CAPÍTULO 8

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014

Antonio Isidro-Filho[1]

1 INTRODUÇÃO

O desafio da inovação no setor público tem sido observado em diversos países de diferentes níveis socioeconômicos, sobretudo aqueles que buscam atrair investimentos privados e competir em mercados altamente integrados e concorrentes. A busca pelo desenvolvimento econômico e bem-estar social faz com que *frameworks* de inovação surjam para organizar e direcionar os esforços organizacionais públicos e privados, no sentido de entregar novos produtos e serviços para a sociedade.

Os movimentos de reforma no setor público são marcados por diferentes modelos que preconizam princípios de organização e funcionamento do Estado; suas instituições e organizações públicas, de modo geral. Nova administração pública, governo empreendedor, novo serviço público, entre outros, são exemplos de esforços de gestores públicos, especialistas, pesquisadores, profissionais e políticos, com o intuito de transformar "para melhor" os elementos constituintes do Estado, dos governos e das administrações públicas. No cerne dos movimentos de reforma, percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas. Nos últimos anos, apesar dos referenciais conhecidos de reforma, observa-se que a inovação no setor público passa a ser reconhecida como iniciativa mais leve, aberta e flexível, contrapondo os movimentos mais "sisudos" das ondas de reforma do Estado (Lynn, 2013).

O projeto Mensurando a Inovação no Setor Público em Países Nórdicos (Mepin – em inglês, Measuring Public Innovation in the Nordic Countries), o Innovation Unit e o National Endowement for Science Technology and the Arts (Nesta), no Reino Unido, e o projeto Indicadores da Inovação no Setor Público Australiano (APSS – Australian Public Sector Innovation Indicators Project), na Austrália, são exemplos de como países têm envidado esforços para institucionalizar a inovação em termos conceituais e metodológicos, a fim de criar condições para a melhoria contínua de serviços públicos e cidadania. Em tentativa de comparar as experiências de organizações públicas brasileiras à luz dos referenciais teóricos internacionais, identifica-se a oportunidade de estabelecer um *framework* que abarque os construtos constituintes da inovação no setor público (Bugge e Bloch, 2016; Arundel, Bloch e Ferguson, 2016), que representem adequadamente as características particulares da gestão pública federal, sem perder ressonância com os principais modelos institucionais identificados na literatura.

Este capítulo tem por objetivo caracterizar a inovação na gestão pública federal, a partir de experiências organizacionais premiadas no

1. Doutor em administração, coordenador do Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov), do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <isidro@unb.br>, <antonio.isidro.filho@gmail.com>. Disponível em: <www.linegov.com.br>.

período 1999-2014. A pesquisa utilizou-se de dados recolhidos a partir de relatos de experiências inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Para alcançar o objetivo geral, procedeu-se à elaboração de *framework* de inovação no setor público, à luz dos referencias institucionais e científicos pesquisados na literatura, sobretudo aqueles contidos nos trabalhos de Bloch (2011), Bloch *et al*. (2008; 2009), Bloch e Bugge (2013), Bugge *et al*. (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011), APSII (2011), The Innovation Unit (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013).

De posse da estrutura analítica da inovação no setor público, procedeu-se à construção de base de dados acerca das experiências inovadoras da Enap, que operacionalizasse os construtos e as variáveis constituintes do *framework* de inovação proposto. Por fim, realizaram-se análises descritivas da inovação na gestão pública federal. O capítulo está organizado em cinco seções, sendo a primeira dedicada a esta introdução. A segunda seção trata do marco teórico da pesquisa em que se descreve a literatura do tema e o *framework* de inovação no setor público. A terceira refere-se ao método empregado para a construção da base de dados e o cotejamento dos resultados da pesquisa. A quarta seção trata especificamente dos resultados, e a quinta concerne às conclusões do capítulo e ao apontamento de direções para pesquisas futuras.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E *FRAMEWORK* DE ANÁLISE

A inovação no setor público tem sido abordada, de modo geral, como a criação e a implementação de novos processos, produtos e serviços – bem como de novos métodos e técnicas de prestação de serviços públicos –, que impliquem melhoria significativa na eficiência, na eficácia e na efetividade de resultados do setor público para a sociedade (Mulgan e Albury, 2003; Albury, 2005). Para Koch e Hauknes (2005), a inovação significa uma nova forma de ação social implementada ou desempenhada por uma entidade (organização, unidade, departamento etc.), no âmbito dos seus objetivos e suas atividades, representando a descontinuidade com padrões anteriores. A implementação de inovações no setor público induz oportunidades importantes para o crescimento econômico, o bem-estar social e a atração de investimentos (Avlonitis, Papastathopoulou e Gounaris, 2001).

Gallouj e Zanfei (2013) mostram lacunas teóricas, empíricas, metodológicas e políticas na literatura do tema, e sugerem a realização de mais estudos acerca dos serviços públicos. Djellal, Gallouj e Miles (2013) argumentam que a inovação no setor público é paradoxal e que as administrações públicas são ambivalentes no sentido de apoiarem as inovações, mas não aproveitarem seus benefícios diretos e indiretos. Esses autores mostram ainda que existem setores específicos nos serviços públicos em que as inovações são indiscutíveis e bem documentadas, tais como universidades públicas e serviços de saúde. Nota-se que a heterogeneidade atinente ao setor público faz com que seja necessário um entendimento mais apurado e transversal ao tema da inovação no contexto público.

Bloch e Bugge (2013), Bugge e Bloch (2016) e Arundel, Bloch e Ferguson (2016), entre outros autores, afirmam que vários esforços têm sido empreendidos para compreender a natureza da inovação no setor público, sobretudo na busca por indicadores e *frameworks* de análise que permitam a construção de medidas acerca da inovação. Outro desafio da inovação no setor público é a criação de valor, por meio da colaboração entre o Estado e o cidadão. Crosby, Hart e Torfing (2016) destacam que os problemas complexos (*wicked problems*) da sociedade moderna devem ser enfrentados por intermédio de estratégias de rede e colaboração com diferentes atores da sociedade e de governo, para que se possa catalizar soluções viáveis e que potencializem o valor público percebido.

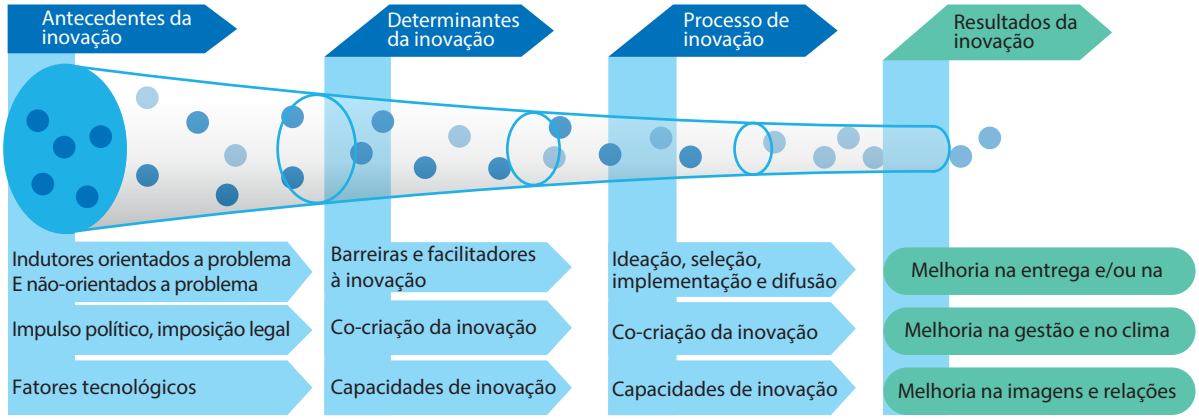
Modelos ou *frameworks* ajudam a organizar conceitualmente e classificar ideias e visões

sobre inovação no setor público, conforme destaca a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (*OCDE)* (OECD, 2015), em sua proposta de inovação. O Mepin nos países nórdicos, o Nesta, no Reino Unido, e o APSII, na Austrália, são exemplos de iniciativas de organização conceitual e metodológica de arcabouços que sustentam a compreensão da inovação no setor público.

Koch e Hauknes (2005), bem como Djellal, Gallouj e Miles (2013), mostram que arcabouços teóricos acerca de inovação, no sentido *lato*, podem contribuir para a consolidação do tema no setor público. Nesse sentido, observa-se que a abordagem integradora da inovação – proposta por Gallouj e Weinstein (1997) e aperfeiçoada por Gallouj (2002), Gallouj e Savona (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013) – contribui enquanto quadro analítico ampliado para serviços públicos, favorecendo a compreensão da inovação quando as fronteiras entre serviços públicos e privados se tornam mais turvas. A interação de competências e características materiais e imateriais dos agentes envolvidos na inovação reflete a dinâmica desses elementos, na produção de produtos/serviços percebidos como valorosos pelo consumidor ou usuário final.

O intuito de construir um *framework* aplicado ao contexto brasileiro foi apoiado na análise dos modelos apresentados anteriormente, a fim de identificar os elementos transversais aos modelos de inovação, embasando-se a construção do *framework* aplicado ao Poder Executivo federal. Nota-se que os modelos estudados abordam, em geral, inovação como processo (Bugge e Bloch, 2016) composto por: *i)* antecedentes da inovação; *ii)* atividades relativas ao ciclo de inovação; *iii)* capacidades ou recursos para inovação; e *iv)* resultados ou impactos da inovação. Entretanto, sabe-se que a literatura sugere que outras variáveis estão presentes na inovação e merecem destaque, tais como: indutores, barreiras e facilitadores, tipologias de inovação, coprodução e/ou cocriação da inovação. De posse de diferentes elementos constituintes da inovação, propõe-se o *framework* a seguir.

FIGURA 1
Framework da inovação no setor público



Elaboração do autor.

Os antecedentes da inovação são comumente chamados de indutores, razões ou *drivers* da inovação e podem ser caracterizados como influências que são mobilizadas para gerar inovação (Tidd, Bessant e Pavitt, 1997), ou como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011). Na literatura, podem-se destacar alguns tipos de indutores que fazem parte deste trabalho, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Antecedentes da inovação: indutores

Indutores	Definição
Orientado a problema	Introdução de inovações para responder a um ou mais problemas específicos, tais como fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, entre outros.
Não orientado a problema	Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior, em vez do tratamento de problema específico.
Impulso político	Mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Pode ser baseada em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões. Também pode refletir-se através da imposição de metas de desempenho.
Fatores tecnológicos	Surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionam oportunidades de inovação.
Imposição legal	Criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induzem inovação.

Fonte: Halvorsen *et al*. (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013).
Elaboração do autor.

O processo de inovação é constituído de atividades que caracterizam o ciclo (da geração à difusão), bem como elementos que descrevem a natureza e o lócus da inovação, conforme sugerem Gallouj e Savona (2009) e Bloch (2011). Hughes, Moore e Kataria (2011) definem as atividades de inovação como ondas de ideias circulantes na organização e a efetividade destas em relação à inovação. Neste trabalho, as atividades de inovação são: ideação, bem como seleção, implementação e difusão de ideias. À luz da abordagem integradora destacada anteriormente, a inovação pode ser caracterizada em cinco modelos: radical, incremental, melhoria, recombinação e formalização. Neste estudo, empregam-se três modelos de inovação (radical, incremental e melhoria) para estudo dos casos estudados.

Segundo Gallouj e Savona (2009), a inovação radical representa novas competências ou novas características técnicas da organização. A inovação incremental representa a adição, a subtração ou a substituição de competências ou de características técnicas existentes na organização; a inovação de melhoria significa o aprimoramento de competências ou de características técnicas existentes na organização. De acordo com Bloch (2011), o lócus da inovação representa quatro tipos: produto/serviço, processo, organização e comunicação. Os tipos sugeridos por esse autor são específicos para o setor público, mas guardam relação com o *Manual de Oslo* da OCDE.

Condicionantes ou determinantes do processo de inovação – conforme Read (2000) –, foram identificados na literatura e abordados neste estudo como barreiras à inovação e facilitadores de inovação, coprodução da inovação e capacidade e inovação. Barreiras à inovação e facilitadores da inovação são definidos por Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2011), respectivamente, como variáveis individuais e organizacionais – que incidem negativamente sobre a inovação – e variáveis individuais e organizacionais – que se aplicam positivamente sobre a inovação.

A coprodução da inovação, na visão de Brudney e England (1983), pode ser definida como um grau de sobreposição entre dois conjuntos de participantes de uma relação, em que o resultado da sobreposição representa a produção conjunta por esses dois grupos. Em outras palavras, a inovação coproduzida tangibiliza características resultantes de interações entre *stakeholders*, aumentando a chance de percepção de valor. Neste trabalho, a coprodução é estudada sob

o enfoque das relações entre organizações e seus parceiros (O2P) e entre organizações e os usuários ou cidadãos (O2C), em se tratando de organizações públicas.

No que tange à capacidade de inovação, Valladares, Vasconcelos e Di Serio (2014) analisaram diversos estudos acerca do tema e propuseram uma síntese de sete capacidades que apresentam aderência aos contextos público e privado. A revisão realizada por esses autores sistematizou capacidades de inovação, conforme o quadro 2.

QUADRO 2
Capacidades de inovação

Capacidade	Definição
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho, ativa suas necessidades de ordem superior e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.
Intenção estratégica de inovar	Grau que a organização está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, estabelecendo-os por meio de sua estratégia.
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las e favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.
Conhecimento do usuário e do ambiente	Habilidade para detectar os eventos, as necessidades, as expectativas, as mudanças significativas e as tendências dos usuários e do ambiente.
Gestão estratégica da tecnologia	Gestão do processo de criação e desenvolvimento de tecnologias, com vistas à criação de valor. O processo de gestão tecnológica compreende cinco etapas: identificação, seleção, aquisição, exploração e proteção.
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada por concessão de autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estrutura ditas orgânicas permitem resposta mais rápida às mudanças no ambiente externo que as denominadas mecanicistas.
Gestão de projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento, com vistas a, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio tanto corporativo quanto do pessoal que estará envolvido no projeto.

Fonte: Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014).
Elaboração do autor.

Os resultados da inovação no setor público representam, sobretudo, a percepção de melhoria dos serviços públicos por parte da sociedade, conforme destacam Bloch (2011), Bugge, Mortensen e Bloch (2011) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016). Vieira (2015) sintetiza os resultados de inovação no setor público a partir de revisão teórica, conforme o quadro 3.

QUADRO 3
Resultados da inovação

Resultado	Definição
Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo-se aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários.

(Continua)

(Continuação)

Resultado	Definição
Melhoria da gestão organizacional	Impactos positivos sobre a eficiência e a efetividade da organização, incluindo-se ganhos de produtividade e melhores resultados em indicadores de desempenho.
Melhoria da imagem e das relações institucionais	Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações, incluindo-se melhoria na capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento de parceiros.
Melhoria do clima organizacional	Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo-se melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramento da cultura de inovação.

Fonte: Vieira (2015).
Elaboração do autor.

O *framework* de análise das experiências de inovação no setor público federal brasileiro permite descrever e comparar os elementos constituintes da inovação, com base em referenciais consolidados e amplamente difundidos em diferentes países. Tem-se uma proposta processual que busca oferecer uma visão da cadeia de valor de inovação, e perpassa atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados. Sabe-se que há limitações na proposta apresentada, sejam teóricas ou metodológicas, mas a iniciativa de oferecer uma lente de interpretação do tema no Brasil pode contribuir para o avanço da pesquisa em campo de protagonismo acadêmico recente no país.

3 MÉTODO

Este estudo se trata de pesquisa exploratória-descritiva, a partir dos dados disponíveis nos relatos das experiências inovadoras no âmbito da administração pública federal, relatadas e selecionadas pelo concurso de inovação da Escola Nacional de Administração Pública. Scott (1990) sugere quatro critérios para avaliar a qualidade dos documentos a serem utilizados em uma pesquisa: *i)* autenticidade; *ii)* credibilidade; *iii)* representatividade; e *iv)* significado. Considerou-se que os relatos das experiências do prêmio da Enap passam pelos critérios propostos por esse autor. Em termos de autenticidade, os relatos são dispostos pelos próprios idealizadores e executores dos projetos de inovação; logo, a origem dos documentos pode ser considerada autêntica. Em relação à credibilidade, deve-se considerar que os relatos são avaliados por um comitê julgador composto por especialistas em gestão pública (critério de avaliação externa). Os relatos também possuem representatividade, pois apresentam todas as informações necessárias para descrever uma experiência de inovação. Há significado, em razão de as informações serem claras e permitirem uma boa compreensão para a realização da pesquisa atinente ao contexto da inovação.

Para o alcance do objetivo deste trabalho, foi construída uma base de dados acerca das experiências premiadas de inovação na gestão pública federal, conforme concurso organizado pela Enap. Foram coletados dados acerca das experiências finalistas e premiadas por essa escola entre 1999 e 2014, em um total de 286 casos. Duas fontes de informação foram utilizadas para a coleta dos dados: *i)* os relatos das experiências premiadas; e *ii)* os relatos das experiências finalistas. Ambos os documentos possuem os mesmos tipos de dados, que incluem as informações necessárias para identificar as variáveis de interesse deste estudo.

Os relatos das experiências selecionadas passaram por análise de conteúdo proposta por Bardin (2006). Inicialmente, realizou-se a pré-análise, consistente da leitura flutuante dos documentos. Em seguida, fez-se a exploração do material, a fim de identificar as informações de interesse do estudo. Para esse autor, a categorização das informações pode basear-se em dois processos: o sistema de categorias fornecidas, ou *ex ante*, ou o sistema de categorias não

fornecidas, ou *ex post*. Procederam-se às duas formas de categorização, para que se pudesse cotejar dados relativos aos construtos e às variáveis do *framework* de análise da inovação no setor público.

Com vista a um maior nível de confiabilidade ao processo de coleta de dados, utilizou-se a técnica de triangulação de pesquisadores. De acordo com Denzin (1989), diferentes pesquisadores são empregados para detectar ou minimizar vieses do pesquisador enquanto pessoa. Para este estudo, a codificação das variáveis foi realizada por um grupo de integrantes do Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov) da Universidade de Brasília (UnB). Os pesquisadores realizaram a codificação de forma independente, e as informações foram comparadas para obtenção dos dados finais utilizados nas análises.

Por meio da análise de conteúdo, identificou-se a ocorrência das categorias específicas das variáveis do *framework* proposto nos relatos das experiências, a partir de leitura de cada caso e checagem com as variáveis integrantes do protocolo de codificação e do preenchimento da tabela de codificação, criados para organização e registro dos dados. As variáveis foram codificadas como variáveis dicotômicas binárias, sendo 1 a presença da categoria no relato da experiência e 0 a ausência dessa categoria. A escolha do formato binário foi baseada nas variáveis que não possuem categorias mutualmente exclusivas, tais como capacidades, indutores e resultados de inovação. Para essas variáveis, era possível identificar nenhuma, uma, ou mais de uma categoria no mesmo caso. Para a variável modelo de inovação, apenas uma categoria tinha de ser selecionada por experiência. Além das variáveis presentes no protocolo de codificação, foram também coletados dados referentes ao nível de atuação do governo, às estruturas administrativas e às áreas temáticas. Esses dados foram fornecidos nos relatos e não precisaram ser tratados pelo procedimento de codificação.

Por fim, a base de dados conta com 286 experiências de inovação analisadas e codificadas. Cada ano da base (1999-2014) conta com vinte casos, em média, e permite uma descrição longitudinal da inovação na gestão pública federal. Anualmente, o LineGov/UnB faz a atualização dos dados, considerando a edição mais nova das experiências finalistas e premiadas.

4 RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa caracterizam-se por exploratórios e descritivos, tendo em vista a proposição de um framework de análise, bem como a descrição de diferentes construtos em termos de evidências empíricas no contexto do Concurso Inovação da Enap. Inicialmente, descreve-se que 64% das experiências de inovação se concentram em organizações do Poder Executivo federal – localizado em Brasília-DF, na sede do governo federal – e 36% se encontram em unidades descentralizadas de organizações públicas federais – situadas nos diferentes estados da Federação.

As inovações ocorrem em organizações que atuam, principalmente, em setores como saúde (16,1%), transporte e logística (9,1%), educação (8,4%) e regulação (7%). As demais experiências estão distribuídas nas demais áreas de serviços públicos e políticas públicas. As áreas temáticas principais da inovação – conforme a premiação da Enap – são melhoria de processos de trabalho (17,5%), gestão da tecnologia da informação (TI) (15,7%), atendimento ao cidadão (15,7%), planejamento e gestão estratégica (13,6%) e arranjos institucionais para políticas públicas (13,3%). 61,2% das experiências de inovação ocorreram em unidades-meio (*back-office*), enquanto 38,8% ocorreram em áreas finalísticas das organizações.

Os indutores da inovação no setor público analisado, conforme os dados da pesquisa, podem ser caracterizados como orientados a problema (37,4%) e não orientados a problema (47,2%). Percebe-se que os esforços de inovação são

induzidos ou motivados por problemas específicos ou por intenção em melhoria contínua de processos, rotinas e serviços. Em relação ao ciclo de inovação (atividades), conforme sugerem Bloch (2011) e Hughes, Moore e Kataria (2011), os dados mostram que 78% das experiências relatam a ocorrência das atividades de ideação, seleção, implementação e difusão de ideias como esforços de inovação. Destaca-se ainda que há recorrência nos dados da atividade de implementação de ideias como a principal fonte de evidências das inovações.

Quanto aos modelos de inovação – conforme preconizados por Gallouj e Savona (2009) e outros autores –, os dados mostram que a inovação de melhoria (44,4%) e a inovação incremental (43,7%) são as principais formas como as organizações públicas analisadas inovam, o que mostra o esforço de melhorar ou modificar elementos existentes nas estruturas organizacionais. Ressalta-se que apenas 11,9% das inovações são radicais. Seguindo a tipologia de Bloch (2011), chamada de *Manual de Copenhagen*, os dados revelam que as inovações de processo (31,1%), de serviço (29,7%) e organizacional (27,3%) são recorrentes nas organizações estudadas. A inovação de comunicação (11,9%) mostra-se como a menos frequente nos casos analisados. Percebe-se que há ressonância entre os modelos de inovação e o lócus da inovação, pois as inovações de melhoria e incremental tendem a ocorrer mais em processos e em aspectos da gestão, conforme destacam Damanpour e Schneider (2009) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

Entre os condicionantes ou determinantes da inovação – tais como barreiras, facilitadores, coprodução/cocriação e capacidade de inovação, propostos no *framework* de análise neste capítulo –, destaca-se uma etapa qualitativa, em que foram extratídos dos relatos das experências as evidências das principais barreiras à inovação e facilitadores da inovação. Pesquisadores do LineGov/UnB analisaram, identificaram, codificaram e triangularam dados textuais. Os resultados encontrados acerca de facilitadores de inovação e barreiras à inovação são corroborados por De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

QUADRO 4
Barreiras à inovação e facilitadores da inovação

Barreiras		
Categoria	**Palavras-chave pesquisadas**	**%**
Resistência à inovação	Desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo, descrença etc.	41,3
Limitações de recursos humanos (RH)	Lacunas de competências e qualificações, rotatividade de pessoal, inexperiência, sobrecarga de trabalho etc.	26,6
Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura	Falta de materiais, equipamentos, tecnologias e informações estruturadas; uso limitado de ferramentas de trabalho etc.	23,4
Conflitos de interesse	Interesses divergentes, visões de mundo contraditórias, modelos de gestão pública etc.	20,3
Fragmentação de dados e sistemas	Falta de padronização e integração de bases de dados e sistemas, falta de registro e codificação de dados e informações, inconsistência de dados e sistemas, limitação de coleta de dados, obsolescência de informações etc.	17,8
Barreiras		
Categoria	**Palavras-chave pesquisadas**	**%**
Fragmentação de rotinas e processos	Burocracia, falta de padronização de processos, limitações de métodos e técnicas relativos aos processos, descontinuidade etc.	19,6
Limitações orçamentária e financeira	Falta de recursos financeiros, falta de previsão orçamentária, contingenciamento de recursos etc.	11,9

(Continua)

(Continuação)

Limitação de prazo	Atrasos na resposta às demandas, falta de planejamento de prazo, falta de comprometimento com prazos, tempestividade de prazos etc.	5,2
Facilitadores		
Categoria	**Palavras-chave**	**%**
Disponibilidade de recursos	Internet, recursos orçamentários e financeiros, uso de tecnologias *open source* etc.	52,1
Trabalho em equipe	Diálogo constante, cooperação, trabalho interdepartamental, gestão compartilhada, descentralização, envolvimento de parceiros e stakeholders etc.	52,4
Legitimação e comprometimento	Motivação para o trabalho, compromisso, responsabilidade, suporte organizacional, comprometimento da alta administração, dedicação de líderes, interesse pessoal etc.	43,7
Desenvolvimento de pessoas e competências	Treinamento, capacitação, aprendizagem contínua, aprendizagem organizacional etc.	32,2
Comunicação institutional	Comunicação organizacional, transparência, disseminação de informações, abertura ao diálogo etc.	22,4
Padronização de dados e processos	Metodologias padronizadas, disseminação de melhores práticas, mapeamento de processos, registro e controle de processos, identificação e correção de problemas no trabalho etc.	16,8

Elaboração do autor.

A coprodução/cocriação da inovação mostra-se relevante para o sucesso de experiências organizacionais inovadoras, uma vez que permite a transação de recursos, conhecimentos e competências entre parceiros e atores envolvidos e interessados na inovação. Os dados mostram que 57,3% das inovações ocorreram em relações de coprodução entre parceiros organizacionais, sobretudo relações com outras organizações públicas (52,8%) que atuaram como codesenvolvedores da inovação (48,6%). Percebe-se que há busca por experiências exitosas no setor público, com fonte de informações e modelos de referências para direcionamento dos esforços inovadores, conforme sugerem Brudney e England (1983). Os dados reforçam que a inovação no setor público se dá em contextos de colaboração e relações interorganizacionais, o que corrobora Crosby, Hart e Torfing (2016).

TABELA 1
Resultados da capacidade de inovação

Capacidade de inovação	%
Gestão de pessoas para inovação	75,5
Gestão de projetos	71,0
Gestão estratégica da tecnologia	59,8
Liderança transformadora	57,0
Organicidade da estrutura organizacional	53,8
Conhecimento do usuário e do ambiente	46,9
Intenção estratégica de inovar	18,9

Elaboração do autor.

Os dados relativos à capacidade de inovação mostram que as organizações públicas orientam seus recursos e suas competências para suporte às atividades e às práticas atinentes aos projetos inovadores. A tabela 1 descreve as diferentes capacidades de inovação identificadas nos casos analisados.

Os resultados mostram que as inovações ocorrem em contextos organizacionais em

que há capacidades e competências relativas à gestão de pessoas e projetos, principalmente. Percebe-se, adicionalmente, que a liderança e as TIs exercem papel importante em habilitar as organizações públicas para a inovação. Destaca-se também a importância de estruturas organizacionais mais flexíveis e responsivas, para que os anseios da sociedade possam ser rapidamente percebidos e atendidos pelo setor público, conforme sugerem Bloch (2011), Bloch *et al*. (2008; 2009), Bloch e Bugge (2013), Bloch *et al*. (2009), Bugge *et al*. (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011), bem como Gallouj e Zanfei (2013) e Djellal, Gallouj e Miles (2013).

As organizações públicas inovadoras buscam gerar impactos diretos e indiretos em seu ambiente interno e externo, preconizando a percepção de valor por parte de seus *stakeholders*. Os dados mostram que os principais resultados das inovações analisadas se referem à melhoria da imagem e/ou relações institucionais, ao melhoramento da entrega/qualidade dos serviços públicos, à melhoria da gestão organizacional e ao melhoramento do clima organizacional. As evidências mais relatadas mostram que 69,2% das experiências inovadoras geraram melhoria nos serviços públicos e 69,6% das experiências analisadas também relataram melhoria da gestão organizacional.

Conforme Bloch (2011), Bloch e Bugge (2013), Bugge *et al*. (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011) e Djellal, Gallouj e Miles (2013), a inovação no setor público deve priorizar a melhoria da vida das pessoas por meio dos serviços públicos de qualidade e acessíveis. Reforça-se, com base nos dados, que a melhoria da gestão de organizações públicas é um meio importante para que os Poderes Executivos federal, estadual e municipal possam otimizar suas estruturas e processos, a fim de gerar impactos desejáveis e criar valor público percebido pela sociedade (Crosby, Hart e Torfing, 2016).

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi caracterizar a inovação na gestão pública federal, a partir de experiências organizacionais premiadas no período 1999-2014. A consecução do referido objetivo foi possível ao propor-se um *framework* de análise da inovação, com base em referenciais teóricos e institucionais identificados na literatura do tema. Dessa forma, os elementos constituintes da estrutura analítica proposta foram descritos com base nos casos de inovação circunscritos ao prêmio realizado pela Enap.

Os resultados mostram, de forma geral, que as inovações ocorrem por iniciativa de melhoria contínua, além de que buscam realizar solução de problemas em processos, serviços e gestão. Os esforços de inovação implicam a realização de atividades que vão da geração à difusão de ideias orientadas à inovação, sobretudo com destaque para atividades relativas à implementação das inovações nas organizações analisadas. Inovações de melhoria e incrementais são mais frequentes do que inovação radical e ocorrem em processos, serviços públicos e modelos de gestão pública.

A coprodução/cocriação e as capacidades de inovação mostraram-se presentes nas experiências analisadas e sinalizam comportamento de aprendizagem interorganizacional entre as organizações públicas que transacionam conhecimentos, tecnologias e competências orientadas à inovação. As organizações coproduzem inovações e atuam como codesenvolvedoras de soluções e ideias. Entre as principais capacidades, destaca-se a gestão de pessoas e projetos como recorrente nas inovações objetos de estudo. Em adição, as principais barreiras foram a resistência à inovação e as limitações de recursos humanos (RH), enquanto os principais facilitadores, a disponibilidade de recursos e o trabalho em equipe. Dessa forma, confirma-se a importância de pessoas, competências e atuação compartilhada, para que a inovação se torne uma realidade nas organizações públicas.

Os resultados da inovação mostraram-se evidentes na pesquisa em relação à melhoria dos serviços públicos e da gestão organizacional, mantendo ressonância com os estudos de Bugge, Mortensen e Bloch (2011) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016). As limitações deste trabalho incluem aspectos teóricos e metodológicos. As tipologias selecionadas para as variáveis não esgotam outras classificações presentes na literatura. A coleta de dados foi limitada aos relatos das experiências e relatórios de visita às organizações participantes. As variáveis do *framework* foram codificadas de modo binário, não descrevendo de modo ordinal e categórico a ocorrência das variáveis constituintes do estudo.

A agenda futura de estudos indica analisar iniciativas em organizações públicas diferentes (estaduais e municipais), utilizando-se de bases de dados ou coletas com fontes primárias de dados para obtenção de informações complementares às utilizadas neste trabalho. Recomenda-se a inclusão de outros construtos relacionados à inovação, como variáveis de estratégia e contexto. Em termos de recomendações práticas e gerenciais, sugere-se que gestores públicos motivados em inovar observem os dados da pesquisa e mobilizem esforços e recursos para oferecer condições para que inovações sejam implementadas e difundidas no setor público. Recomenda-se a observância das principais capacidades, barreiras e facilitadores, para que as organizações públicas realizem processos efetivos de inovação. A realização de pesquisas de opinião acerca de inovação e levantamento de ideias é importante para que resistências aos processos de mudança possam ser minimizadas e o apoio da alta administração seja conquistado por equipes de inovação e gestores públicos. Interações constantes entre organizações públicas permitem que pessoas e equipes troquem conhecimentos, ferramentas, ideias e competências, que potencializam os impactos positivos dos projetos de inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

AGOLLA, J. E.; VAN LILL, J. B. Public sector innovation drivers: a process model. **Journal of Social Sciences**, v. 34, n. 2, p. 165-176, 2013.

ALBURY, D. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

APSII – AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR INNOVATION INDICATORS. **Working towards a measurement framework for public sector innovation in Australia**. Sydney: DIISR; APSII, June, 2011. (APSII Draft Discussion Paper for SRG Meeting 156.doc).

ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; FERGUSON, B. **Measuring innovation in the public sector**. Paris: OECD Publishing, 2016.

AVLONITIS, G. J.; PAPASTATHOPOULOU, P. G.; GOUNARIS, S. P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: success and failure scenarios. **Journal of Product Innovation Management**, v. 18, n. 5, p. 324-342, Sept. 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: Mepin, 2011.

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

BLOCH, C. *et al*. **Service innovation in the Nordic countries**: key factors for policy design. Final report. Denmark: University of Aarhus, 2008.

_____. **Public sector innovation index**: a diagnostic tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. Australia: Nesta, Oct. 2009.

BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

BUGGE, M. M.; BLOCH, C. Between bricolage and breakthroughs: framing the many faces of public sector innovation. **Public Money and Management**, v. 36, n. 4, p. 281-288, 2016.

BUGGE, M. M.; MORTENSEN, P. S.; BLOCH, C. **Report of the Nordic pilot studies**: analyses of methodology and results. Copenhagen: Mepin, Feb. 2011.

BUGGE, M. M. *et al*. **The public sector in innovation systems**: module 1 – Conceptual framework. Copenhagen: Mepin, 2010.

CROSBY, B. C.; HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, special issue, p. 655-669, Aug. 2016.

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.

DENZIN, N. K. **The research act**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1989.

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, p. 146-166, 2016.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-117, Dec. 2013.

GALLOUJ, F. Innovation in services and the attendant old and new myths. **Journal of Socio-Economics**, v. 31, n. 2, p. 137-154, 2002.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F.; ZANFEI, A. Innovation in public services: filling a gap in the literature. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 89-97, Dec. 2013.

HALVORSEN, T. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: Nifu Step, 2005

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

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. A.; PERIN, M. G. Determinantes de inovações apoiadas em tecnologias de informação e comunicação adotadas por hospitais. **Revista de Administração e Inovação**, v. 8, n. 4, p. 142-159, out./dez. 2011.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the public sector**. Oslo: Nifu Step, 2005. (Publin Report, n. D20).

LYNN JUNIOR, L. E. Innovation and reform in public administration: one subject or two? *In*: S. OSBORNE; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of innovation in public services**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit/ Cabinet Office, 2003.

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

READ, A. Determinants of successful organizational innovation: a review of current research. **Journal of Management Practice**, v. 3, n. 1, p. 95-119, 2000.

SCOTT, J. **A matter of record**: documentary sources in social research. Cambridge: Polity Press, 1990.

THE INNOVATION UNIT. **An innovation index for the public sector**. Final draft report. London: The Innovation Unit, 2009.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation**: integrating technological, market and organizational change. West Sussex: John Wiley & Sons, 1997.

VALLADARES, P. S. D. A.; VASCONCELLOS, M. A. de; DI SERIO, L. C. Capacidade de inovação: revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 5, p. 598-626, 2014.

VIEIRA, L. V. **Inovação no setor público**: indutores, capacidades, tipos e resultados de inovação. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.