ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 21 **E OS GOVERNOS ESTADUAIS TAMBÉM INOVAM? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS INOVAÇÕES NOS ESTADOS BRASILEIROS**
Autor(es)	Pedro Cavalcante Hironobu Sano
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap21

Título do livro	**E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 21

E OS GOVERNOS ESTADUAIS TAMBÉM INOVAM? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS INOVAÇÕES NOS ESTADOS BRASILEIROS[1]

Pedro Cavalcante[2]
Hironobu Sano[3]

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a inovação, compreendida como ideias implementadas na forma de processos, serviços, produtos ou campanhas de comunicação que geram valor, vem se tornando uma temática estratégica na agenda do setor público em todo o mundo. Diante das constantes transformações sociais, econômicas e tecnológicas, bem como das intensas mudanças nas relações entre a administração pública, a sociedade e a iniciativa privada, inovar nos processos e nos serviços públicos é um imperativo (OECD, 2015; 2018; Cavalcante e Cunha, 2017).

Nesse contexto, o campo de estudo de políticas públicas vem ampliando gradualmente as pesquisas desse importante fenômeno, embora a ênfase no Brasil tenha sido predominantemente nas experiências do governo federal e dos municipais (OECD, 2018; Cavalcante *et al.*, 2017; Cavalcante, 2019b). Além disso, prevalecem estudos de caso de experiências inovadoras em detrimento de abordagens comparativas. Percebe-se, portanto, pouco foco nos estudos sobre a inovação na esfera estadual e distrital.

É notório que esse ente também possui um amplo conjunto de atribuições dentro do arranjo federativo brasileiro, que incluem desde responsabilidades tributárias e regulatórias até um papel de destaque na provisão de políticas públicas nas áreas de bem-estar social, segurança pública, economia e infraestrutura. Desse modo, este capítulo tem como propósito contribuir com o avanço na compreensão da inovação no setor público no Brasil, a partir de análises acerca dos processos de

1. Gostaríamos de agradecer a Carolina Nasser, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), pela disponibilização dos relatos das iniciativas inovadoras, bem como a assistência dos pesquisadores Isabella de Araujo Goellner, Noëlle da Silva, Rafael da Silva Lins e Carla Rodrigues Costa de Araujo.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Professor associado do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DAPGS/UFRN).

formulação e implementação de experiências bem-sucedidas em gestão e políticas públicas no âmbito dos estados e do Distrito Federal.

Que regiões do país se destacam na inovação? Quais setores governamentais são mais inovadores? Quais tipos de inovação predominam? Quais são os principais valores gerados, fatores indutores e barreiras identificadas nas iniciativas e nas práticas de inovação no setor público? Para responder a essas questões, o capítulo desenvolve uma abrangente investigação a partir das iniciativas apresentadas ao Concurso Inovação no Setor Público (Cisp), promovido desde 1996 pela Enap, cujas últimas quatro edições incluíram também a modalidade voltada à premiação de governos dos estados e do Distrito Federal. São feitas análises comparativas das principais características das candidaturas apresentadas e premiadas entre 2016 e 2020, incluindo fatores regionais, setores governamentais, tipos, resultados, barreiras e indutores.

Além desta introdução, o capítulo possui mais três seções. Na próxima, são esboçadas as premissas teóricas acerca de diferentes perspectivas da inovação no setor público que balizam as análises empíricas. Na terceira seção, após uma breve explicação da estratégia metodológica do estudo, as questões da pesquisa são discutidas com base nos dados coletados e à luz da literatura. Por fim, são tecidas algumas conclusões, e é sugerida uma agenda futura de pesquisa.

2 DIFERENTES OLHARES SOBRE A INOVAÇÃO

No sentido de subsidiar teoricamente a construção do protocolo de análise das inovações estaduais e distritais do Cisp, esta seção se dedica a discutir dimensões basilares da inovação. Considerando-se que a gestão da inovação é uma construção multidimensional, são abordados, a partir da literatura contemporânea aplicada ao setor público, os tipos e os resultados das inovações, bem como as barreiras e os indutores que afetam a sua implementação.

A inovação na administração pública, em virtude de constituir um fenômeno complexo, naturalmente remete a uma miríade de conceitos e definições de suas características inerentes. A inovação pode ser compreendida como o processo de geração ou adoção de novas ideias que, ao serem implementadas, criam valor para a sociedade, com foco interno ou externo ao setor público (European Commission, 2013). De acordo com as regras do Cisp (Enap, 2022, p. 10), trata-se

> de desenvolvimento e implementação de um novo processo, serviço ou política pública que gere melhores resultados para o serviço público e valor público para a sociedade. Incluem-se nesta definição tanto a melhoria em processo, no serviço ou na política pública existente, que aperfeiçoa significativamente a situação anterior, como a inovação que cria novo processo, serviço, política pública que muda fundamentalmente a forma de organização e entregas à sociedade.

Na mesma direção, as inovações possuem diversas classificações, sendo a do *Manual de Oslo* a mais difundida (OCDE, 2005). Mesmo sendo formulada para o setor privado, é considerada uma importante referência para o debate da administração pública. Assim, a OCDE (2005, p. 57) divide a inovação em quatro tipos, conforme resumido adiante.

1) Inovação em produto: bem ou serviço novo ou melhorado significativamente respeitando suas características ou finalidade.
2) Inovação em processo: método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado.
3) Inovação no *marketing*: novo método de *marketing* com mudanças significativas em *design* de produto ou embalagem, posicionamento, promoção ou precificação.
4) Inovação organizacional: novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, no ambiente de trabalho ou nas relações externas.

Outra tipologia abrangente, e que incorpora as particularidades do setor público, foi sintetizada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016). Trata-se de um artigo de revisão de literatura, que será utilizado como referência principal na construção do protocolo de coleta de dados desta pesquisa. Tal escolha se deve ao caráter abrangente do referido trabalho no exame de diferentes dimensões do fenômeno da inovação no setor público, assim como ao fato de ser o artigo mais citado sobre o tema.[4] Antes de procedermos à apresentação e à discussão da tipologia, é preciso ter clareza de que o seu uso se constitui num recurso analítico, pois as inovações, em função de suas características, podem se encaixar em mais de uma tipologia. Não obstante, a elaboração de uma tipologia facilita as análises comparativas, bem como propicia a acumulação e o desenvolvimento de conhecimento sobre o comportamento inovador das organizações (Walker, 2014).

A proposta de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) está resumida no quadro 1. O primeiro tipo de inovação corresponde à inovação em processos, que envolve alterações nas regras, nos procedimentos, nos papéis dos atores e mesmo na estrutura organizacional. Ela leva a mudanças no relacionamento e na comunicação tanto entre atores internos à organização quanto entre estes e os atores externos. Para uma inovação deste tipo ser considerada bem-sucedida, devem ser observadas melhorias em termos de qualidade e eficiência.

Devido à sua amplitude, alguns autores propõem a subdivisão deste tipo de inovação em outras duas dimensões: processos administrativos e tecnológicos.

4. De acordo com o Google Acadêmico, em pesquisa realizada dia 18 de outubro de 2021, o artigo de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) tinha mais de novecentas citações.

A inovação em processos administrativos refere-se a mudanças nos aspectos internos à organização, envolvendo desde alterações no fluxo de informações até questões mais amplas, como a criação de novos formatos organizacionais – por exemplo, uma agência reguladora, um escritório de projetos, um laboratório de inovação etc. Passa, ainda, por alterações na estrutura organizacional, na utilização de ferramentas e nas técnicas de gestão – como a adoção de metodologias ágeis, de avaliação de desempenho e do Balanced Scorecard para a gestão estratégica. Novas formas de realizar compras governamentais, gerenciar estoques ou controlar frotas, ou melhorias nestes processos, também fazem parte desta subcategoria.

QUADRO 1
Tipos de inovação

Tipo de inovação	Descrição
Inovação em processos	Melhoria na qualidade e na eficiência de processos internos e externos (Walker, 2014).
Inovação em processos administrativos	Criação de novas formas organizacionais, introdução de novos métodos e técnicas de gerenciamento, e novas formas de trabalho (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em processos tecnológicos	Criação ou uso de novas tecnologias para prestação de serviços públicos (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em produtos	Melhoria ou criação de novos produtos (Damanpour e Schneider, 2009).
Inovação em serviços	Melhoria ou criação de novos serviços (Hartley, 2005).
Inovação na governança	Desenvolvimento de novos processos e formas de abordar problemas sociais específicos (Moore e Hartley, 2008).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016).
Elaboração dos autores.

A inovação em processos tecnológicos envolve a adoção de novas tecnologias que, em geral, estão associadas à tecnologia da informação e comunicação (TIC) e estão voltadas para a melhoria dos processos internos das organizações ou da prestação de serviços públicos. No primeiro caso, corresponde muitas vezes à introdução de sistemas eletrônicos para aumentar a eficiência no fluxo de informações, na gestão e no controle patrimonial etc. É o caso, por exemplo, do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido inicialmente pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região e disseminado para todo o país pelo governo federal. No segundo caso, o uso das TCIs é geralmente associado ao governo eletrônico e aos serviços digitais, tais como o recente sistema de cadastramento eletrônico, por meio de *site* ou aplicativo para dispositivos móveis, para recebimento de auxílio emergencial durante a pandemia da covid-19; a entrega da Declaração do Imposto de Renda pela internet; ou ainda os quase 1.500 serviços digitais disponíveis pela plataforma Gov.br (Cerca de..., 2020). Essas inovações levam à redução no tempo de atendimento – permitindo que os serviços sejam acessados pelos cidadãos 24 horas por dia, durante os sete dias da semana –, além de aumentarem a flexibilidade operacional e reduzirem os custos de produção (Mulgan e Albury, 2003; Walker, 2014).

A inovação em produtos está relacionada ao lançamento de novos produtos ou melhorias nos existentes, de forma a atender às necessidades da população. Embora esta modalidade de inovação esteja geralmente relacionada ao setor privado, como demonstrado por uma larga tradição de estudos (Fagerberg, Nelson e Mowery, 2013; OCDE, 2005), o setor público também tem alguma atuação nesta área, como no desenvolvimento de vacinas antiofídicas pelo Instituto Butantan, no Brasil. Na pandemia da covid-19, diferentes universidades públicas brasileiras desenvolveram novos aparelhos respiradores, com custos menores em relação aos disponíveis no mercado, pois, em geral, essas universidades utilizam insumos disponíveis no mercado nacional e que, portanto, não dependem de importação.

A inovação em serviços envolve a melhoria nos processos de entrega de serviços públicos, com redução de tempo e custos, além de melhorias na qualidade, entre outros aspectos, ou a criação de novos serviços para atender a demandas e necessidades incorporadas à agenda pública. A inovação em serviços, uma vez que é voltada para os cidadãos, passou a envolver cada vez mais a noção de cocriação, que se refere à participação da sociedade civil no ciclo da inovação, e de coprodução, relativo à sua participação no processo de entrega dos serviços. A recente expansão dos laboratórios de inovação no setor público reflete esta tendência de incorporar diferentes atores para a geração de ideias, seu desenvolvimento, prototipação e implementação (Cavalcante, Magalhães e Goellner, 2019; Sano, 2020).

Por fim, a inovação na governança está relacionada com novas formas de interação e colaboração entre o setor público e os demais setores – sociedade civil e setor privado –, bem como implica a participação de diferentes segmentos do próprio governo no enfrentamento dos desafios colocados na agenda pública. O orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas são dois exemplos que envolvem mudanças na governança das políticas públicas.

Um outro olhar, também fundamental, volta-se para o detalhamento do que torna a ideia de fato uma inovação, ou seja, o valor ou resultado que ela proporciona aos seus usuários. Normalmente, as iniciativas nascem de três objetivos gerais: promover eficiência em ações internas (processos); aprimorar serviços e soluções para cidadãos e negócios; e gerar inovação em outros setores (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016). Assim como a análise de tipologias, esses estudos também se deparam com diversas instâncias ou com a sobreposição entre resultados do processo inovador. Em outras palavras, certas iniciativas que objetivam produzir eficácia e eficiência podem também resultar em melhorias da satisfação dos cidadãos com as políticas ou os serviços públicos; ou inovações criadas para atender ao ambiente externo podem causar grande envolvimento de cidadãos e parceiros privados.

A literatura identifica, portanto, sete principais resultados almejados e valorizados nas inovações: eficácia, eficiência, efetividade ou qualidade, economicidade,

resposta ao ambiente externo, satisfação do usuário e envolvimento social (Bloch e Bugge, 2013; De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Muitas ideias, mesmo originais e apropriadas para enfrentar os problemas públicos, não se efetivam como inovações devido às barreiras de diferentes ordens. Uma barreira à inovação é qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação (Hadjimanolis, 2003, p. 560). De acordo com a OCDE (2005), elas envolvem fatores econômicos, como custos elevados e deficiências de demanda; fatores específicos a uma organização, como a carência de pessoal especializado ou de conhecimentos; e fatores legais, como regulações.

É possível adaptar a classificação de Hadjimanolis (2003) – que distingue entre barreiras internas e externas, tendo sido elaborada com foco nas firmas – às organizações públicas. A principal diferença é que as barreiras externas provêm do ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da organização. Assim, as barreiras externas estão relacionadas ao orçamento, ao governo ou à tecnologia, enquanto as internas envolvem as pessoas, as estruturas organizacionais, a estratégia ou o planejamento dos projetos. Cada uma delas encontra-se detalhada no protocolo de análise da pesquisa (apêndice).

A última característica a se analisar é quais fatores determinam o sucesso da inovação, isto é, os indutores que fizeram com que uma ideia gerasse valor público. Notoriamente, o processo inovador na administração pública é influenciado por uma gama de variáveis que, muitas vezes, possuem efeitos difíceis de serem mensurados individualmente. Para facilitar os estudos, a literatura tende a separar os indutores ou facilitadores da inovação em grupos ou níveis, o que também ajuda na explicação da combinação entre eles (Cavalcante e Camões, 2017). Numa perspectiva normativa, a OECD (2015) elaborou um quadro integrado, no qual pressupõe que a inovação é resultante da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho, regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas.

Na mesma linha, a Comissão Europeia, na edição de 2010 do Inobarómetro,[5] revelou que a probabilidade de inovação em serviços aumenta linearmente com o tamanho das instituições, na medida em que os principais inovadores frequentemente vêm de grandes organizações nacionais ou centrais (European Commission, 2011). Diante da complexidade e da sobreposição dos determinantes da inovação, a partir da ampla revisão de literatura efetuada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016),

5. Pesquisa anual realizada pela União Europeia com empresas ou com o público em geral sobre atitudes e atividades relacionadas com a política de inovação. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/67/politica-de-inovacao>.

empregamos quatro diferentes níveis de fatores de influência, como segue: i) organizacional; ii) ambiental; iii) características da inovação; e iv) nível do indivíduo (trabalhador). A figura 1 detalha os níveis.

FIGURA 1
Indutores da inovação no setor público

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016).
Elaboração dos autores.

3 INOVAÇÃO NOS GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS

3.1 Concurso Inovação no Setor Público

As análises empíricas e as discussões acerca das características das inovações em nível estadual no Brasil se fundamentam primariamente nas informações dos relatórios das iniciativas candidatas, finalistas e premiadas em quatro edições do Cisp[6] entre 2016 e 2020. No ano de 2018, houve apenas a premiação do concurso de 2017.

6. Mais informações disponíveis em: <https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/concursos-e-premiacoes/26-concurso-inovacao>.

A premiação foi instituída em 1996 pela Enap com o objetivo de fomentar e disseminar práticas inovadoras no setor público brasileiro e premiar servidores que fomentam a cultura de inovação e a melhoraria da eficácia governamental. Além do foco em valor público, o Cisp também fornece uma fonte de informações essenciais ao desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionadas à construção de conhecimento sobre inovação na administração pública brasileira.

O concurso tem ênfase nas atividades, nos projetos e nos programas de gestão pública em um conjunto abrangente de organizações do Poder Executivo, com três objetivos adicionais: i) estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão nos órgãos governamentais que contribuam para a melhoria dos serviços públicos; ii) disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para fortalecer a capacidade estatal; e iii) reconhecer e valorizar os servidores que atuam de forma criativa e proativa em suas atividades em defesa do interesse público. Ao longo dos anos, o Cisp passou por algumas modificações e, desde 2017, inclui uma competição entre inovações nos estados do país e no Distrito Federal, divulgada nacionalmente pela Enap.

Os relatos das iniciativas estão disponíveis em um banco de dados *online*. Após uma triagem de verificação de cumprimento dos requisitos do concurso, o processo de avaliação é realizado por membros da comissão julgadora, composta por servidores, acadêmicos e consultores especializados na temática. Os critérios de avaliação baseiam-se nas seguintes dimensões: inovação; resultados gerados; utilização eficiente de recursos; foco nas pessoas; e mecanismos de transparência e controle social.

3.2 Estratégia metodológica

Com base nas premissas da literatura acerca das dimensões deste estudo, formulamos um protocolo específico direcionado à identificação da presença ou ausência das características inovadoras das iniciativas. Em seguida, os relatórios foram categorizados por análise de conteúdo, com base em três etapas, conforme descrito a seguir.

1) Construção de categorias e variáveis pelos autores, que instruíram os quatro assistentes de pesquisa.
2) Análise e categorização de cada iniciativa pelos assistentes de pesquisa, guiada pela descrição do protocolo. Cada um analisou, separadamente, metade dos relatos, ou 122 casos.
3) Validação pelos autores em caso de divergências entre os dois assistentes responsáveis por analisar a mesma iniciativa. Ocorreram dezoito situações de divergências em que os autores discutiram e decidiram sobre o efetivo enquadramento das inovações.

O protocolo inclui as seguintes variáveis: Unidade da Federação (UF); setor governamental; tipo da inovação; resultados; barreiras; e fatores de influência (indutores ou facilitadores, listados na figura 1). O banco de dados é composto de variáveis *dummies* binárias, com valor 0 se a característica não é relatada, e valor 1 em caso de presença. O apêndice apresenta o protocolo com cada uma dessas dimensões de análise e suas descrições.

Conforme mencionado, embora o Cisp já tenha realizado 24 edições, apenas nas últimas quatro foi incluída a modalidade para governos da esfera estadual e distrital. Nesse período, o número de iniciativas totalizou 244 candidaturas, com um aumento contínuo nos três primeiros anos. Na última edição, a pequena redução de inscritas pode ter sido influenciada pela pandemia da covid-19. A tabela 1 traz o quantitativo de iniciativas inscritas, finalistas e premiadas.

TABELA 1
Quantitativo de iniciativas no Cisp (2016-2020)

Ano	Total de inscritas	Finalistas	Premiadas
2016	51	10	5
2017	54	10	5
2019	79	10	5
2020	60	5	3

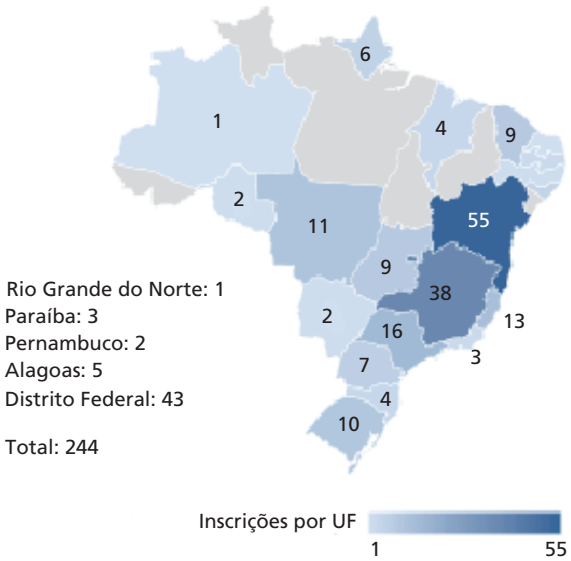
Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2549>.
Elaboração dos autores.

Serão trazidos exemplos para ilustrar as diferentes dimensões; entretanto, o objetivo não é fazer uma discussão individualizada dos casos, mas sim apresentar uma visão panorâmica destes, e avançar em termos de análise comparativa das características das inovações estaduais.

3.3 Características das inovações estaduais e distritais no Brasil

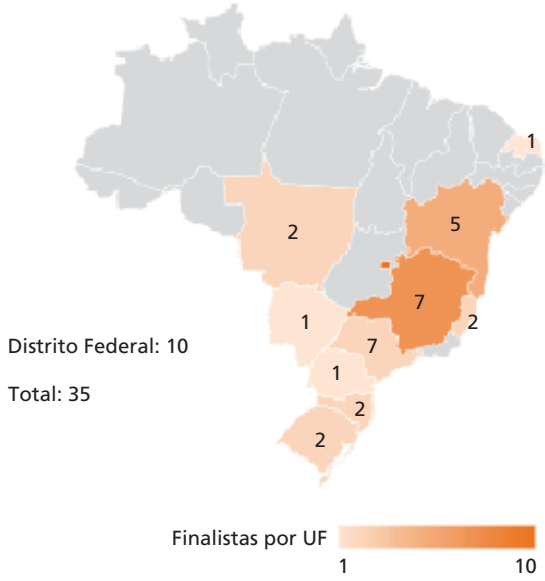
De acordo com o recorte regional, as iniciativas não estão distribuídas uniformemente pelo país, conforme ilustram os mapas das figuras 2 e 3, que apresentam o número total de candidaturas e de iniciativas finalistas do Cisp entre 2016 e 2020.

FIGURA 2
Número de candidaturas (2016-2020)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.

FIGURA 3
Número de finalistas (2016-2020)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.

Além da evidente disparidade de participação no concurso entre estados e regiões do país, alguns estados nunca participaram. São eles: Acre, Amazonas, Maranhão, Roraima, Tocantins e Sergipe. A maioria destes é da região Norte, que também detém o menor número de iniciativas candidatadas, apenas nove, ou menos de 4% do total. O Nordeste lidera em número de candidaturas (76), seguido pelo Sudeste (70) e, depois, pelo Centro-Oeste (43). Tal resultado chama atenção, ao sugerir que essa dimensão não está diretamente relacionada aos níveis de condição econômica e, por conseguinte de capacidade estatal, conforme normalmente é esperado. Quanto às finalistas, as mesmas regiões se destacam; contudo, as ordens se alteram. O Centro-Oeste sobressai, com dezoito experiências – mais de 50% do total de finalistas –, sendo treze apenas do Distrito Federal, seguido do Sudeste, com dezessete, e do Nordeste, com dez.

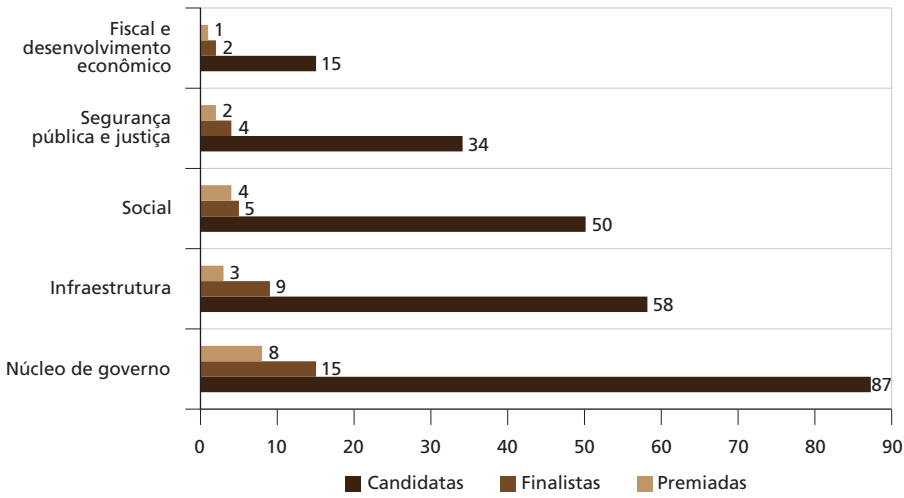
No âmbito das UFs, os governos da Bahia, do Distrito Federal e de Minas Gerais apresentam ótimos desempenhos. Eles ocupam, respectivamente, o primeiro, o segundo e o terceiro lugares em número de candidaturas apresentadas (figura 2). Ao analisarmos o número de inovações que chegaram à fase final, essas três UFs permanecem na dianteira, embora com uma alteração na ordem ocupada por elas: o Distrito Federal teve mais iniciativas nessa etapa, seguida de Minas Gerais e da Bahia (figura 3). Mas, na premiação, os baianos voltam à frente, com quatro vencedores, seguidos dos mineiros e dos brasilienses, com três vencedores cada. Isso indica que os estados que mais incentivam a inovação entre seus gestores são também aqueles que são mais premiados. Adicionalmente, é importante compreender melhor a trajetória dos governos estaduais no campo das inovações. Por exemplo, a Bahia foi o primeiro estado brasileiro a implementar as centrais de atendimento ao cidadão – *one-stop shop government* –, ainda em 1995, que serviram de inspiração para os demais estados (Abrucio, 2004; Gonçalves, 2002).

É preciso, ainda, ter certa cautela quanto a esses resultados, uma vez que a modalidade de premiação dirigida aos estados foi introduzida no Cisp apenas muito recentemente, e a sua divulgação pode ter tido diferentes alcances pelo país, afetando a avaliação a partir desse recorte territorial.

Uma segunda dimensão de análise fundamental é o setor governamental em que a inovação foi formulada e implementada. De acordo com o gráfico 1, é possível perceber que todos os cinco setores governamentais participam e já foram premiados no Cisp. Não obstante, é nítida também a predominância de iniciativas vinculadas ao núcleo de governo, tanto no número de candidaturas (87 experiências, ou 35% do total) como no de finalistas (quinze experiências, ou 43% do total). São inovações desenvolvidas pelas próprias secretarias estaduais ou distritais, ou por outros órgãos e entidades da administração direta e indireta que fazem parte do núcleo decisório do governo, tais como: Casa Civil, planejamento,

administração, Fazenda, controladorias, ouvidorias, procuradorias etc. Além de ter o maior número de inscrições, esta área foi a que teve o maior número de inovações premiadas, com oito projetos nas quatro edições do concurso.

GRÁFICO 1
Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e setor governamental relacionado (2016-2020)
(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

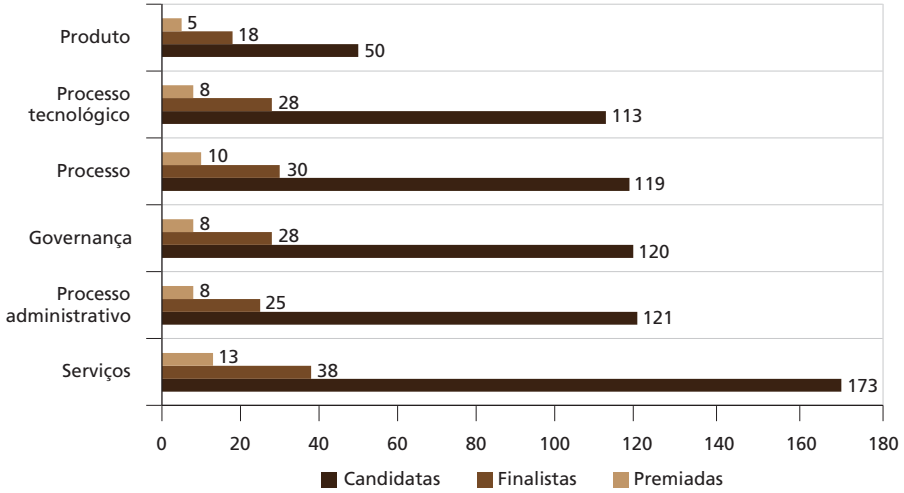
A área de infraestrutura envolve iniciativas de saneamento e limpeza urbana, habitação, transportes, tecnologia da informação, recursos hídricos e meio ambiente. Este setor ocupa a segunda colocação tanto em número de candidaturas (58 iniciativas, ou 24% do total) quanto de experiências finalistas (nove iniciativas, ou 25% do total). A área social, que envolve grande parte do quadro funcional e do orçamento dos governos estaduais – pois incluem as áreas de educação, saúde, assistência social, direitos humanos, esporte e lazer – vem logo depois, com cinquenta candidaturas (20%) e quatro prêmios (22%), um a mais que a área de infraestrutura. Esta baixa participação relativa da área social no âmbito estadual, entretanto, contrasta com o identificado por Cavalcante e Camões (2017), que, na análise das iniciativas federais inscritas no Cisp, identificaram a prevalência desse setor, notadamente na saúde, na educação e no desenvolvimento social, associada ao seu tamanho organizacional e à maior capacidade institucional.

A área de segurança pública e justiça, e a fiscal e de desenvolvimento econômico são as que tiveram menor número de inscrições e premiações. Contudo, cabe

destacar a eficiência do primeiro setor, uma vez que quatro das suas 34 candidaturas chegaram à fase final, conformando uma taxa de 11% de sucesso.

Conforme discutido na seção 2, diante da complexidade do fenômeno da inovação, esta tende a possuir um amplo leque de classificações que não necessariamente são excludentes. Isto é, uma inovação pode ser classificada em mais de uma tipologia e, logo, o número total de tipos de inovação apresentados, exposto no gráfico 2, poderia ser maior do que o total de iniciativas inscritas. Assim, por exemplo, para um determinado serviço público se tornar inovador, ele normalmente depende de melhorias em processos, sejam eles procedimentais, tecnológicos ou administrativos, bem como de melhorias em governança. As inovações, tanto incrementais quanto disruptivas, tendem a gerar valores públicos na medida em que conseguem agregar tipos distintos, mas complementares, de inovações nas práticas das organizações públicas.

GRÁFICO 2
Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e tipo de inovação apresentada (2016-2020)
(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

O primeiro aspecto que chama atenção é que as inovações em serviços estão presentes na grande maioria das candidaturas, cerca de 70% do total. No outro extremo, a inovação de produto, muito comum no setor privado, é a que menos possui candidaturas (cinquenta inscrições, ou 20% do total), bem como menos finalistas e premiadas. Os outros quatro tipos de inovação – processos,

processos tecnológicos, processos administrativos e governança – se aproximam bastante em número de candidaturas, e também de finalistas e premiadas. Além disso, as inovações classificadas na tipologia de processos apresentam uma taxa de sucesso maior que as demais.

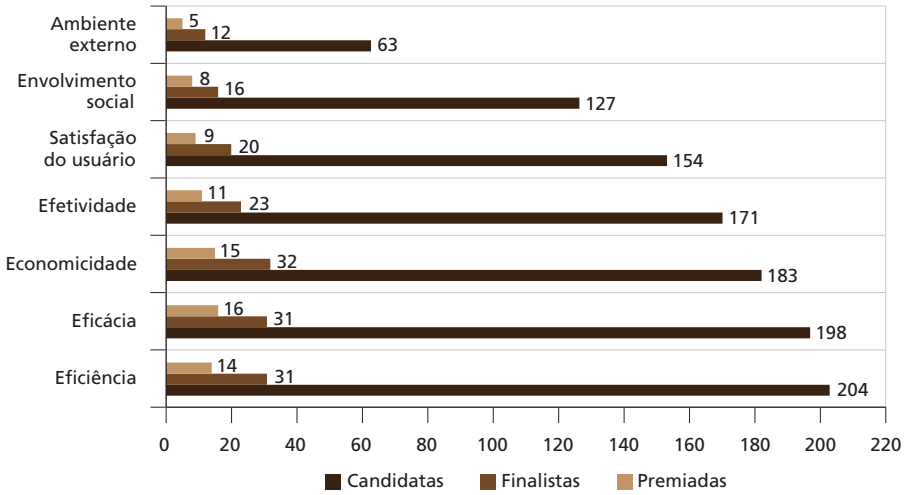
A iniciativa do Hospital Geral de Vitória da Conquista, na Bahia, por exemplo, foi vencedora em 2020, com a confecção de órteses de baixo custo, que envolve inovação em serviços e produtos. Para a fabricação, utilizaram-se materiais já disponíveis na organização, em substituição aos tradicionais, de custo mais alto, que precisariam ser adquiridos. As órteses favorecem a recuperação do paciente, proporcionando maior conforto no leito hospitalar, com redução no custo dos medicamentos. Em suma, os dados confirmam a premissa de que as inovações são construtos que dependem de diferentes frentes e tipos de esforços, muitas vezes complementares (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Em relação aos resultados da inovação, apresentados no gráfico 3, as iniciativas também podem ser classificadas em mais de um item, o que é comum, haja vista que, muitas vezes, os valores da inovação transbordam o objetivo original e geram outros resultados positivos pretendidos (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Resultados relacionados a melhorias no desempenho organizacional, tais como eficiência, efetividade, economicidade e eficácia, são mais citados pela maioria das iniciativas, algo já identificado em estudos anteriores sobre o Cisp (Cavalcante e Camões, 2017). Destaquem-se a eficiência e a eficácia, presentes em mais de 80% das iniciativas (204 e 198, em números absolutos), e a economicidade e a efetividade, presentes em mais de 70% dos projetos (183 e 171), reforçando que essas são as principais preocupações dos gestores públicos diante das persistentes dificuldades financeiras que o país vem enfrentando nos últimos anos. Não obstante, as diferenças de ocorrência desses resultados entre as finalistas e as premiadas são menos discrepantes.

Um aspecto bastante mencionado nos relatos das experiências é a satisfação do cidadão beneficiário da iniciativa, em cerca de 63% das candidaturas e em praticamente metade das vencedoras. Trata-se de um resultado que está alinhado com o que foi identificado na literatura internacional (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016) e com a tendência cada vez mais intensa na administração pública brasileira de foco nos usuários como diretriz principal na construção de processos e serviços inovadores (Cavalcante, 2019a).

GRÁFICO 3
Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e resultados da inovação apresentada (2016-2020)
(Em números absolutos)



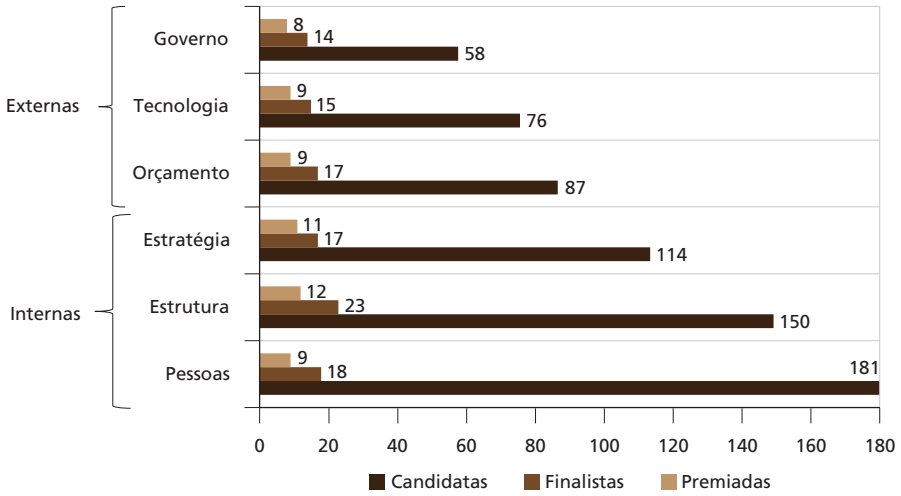
Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

Outro fenômeno próximo da satisfação do usuário é o envolvimento social das iniciativas – pouco mais de 50% das inscritas e 50% das premiadas –, o que reflete uma característica marcante da formulação e da implementação de políticas no Brasil, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Além disso, demonstra um claro alinhamento dessa prática aos princípios do paradigma da governança pública (Cavalcante *et al.*, 2017), que vislumbra o cidadão não apenas como objeto da ação pública, mas principalmente como um parceiro no processo de coprodução da inovação. Por fim, o resultado menos presente nas iniciativas é a resposta ao ambiente externo, mencionado em cerca de 30% das candidatas, finalistas e premiadas. Trata-se de um resultado que contrasta com o maior percentual de iniciativas voltadas para a satisfação dos beneficiários e para o envolvimento destes nas inovações, pois os cidadãos são atores externos às organizações públicas.

As barreiras à inovação, ou seja, fatores que obstaculizam ou retardam processos inovadores, conforme discutimos na seção 2, podem ser divididas em dois grandes grupos, internas e externas às organizações. O gráfico 4 demonstra padrões distintos entre os dois grupos de barreiras encontradas para a implementação das iniciativas apresentadas, e também entre o conjunto das candidaturas e aquelas que foram selecionadas para a fase final ou premiadas. Primeiramente, vale notar que todas

as seis principais barreiras estão presentes nas inovações estaduais no Brasil, característica também mapeada no âmbito do governo federal (Brandão e Bruno-Faria, 2017). O segundo aspecto é que as barreiras internas são bem mais frequentes, e há uma significativa diferença entre, de um lado, o total de iniciativas candidatas e, de outro, o grupo das finalistas e das premiadas.

GRÁFICO 4
Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e barreiras à inovação relatadas (2016-2020)
(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

Ao se observarem todas as iniciativas, pode-se concluir que as pessoas representam a principal barreira à inovação, conforme relatado em 181 das iniciativas, ou 74% do total. Segue-se a estrutura, desafiadora para 150 experiências (61% do total), e a estratégia, para 114 iniciativas (47% do total). Por sua vez, analisando-se somente as premiadas, percebe-se que há maior equilíbrio entre os fatores que dificultam a inovação: a estrutura foi citada em doze iniciativas (67%); a estratégia, em onze (61%); e o governo, em oito (44%). As barreiras relacionadas a pessoas, orçamento e tecnologia foram citadas, cada uma, em nove iniciativas premiadas, equivalentes a 50% do total deste grupo (gráfico 4).

Outro aspecto que vale comentar remete a dois extremos. De um lado, o governo – políticas, leis, padrões, regulamentações e controle externo – tem a menor frequência nas iniciativas, com citações em 58 delas, ou 24% do total. De outro lado, as pessoas – barreira que envolve fatores como baixa proatividade,

conflitos de interesses, aversão ao risco etc. – foram citadas em 181 iniciativas, ou 74% do total (gráfico 4). Esse resultado indica que as regras burocráticas não são tão percebidas como prejudiciais à inovação, mas a dimensão humana se destaca negativamente. Como não há tanta diferença entre o conjunto das candidatas e o segmento das finalistas e das premiadas, é possível supor que o maior desafio das vencedoras foi ter conseguido superar as barreiras de gestão de pessoas durante a implementação das inovações.

Para as iniciativas premiadas, os desafios relacionados à estrutura organizacional são o principal obstáculo a ser superado, como é o caso citado pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (Seger), laureada em 2019 pela iniciativa *Novo Prêmio Inoves: acelerando iniciativas públicas*, que resultou da reformulação da premiação estadual existente desde 2005.

Na nova versão, um dos objetivos é identificar e acelerar projetos inovadores, promovendo seu desenvolvimento. Nesse processo, a equipe identificou alguns desafios estruturais, como a equipe reduzida e a dificuldade de acesso a algumas páginas da internet no ambiente de trabalho. Também foi citada a necessidade de convencer os gestores de alto escalão da secretaria a investir em projetos vencedores de outras unidades, o que se situa na barreira *pessoas*. Outro aspecto nesta categoria foi a desistência de um dos vencedores do concurso de dar continuidade no processo de aceleração do projeto. A ausência de inscrições em uma categoria específica – a premiação individual – também poderia ser incluída na categoria *pessoas*, seja por falta de iniciativa, seja por medo do desconhecido. Porém, a razão apresentada pelos gestores do prêmio permite caracterizar a presença de uma barreira estrutural – por conter demandas que desestimulam a participação – e estratégica pelo curto prazo dado para a inscrição e o ineditismo da iniciativa, situações que foram considerados como um aprendizado para o ano subsequente.

Em relação aos indutores da inovação, também chamados de determinantes, antecedentes ou fatores facilitadores, o gráfico 5 revela que o caráter multicausal dessas iniciativas possui uma grande variedade de situações, corroborando os achados de Cavalcante e Camões (2017).

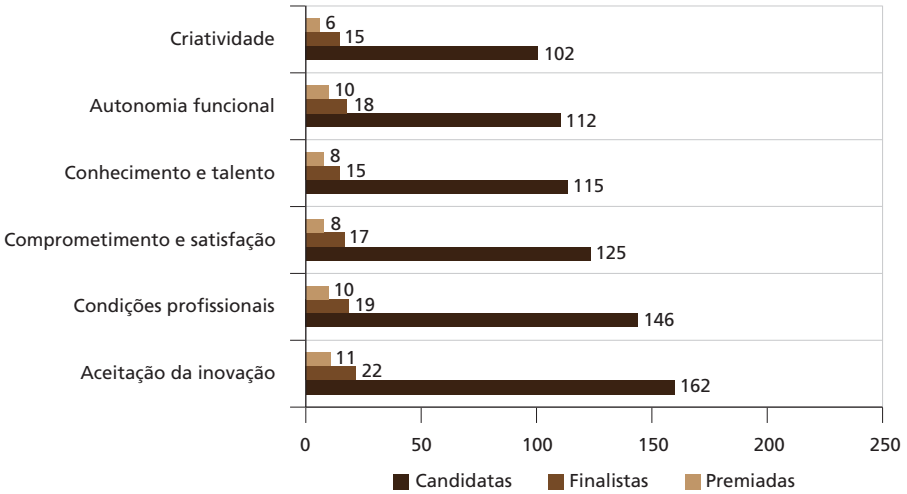
Esses fatores, em seus diferentes níveis, estão presentes em todas as iniciativas estaduais e distritais inscritas no Cisp. Aqueles ligados às características da inovação são os mais frequentes, seguidos dos níveis individuais, organizacionais e ambientais, fato que sinaliza que as práticas desses governos no Brasil convergem com a suposição de que a inovação é uma consequência da combinação de fatores, e não uma construção isolada (Damanpour e Schneider, 2009).

No nível das características da inovação (gráfico 5B), destaca-se o custo-benefício (29 das propostas finalistas, ou 83% deste grupo), evidenciando uma preocupação generalizada em relação ao controle dos custos envolvidos na implementação de projetos inovadores associados à melhoria dos resultados para a sociedade. Outro fator que recebeu praticamente a mesma atenção por parte das finalistas e das premiadas é a replicabilidade, ou seja, a possibilidade de que a inovação possa ser aproveitada em outro contexto. Por fim, o terceiro indutor mais citado foi a vantagem relativa – mencionada por 27 finalistas, ou 77% deste grupo –, isto é, as melhorias que a inovação proporciona em relação às práticas anteriores.

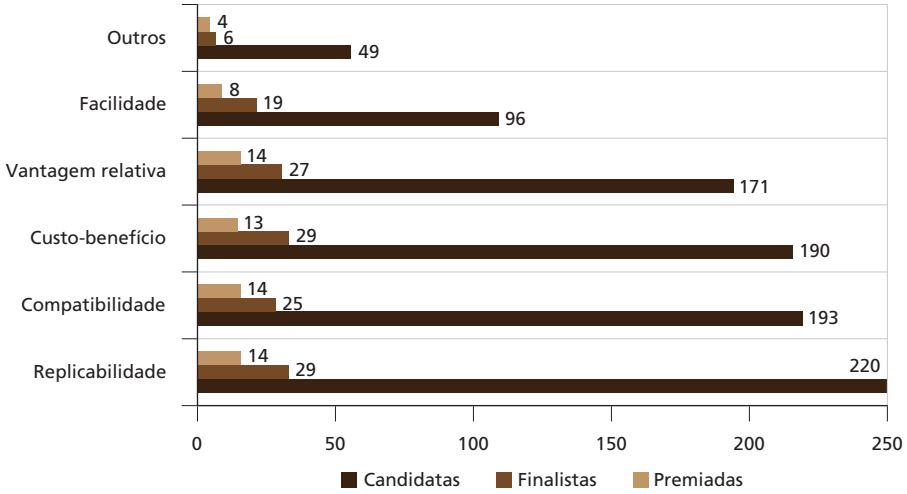
Dois fatores organizacionais (gráfico 5D) chamam atenção: estrutura e folga organizacionais, com 164 citações (67%) e 110 citações (45%), respectivamente, entre o total de candidatas. O primeiro aspecto refere-se à clareza da organização em relação ao lugar estratégico da inovação no aperfeiçoamento de sua atuação e na entrega de valor para a sociedade. O interessante é que esse fator também apareceu como uma barreira recorrente, o que reforça a preocupação dos gestores inovadores com essa dimensão. Por sua vez, folga organizacional refere-se à abundância de recursos humanos, financeiros ou de infraestrutura para promover inovações. Nesse caso, assim como mapeado no âmbito do governo federal (Cavalcante e Camões, 2017), também se confirma a hipótese de que ter abundância de capacidades importa positivamente em processos inovadores (European Commission, 2011). O estilo de liderança está muito próximo (99 menções, ou 40%), reforçando o papel das organizações na identificação e na seleção de gestores comprometidos com a inovação, temática que está alinhada com a visão estratégica da inovação. A aversão ao risco – ou seja, o receio de a inovação resultar em alguma falha na implementação e receber punições – e a existência de um espaço para aprendizado (um laboratório, por exemplo), embora tenham tido 65 menções entre as iniciativas inscritas (27%), teve pouca preponderância entra as cinco premiadas (12%), indicando que são temáticas pouco presentes entre aqueles gestores que atuam com inovação. Observa-se, ainda, o pouco peso dos incentivos e das premiações, em qualquer uma das situações, como um indutor das inovações, o que joga luz sobre a importância dos outros indutores na busca por incentivos à inovação no setor público.

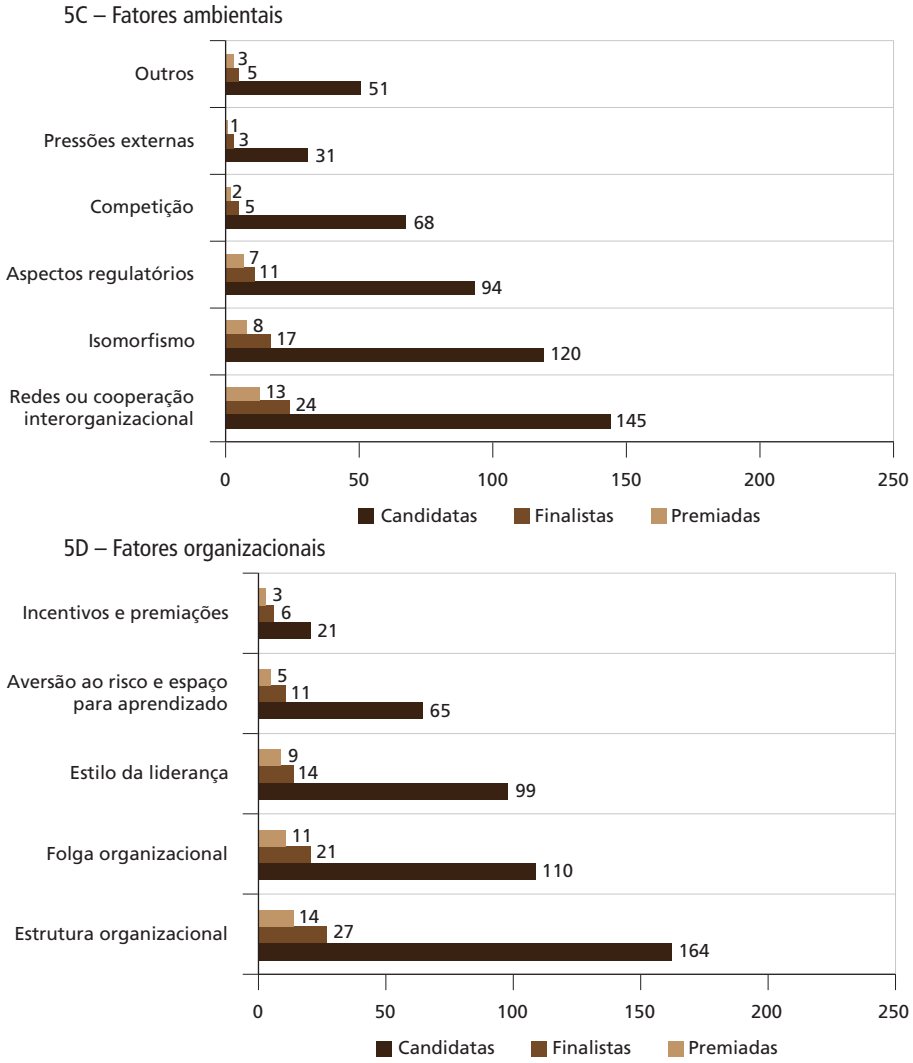
GRÁFICO 5
Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e indutores da inovação relatados (2016-2020)
(Em números absolutos)

5A – Fatores individuais



5B – Características da inovação





Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

No que tange aos indutores individuais (gráfico 5A), nota-se uma recorrência relativamente equânime entre os diferentes fatores mapeados, sobretudo, entre as iniciativas finalistas e as premiadas. Se por um lado, o aspecto pessoal apresenta-se repetidamente como barreira às inovações estaduais, por outro, o fator humano também facilitou o sucesso dessas experiências exitosas. Nesse contexto, considerando-se todas as iniciativas candidatadas, boas condições profissionais foi um fator mencionado em 60% das iniciativas (146, em números absolutos); equipe comprometida

e satisfeita, em 51% (125); e aceitação da inovação, em 67% (162). Autonomia, criatividade, conhecimento e talento receberam, cada uma, entre 41% e 45% de menções. Tais atributos dos empreendedores públicos são, sem dúvida, indutores que determinam as capacidades das organizações públicas para alcançarem inovações. Interessante observar que a criatividade aparece como o item de menor destaque entre os indutores, com menções em 41% das iniciativas, indicando que, na ausência dos demais fatores, a criatividade teria pouco a contribuir para as inovações estaduais, segundo a percepção dos proponentes das candidaturas.

Finalmente, no nível ambiental (gráfico 5C), os indutores são menos frequentes nas iniciativas estaduais ou distritais, tanto nas candidatas quanto nas finalistas e nas premiadas, quando comparados aos demais níveis. Não obstante, nota-se a presença de praticamente todos os fatores do protocolo; em especial, redes ou cooperação interorganizacional (em 60% das candidatas) e isomorfismo (em 50% das candidatas). Isso sugere a importância das parcerias e do constante relacionamento com pares na emulação de boas práticas e na adaptação de inovações na gestão pública brasileira. O fato de a pressão externa ser a variável com a menor indicação entre as candidatas (31 citações, ou 13%) e estar presente em apenas uma das premiadas reforça o olhar das inovações para os desafios internos às organizações estaduais ou distritais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo contribuir para superar uma das lacunas dos estudos sobre inovação, que é a compreensão das iniciativas inovadoras dos governos dos estados e do Distrito Federal no Brasil. A partir da análise das iniciativas do Cisp, observou-se uma tendência de aumento das inscrições ao longo dos quatro anos de análise, o que revela, além da ampliação no alcance do concurso, maior preocupação dos governos com a melhoria da gestão pública e das políticas públicas. Destacam-se as iniciativas do núcleo de governo, que teve o dobro de premiações em relação à área social. Esse resultado chama atenção, na medida em que as competências dos governos subnacionais na área social cresceram bastante após a CF/1988, o que se reflete na destinação de boa parte da estrutura burocrática e do orçamento desses entes para essa função. Uma possível explicação envolve a maior priorização dos governadores à sua agenda estratégica, normalmente conduzida pelos órgãos do núcleo de governo (Cavalcante e Gomide, 2019), hipótese que poderia ser explorada em pesquisas futuras.

A participação dos estados, entretanto, não é uniforme, com grande concentração de inscrições em três deles: Bahia, Distrito Federal e Minas Gerais, que também lideram em premiações. Estudos futuros poderiam explorar as razões para a predominância dessas UFs, de forma a compreender o peso de diferentes

fatores, tais como as relações institucionais com a Enap, o processo de disseminação do concurso, a capacidade estatal, a qualidade da burocracia, a trajetória histórica, bem como avançar na identificação de novas variáveis.

Destaca-se também o foco das inovações na melhoria dos serviços, que concentraram o maior número de inscrições, bem como de finalistas e premiadas, indicando uma preocupação dos gestores em oferecer um atendimento mais qualificado aos cidadãos. Por sua vez, a satisfação do usuário foi somente o quinto maior resultado mencionado nos relatórios das iniciativas. Tal discrepância pode sugerir uma ênfase na melhoria do desempenho organizacional, sem necessariamente estar associado com seus efeitos sob a perspectiva dos cidadãos. Uma explicação alternativa envolve a dificuldade de se comprovar efetivamente a satisfação dos cidadãos, uma vez que requer uma prática avaliativa ainda incipiente no setor público brasileiro. São, portanto, novas inquietações, que apontam para a relevância da continuidade dos estudos sobre inovação nos governos da esfera estadual e distrital.

De fato, os números de iniciativas inovadoras nas tipologias processos, processos administrativos e processos tecnológicos são muito próximos. Isso sinaliza um empenho dos gestores estaduais e distritais no aprimoramento do funcionamento das organizações públicas, de forma a torná-la mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica, achado semelhante ao identificado para as iniciativas no governo federal (Cavalcante e Camões, 2017). Além disso, muitas inovações em serviços também envolvem melhorias processuais, uma vez que as inovações podem ocorrer em mais de uma tipologia, dadas as características complementares desse fenômeno complexo.

A inovação em governança – que envolve novos mecanismos de articulação com atores governamentais e não estatais – ficou muito próxima, em número de finalistas e premiadas, da inovação em processos. Em termos de resultados, o número de iniciativas inscritas e premiadas que buscam promover o envolvimento social foi similar ao das que buscam aperfeiçoar a governança.

As dificuldades para a promoção das inovações foram muito mais associadas às barreiras internas do que externas, principalmente nas iniciativas que só participaram da fase de candidatura, enquanto se nota um certo equilíbrio nas finalistas e nas premiadas. Destaca-se ainda a recorrência de barreiras relativas à estrutura organizacional e de estratégia. A primeira sinaliza para a possibilidade de se explorar, em estudos futuros, o papel do tamanho e da qualidade da burocracia na produção de inovações. Ademais, a ênfase no planejamento e na gestão estratégica se apresenta como central para melhor compreender a tradução de boas ideias em processos inovadores que, de fato, geram valores públicos à sociedade.

Por fim, entre os fatores que impulsionam a inovação, diferentes aspectos destacam-se como relevantes, também em conformidade com os estudos na esfera

federal. Entre as iniciativas premiadas, destacam-se a estrutura organizacional, a disponibilidade organizacional e o estilo de liderança, ambos relacionados com os fatores organizacionais; e a compatibilidade, a replicabilidade e a vantagem relativa, que são características da inovação. Embora um pouco menos mencionados, indutores individuais e de ambiente externo também se salientam nas iniciativas, o que reforça o caráter multicausal das inovações no setor público. Estas, por sua vez, não são consequências de receitas preestabelecidas. Ao contrário, são frutos da combinação de diferentes facilitadores durante a formulação e a implementação das inovações, que variam de acordo com as características dos gestores, das particularidades das políticas públicas, das capacidades estatais, entre outros.

Este estudo identificou que há, entre os estados brasileiros e o Distrito Federal, uma busca pela inovação para promover mudanças tanto nas atividades internas da organização como na prestação de serviços para a população, incluindo ainda novas formas de articulação dos atores intra- e extragovernamentais. Nesse sentido, as novas questões apresentadas demonstram que as abordagens das inovações no âmbito estadual e distrital se apresentam como um terreno fértil no qual o campo de pesquisa da administração pública pode avançar. Do mesmo modo, os achados deste capítulo introduzem subsídios não apenas para qualificar o debate acadêmico, mas, sobretudo, para a promoção do fortalecimento das capacidades estatais e da cultura de inovação nesses importantes entes da Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais**. Brasília: Consad, 2004. Mimeografado.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: from theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133-145, 2013.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de 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: Enap; Ipea, 2017. p. 145-164.

CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019a.

_____. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 79, 2019b.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **Public innovation in Brazil**: an overview of its types, results and drivers. Brasília: Ipea, 2017. (Discussion Paper, n. 222).

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: Enap; Ipea, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTE, P. *et al*. (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. 266 p.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1.

CAVALCANTE, P.; MAGALHÃES, A.; GOELLNER, I. A. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e políticas**: superando o mito da ideia. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 315-340.

CERCA de 70 milhões de brasileiros usam serviços digitais do governo federal. **Gov.br**, Brasília, 1 jul. 2020. Disponível em: <tinyurl.com/70milhoesgovbr>. Acesso em: 24 nov. 2022.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, 2016.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Manual do candidato do Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <bit.ly/3Ve0FxD>.

EUROPEAN COMMISSION. **Innobarometer 2010**: analytical report on innovation in public administration. Brussels: DG Enterprise, 2011.

_____. **Powering European public sector innovation**: towards a new architecture. Brussels: Directorate-General for Research and Innovation, 2013.

FAGERBERG, J.; NELSON, R.; MOWERY, D. (Ed.). **The Oxford handbook of innovation**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

GONÇALVES, E. M. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais**…Lisboa: Clad, out. 2002.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. *In*: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-571.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, p. 27-34, 2005.

MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part I: product and process innovation. *In*: HAGE, J.; MEEUS, M. (Ed.). **Innovation, science, and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-37.

MOORE, M. H.; HARTLEY, J. Innovations in governance. **Public Management Review**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2008.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: [s.n.], 2003. v. 1.9.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: Finep, 2005.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil**: conclusões preliminares. Paris: OECD Publishing, 2018.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **Cadernos Enap**, v. 69, p. 1, 2020.

WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEKKERS, V. J. J. M.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BERRY, F.; BERRY, D. Innovation and diffusion models in policy research. *In*: WEIBLE, C.; SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Taylor and Francis Group, 2017. cap 7.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**. Aarhus: Nordic Innovation, fev. 2011. (Final report). Disponível em: <bit.ly/3PHW45H>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

DE VRIES, H. A.; TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. The diffusion and adoption of public sector innovations: a meta-synthesis of the literature. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 1, n. 3, set. 2018.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Edital do 24º Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2020.

FÓRUM DE INOVAÇÃO FGV/EAESP. **Modelo de diagnóstico da organização inovadora**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta, 2011.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward. **Administration and Society**, v. 1, n. 31, p. 1-31, 2016.

APÊNDICE

PROTOCOLO DE ANÁLISE

Protocolo 1: Unidade da Federação (UF) da iniciativa.

Protocolo 2: Setor governamental: i) social; ii) infraestrutura (inclui ambiental); iii) econômico (área fiscal e desenvolvimento econômico); e iv) núcleo de governo (Casa Civil, secretaria de administração, gabinete do governador).

QUADRO A.1
Protocolo 3: tipos de inovação

Tipo de inovação	Descrição
Inovação em processos	Melhoria na qualidade e na eficiência de processos internos e externos (Walker, 2014).
Inovação em processos administrativos	Criação de novas formas organizacionais, introdução de novos métodos e técnicas de gerenciamento e novas formas de trabalho (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em processos tecnológicos	Criação ou uso de novas tecnologias para prestação de serviços públicos (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em produtos	Melhoria ou criação de novos produtos (Damanpour e Schneider, 2009).
Inovação em serviços	Melhoria ou criação de novos serviços (Hartley, 2005).
Inovação na governança	Desenvolvimento de novos processos e formas de abordar problemas sociais específicos (Moore e Hartley, 2008).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).
Elaboração dos autores.

QUADRO A.2
Protocolo 4: resultados da inovação

Resultados	Descrição
Eficácia	O grau em que algo é bem-sucedido em produzir o resultado desejado.
Eficiência	Máximos resultados com o mínimo de recursos, energia ou tempo – produtividade.
Efetividade ou qualidade	O grau de excelência de alguma ação (altos padrões ou melhores resultados).
Economicidade	Minimizar os custos de uma atividade sem comprometer os padrões de qualidade.
Resposta ao ambiente externo	Atender demandas externas à organização.
Satisfação do usuário	Melhora na percepção do serviço.
Envolvimento social	Envolvimento de setores fora da organização (cidadãos, empresas ou terceiro setor).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).
Elaboração dos autores.

QUADRO A.3
Protocolo 5: barreiras à inovação

Externas	Internas
Orçamento – dificuldade em captar recursos orçamentários; conjuntura econômica; e disponibilidade de financiamento.	Pessoas – percepções; falta de motivação; déficit de habilidades; existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização; falta de comprometimento de dirigentes; falta de iniciativa; e medo do desconhecido.
Governo – políticas; leis; padrões; e regulamentações.	Estrutura – fluxos de comunicação e sistemas de incentivo inadequados; obstruções por parte de outros departamentos; centralização de poder; falta de tempo; inércia cultural e jogos políticos internos; e falha na busca por informação em fontes externas;
Tecnológica – tecnologia defasada; formas de trabalho atrasadas etc.	Estratégia – falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos; aversão ao risco; e ausência de plano.

Fonte: Hadjimanolis (2003).
Elaboração dos autores.

QUADRO A.4
Protocolo 6: indutores da inovação

Nível	Fatores indutores	Descrição
Organizacional	Disponibilidade de recursos	Abundância de recursos financeiros, pessoais, estruturais, tecnológicos e de gestão do tempo.
	Estilo de liderança	Suporte e visão dos líderes.
	Aversão ao risco e espaço para a aprendizagem	Cultura organizacional que valoriza o processo de tentativa e erro.
	Incentivos e prêmios	Política de incentivos ou prêmios contínuos para funcionários.
	Estrutura organizacional	Organização com objetivos de estruturação claros e eficazes.
Ambiental	Pressão externa	Atenção da mídia ou demandas políticas e sociais.
	Rede e cooperação interorganizacional	Inovação como resultado da participação em redes ou em outra relação entre organizações.
	Isomorfismo	Adoção da mesma inovação por organização semelhante.
	Concorrência	Competição entre organizações.
	Aspectos regulatórios	Necessidade de adaptação às mudanças no sistema jurídico.
Características da inovação	Facilidade	Fácil de implementar, baixa complexidade.
	Vantagem relativa	Mais vantajoso que o processo ou serviço anterior.
	Compatibilidade	Compatível com o *modus operandi* da organização ou política.
	Replicabilidade	Possibilidade de replicação em outras instituições.
	Custo-benefício	Custo relativamente baixo em comparação com os benefícios da inovação.
Individual	Autonomia funcional	Capacitação, voz e influência da equipe.
	Condições profissionais	Estabilidade, mobilidade e flexibilidade no trabalho.
	Conhecimento e talento	Experiência e qualificação profissional.
	Criatividade	Capacidade de criar novas ideias e soluções para resolver problemas.
	Compromisso e satisfação	Equipe comprometida e satisfeita no local de trabalho.
	Aceitação da inovação	Satisfação com os resultados.

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, 2016.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. *In*: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-571.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, p. 27-34, 2005.

MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part i: product and process innovation. *In*: HAGE, J.; MEEUS, M. (Ed.). **Innovation, science, and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-37.

MOORE, M. H.; HARTLEY, J. Innovations in governance. **Public Management Review**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2008.

WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.