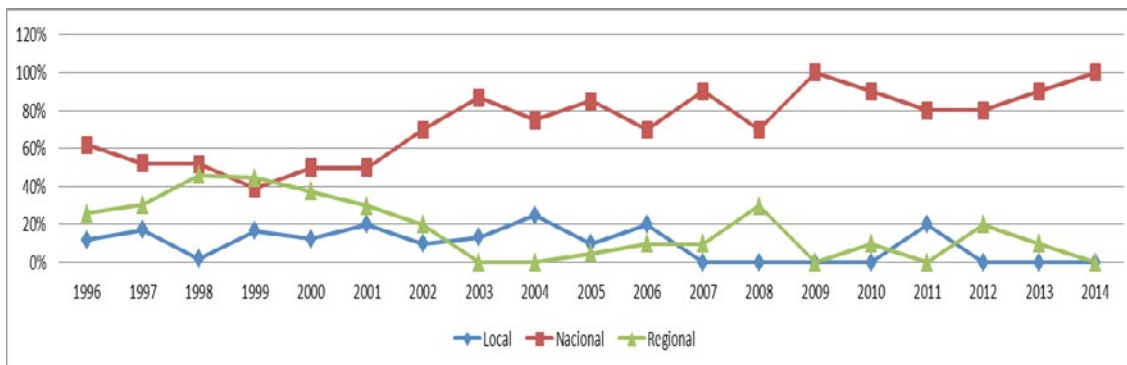
O destaque na área do planejamento alinha-se ao escopo do Concurso ao abordar o conceito de inovação como “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos na gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes” (ESCOLA..., 2014, p. 9).

Gráfico 3 – Ações premiadas no Concurso Inovação (Enap 1996-2014) – Áreas de atuação



O Gráfico 4 expõe o destaque dado ao âmbito nacional pelas ações premiadas, muito embora algumas tratem de regiões ou localidades específicas:

Gráfico 4 – Ações premiadas no Concurso Inovação (Enap 1996-2014) – Áreas de abrangência

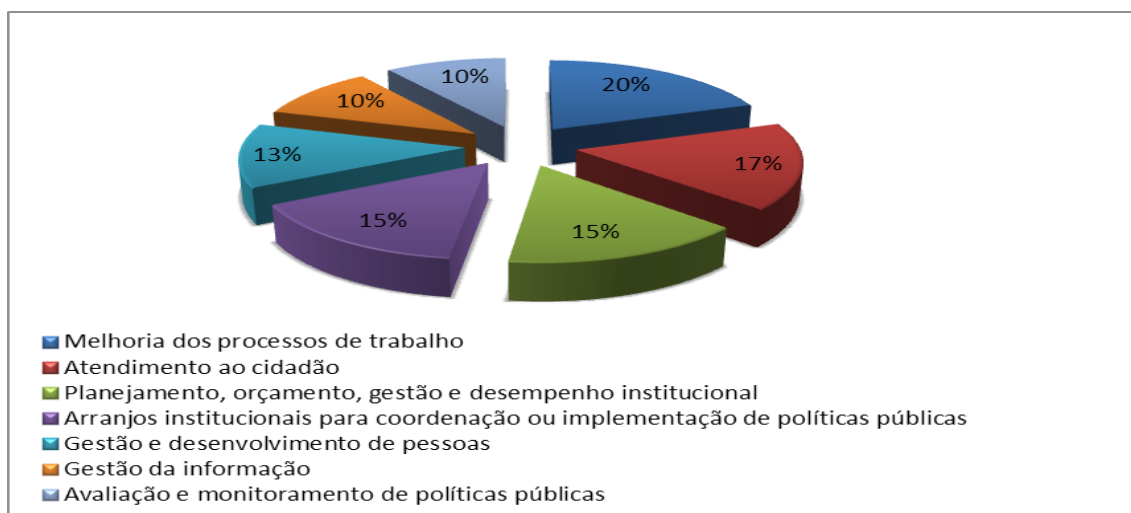


Fonte: Dados de pesquisa (2016).

Foram computadas 231 ações em âmbito nacional, 84 ações em âmbito regional e 36 em âmbito local, correspondendo a 66%, 24% e 10%, respectivamente. Nota-se que, em consonância com o público-alvo, a premiação dos participantes do Concurso Inovação é encontrada em maior número no âmbito nacional, em virtude de que um dos seus objetivos é incentivar a instituição de inovações de gestão, em organizações do governo federal, que contribuam para a melhoria dos serviços públicos (ESCOLA..., 2016).

Por fim, o Gráfico 5 revela que a maioria das ações premiadas no Concurso encontra-se na área de *Melhoria dos processos de trabalho*, com 69 ações (20%), *Atendimento ao cidadão*, 60 (17%); *Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional*, 54 (15%); *Arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas*, 53 (15%); *Gestão e desenvolvimento de pessoas*, 44 (13%); *Gestão da informação*, 36 (10%) e *Avaliação e monitoramento de políticas públicas*, com 35 ações (10%).

Gráfico 5 – Ações premiadas no Concurso Inovação (Enap 1996-2014) – Áreas temáticas



Fonte: Dados de pesquisa (2016).

A área temática *Melhoria dos processos de trabalho* tem o maior número de ações (69), correspondendo a 20% de todas as ações premiadas. Esse número deve-se à exigência constante de racionalização dos processos de trabalho nos órgãos públicos e

à otimização de gastos, particularmente naqueles que prestam serviços com melhorias no atendimento aos usuários, dos processos de trabalho, da imagem da instituição e da qualidade dos produtos e serviços ofertados.

A fonte desta nova onda de foco na excelência dos processos e de seus resultados pode ser atribuída ao princípio da eficiência, dado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, alterando o seu artigo 37 (BRASIL, 1998b). Nesse sentido, a inovação está incorporada na área pública, significando processos de mudanças voltados à busca da gestão eficiente e o desempenho das organizações exerce papel fundamental no processo de mudança, aumentando a eficiência e a efetividade de seus processos internos. Tal preocupação das organizações com o atendimento estende-se precisamente na figura do usuário, como exposto pelas ações voltadas para o *Atendimento ao cidadão* (60), com 17%, a segunda área temática mais premiada.

As sete áreas temáticas também encontram relação com o fato de que a inovação na gestão é um processo que não tem um modelo único, cujo objetivo geral é criar, experimentar e executar determinadas mudanças com o propósito de maximizar resultados, tendo em vista os direitos dos cidadãos. O incentivo às inovações no setor público, além do apoio político, exige receptividade correspondente pelos dirigentes e servidores e políticas de gestão (FERRAREZI; AMORIM, 2007), além de observância aos fatores apontados por Farah (2008).

Depreende-se da análise dos resultados que as inovações no serviço público podem ser analisadas sob o aspecto qualitativo ou quantitativo, incremental ou radical. Como também materializar-se de várias formas, seja na criação de um novo serviço público ou na melhoria de um serviço público já existente, ou por meio de novos processos ou rotinas gerenciais, da criação de novos sistemas integrados de gestão e da criação e instituição de novas concepções e perspectivas de se ver a *coisa pública*.

E, precisamente sob esse aspecto é que se sugerem pesquisas futuras que analisem o cumprimento do objetivo do concurso de disseminar as inovações premiadas para outras organizações públicas, pertencentes a qualquer um dos entes federativos do país, adaptando-as conforme as realidades temáticas e locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob os pressupostos da inovação, o entrave encontrado no setor público advém de seus determinantes históricos marcados por disfunções da burocracia, inércia e impasses, decorrentes de uma democracia em processo de consolidação. Endossados pelas condicionantes ora apresentadas por Sorensen e Torfin (2012), tais entraves de inovação de produtos, de serviços e de processos no setor público podem ser enfrentados por intermédio da inovação colaborativa, com a identificação de experiências dispersas de sucesso.

Colocar essa prática em ação é o objetivo do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que apresentou no período de 1996 a 2014, 61% de suas ações premiadas na área de inovação incremental, e desse total, 41% foram inovações de processos, 34% de inovação de produtos e 25% de inovação organizacional. Majoritariamente, as inova-

ções foram realizadas nas áreas de atuação de planejamento, educação e de proteção ao cidadão, com predominância de ações de melhoria dos processos de trabalho, com 20% das ações.

Com base nos resultados constata-se uma adesão significativa de órgãos públicos participantes do Concurso, o qual cumpre a iniciativa de apresentar inovações no setor público, na tentativa de sintetizar e indicar as melhores práticas a serem adotadas nessas organizações.

Elucidando que iniciativas vinculadas à transparência, eficiência e às tecnologias de informação possuem significativo valor no campo da inovação, a Enap cumpre também o seu papel em possibilitar um canal de reconhecimento tanto de ações das organizações públicas quanto dos servidores e, por meio destes, incentivar o florescimento de inovações.

Desse modo, como sugestão para pesquisas futuras, aponta-se o levantamento de casos instaurados no setor público por meio da influência de experiências premiadas pelo Concurso, a fim de se analisar a efetividade de tal iniciativa do governo federal e, ainda, as ações de distintos setores públicos nos âmbitos nacional, estadual e municipal, assim como de se analisar as tendências das inovações realizadas no serviço público em suas diferentes instâncias, considerando a razoável autonomia entre os entes federativos garantida constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management innovation. *Academy of Management Review*, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- BOMMERT, B. Inovação colaborativa no setor público. *International Public Management Review*, 11 (1), p. 15-33, 2010.
- BORINS, S. *Inovações em governo*. Washington, DC: Brookings; Institution Press, 2008.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 47(1), p. 227-248, jan./fev. 2013.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Casa civil, 1998a.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Casa Civil, 1998b.
- DAFT, R. L. *Organizações: teoria e projetos*. Tradução Ez2 Translate. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). *Ações premiadas no 19º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. In: PEREIRA, F. S.; VILELA, P. J. (Orgs.). Brasília: Enap, 2014. 208p.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. 2016. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em: 14 out. 2016.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.
- FARAH, M. F. S. Gestão pública municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (org.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010.
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). *Cadernos Enap*, Brasília, n. 32, p. 1-53, 2007.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al. (Ed.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter, 1998. p. 38-66.
- FUCK, M. P.; VILHA, A. M. Inovação tecnológica: da definição à ação. *Revista Contemporâneos*, n. 9, p. 1-21, abr. 2012.

- HALVORSEN, T. *et al.* *On the differences between public and private sector innovation*. Public report D9. Oslo, Norway: NIFU STEP, 2005.
- HUGHES, A. *et al.* *Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Londres, 2011. Disponível em: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_public_sector_orgs.pdf. Acesso em: 13 out. 2016.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- KLERING, L. R.; ANDRADE, J. *Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática*. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- KOCH, P.; HAUKNES, J. *Innovation in the Public Sector*. Publin Report n. D20. Oslo: Nifu Step. 2005. Disponível em: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 out. 2016.
- MANUAL DE OSLO. *Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. 3. ed. Paris: OECD; Eurostat, 2005.
- MEZA, M. L. F. G. Empreendedorismo público: discutindo seus níveis de análise. In: SILVA, C. L *et al.* (Org). *Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil*. Curitiba: UTFPR, 2012.
- MOTTA, P. R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Manual de Oslo*. Tradução para o português Finep, 3. ed. 2005.
- RØSTE, R. *Studies of innovation in the public sector: a theoretical framework*. 2005. Disponível em: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226565/d16litteraturesurvey.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 out. 2016.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SHENG, M. L.; CHIEN, I. Rethinking organizational learning orientation on radical and incremental innovation in high-tech firms. *Journal of Business Research*, 69(6), p. 2.302-2.308, 2015.
- SILVA, M. V. G. *et al.* Perfil empreendedor de servidores em uma universidade pública brasileira. *Revista Espacios*, vol. 37, n. 29, p. 22, 2016.
- SOARES, A. V. A. *Inovação no setor público: obstáculos e alternativas*. 2010. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/producao-academica/inovacao-no-setor-publico-obstaculos-e-alternativas/2395/>. Acesso em: 16 out. 2016.
- SORENSEN, E.; TORFIN, J. Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17(1), 2012.
- SPINK, P. A. *Inovação na perspectiva dos inovadores*. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. *Gestão da inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- VAN DE VEN, A. H. Central problems in the management of innovation. *Management Science*, v. 32, n. 5, p. 590-607, 1986.
- WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010. Disponível em: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2010/08/18/jpart.muq043.full.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Nova York: Simon and Schuster, 1968.
- ZAWISLAK, P. A. A relação entre conhecimento e desenvolvimento: essência do progresso técnico. *Revista Análise*, v. 6, n. 1, p. 125-149, 1995.