

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRÊMIOS DE INOVAÇÃO DA ENAP

RAFAELA MOTA ARDIGO

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
rafamotaardigo@gmail.com

JOANA ELISA BAUER ZAVELINSKI

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
joanaelisa@utfpr.edu.br

THIAGO CAVALCANTE NASCIMENTO

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
thiagocn1@hotmail.com

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRÊMIOS DE INOVAÇÃO DA ENAP

1. INTRODUÇÃO

O segmento público se destaca como um dos principais atores, sendo responsável pela estruturação de políticas que influenciam determinados setores e atividades econômicas e, conseqüentemente, impactam o desenvolvimento tecnológico e os níveis de produtividade de determinados setores em detrimento de outros. Kendrick (1961), em uma análise correlacional descreve que o crescimento da produtividade está relacionado com gastos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e correlacionado com o crescimento da produção.

Segundo Nelson e Winter (2004), a natureza evolutiva da inovação deve ser explícita e a complexidade e diversidade organizacional devem ter espaço para que haja uma orientação em busca de um objetivo. Qualquer mudança não trivial, ao tanto que não tenha sido testada anteriormente, é uma inovação e qualquer inovação envolve incertezas. Assim, atos intencionais de investimentos são considerados importantes para o processo de inovação, sendo que, há fatores que influenciam a demanda ou lucro e fatores que influenciam a dificuldade ou custo da inovação. A difusão pode ser equiparada com a inovação, pois ambas as formas envolvem a substituição de tecnologias, o aprendizado, o aperfeiçoamento e a geração de inovações incrementais tão importantes quanto as originais.

A inovação em serviços é bastante importante para o crescimento econômico. É mais difícil identificar a inovação neste setor, pois geralmente suas mudanças são incrementais e ao longo do processo. A competição força os mercados internos a melhorarem sua eficiência e eficácia e a adaptar suas estruturas institucionais. Outros fatores que determinam e influenciam a inovação nas empresas são os recursos humanos e as leis e regulações. A formação de quadros gerenciais para a inovação e a disseminação de conceitos e ferramentas de gestão da inovação tem crescido de forma significativa. Um dos desafios que têm sido considerados mais difíceis é o de se definirem e operacionalizarem métricas de avaliação, dos resultados e do processo de inovação (OECD, 2009).

O foco da presente pesquisa é a inovação na gestão pública, sendo que a maior parte dos estudos de inovação no setor público é oriunda de relatos empíricos de países desenvolvidos, enquanto muito pouco se sabe acerca de inovação no serviço público de países em desenvolvimento ou economias em transição (WU; MA; YANG, 2013), como é o caso do Brasil. Segundo Ferreira (2012), embora o tema inovação seja cada vez mais abordado pela literatura da área de administração pública, ele é, ainda, alvo de contradições, sendo necessário buscar o alinhamento entre o que a teoria preconiza, o que as organizações comunicam e o que os atores públicos compreendem e praticam.

Para estimular a prática de gestão inovadora do serviço público no Brasil, foi criado em 1996 o prêmio da Escola de Administração Pública (ENAP) de inovação na gestão pública e, desde então tem se configurado como uma importante vitrine das ações realizadas no serviço público nos níveis local, regional e nacional reconhecendo equipes de servidores públicos que apresentam alto desempenho e promovem a inovação pública no país. O concurso é promovido anualmente pela ENAP em parceria com o Ministério do Planejamento e, em 2016, completou 20 anos. Tendo em vista o exposto, o presente artigo tem por objetivo identificar os elementos que apresentam os tipos de inovação e as áreas de atuação dos artigos premiados no Concurso Inovação no Setor Público que é promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública, contemplando as variáveis presentes nestes vinte anos de existência. Para isto o artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base teórica do presente artigo está estruturada em torno de três seções centrais. A primeira discute o arcabouço sobre a Inovação e sua teoria. A segunda seção discute a inovação em serviços e a terceira seção expõe sobre a inovação no âmbito dos serviços públicos.

2.1. Inovação

O termo inovação está diretamente relacionado com o processo pelo qual a tecnologia construída pela humanidade evoluiu ao longo do tempo. O contexto de inovação e o avanço tecnológico tem sido poderosos instrumentos do progresso, guiando a própria estrutura de conhecimentos humanos para objetivos futuros (NELSON e WINTER, 2004).

As inovações são mudanças planejadas nas atividades das empresas para melhorar seu desempenho. Está associada à incerteza sobre os resultados, envolve investimento, é substrato dos transbordamentos, requer a utilização de conhecimento novo, um novo uso ou a combinação do que já existe, e visa a vantagem competitiva (OECD, 2009).

Schumpeter (1997) argumentou que o desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação por meio de um processo dinâmico em que as novas tecnologias substituem as antigas em um processo de “destruição criadora”. Para o autor, há a proposta de cinco tipos de inovação:

- Introdução de novos produtos;
- Introdução de novos métodos de produção;
- Abertura de novos mercados;
- Desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e insumos;
- Criação de novas estruturas de mercado.

A inovação de produtos é a introdução de um bem ou serviço que é novo ou melhorou significativamente às condições anteriores. Podem ser melhorias nas especificações técnicas, componentes e materiais, software, facilidade de utilização ou outras características funcionais. A inovação de processos ou em novos métodos de produção, é a implementação de algo novo ou significativamente melhorado na produção o método de entrega, engloba mudanças técnicas, em equipamentos ou softwares (SCHUMPETER, 1997).

Outros tipos de inovação são as radicais e as incrementais, sendo que as inovações radicais são com rupturas mais intensas e podem atingir uma melhoria significativa em seu desempenho em relação às outras do mesmo ramo de atividade, já as inovações do tipo incremental são cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos e para a sua adaptação às necessidades individuais e locais. O caminho para as organizações se tornarem inovadoras pode ser com a produção consistente e continuada de inovações, motivada pela estratégia de obter inovações de fontes internas e externas, com a abertura dos canais de comunicação, construindo um meio inovador interno para favorecer tanto as inovações incrementais quanto as radicais. Este é também o caminho para o desenvolvimento econômico (JANSEN et al, 2009).

Apesar de a globalização aumentar a competição internacional e as novas formas de organização, ainda não se sabe como a inovação é afetada. Em 1990 foi editada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a primeira edição do Manual de Oslo - Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica, com o objetivo de orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa de P&D de países industrializados. O Manual de Oslo (OECD, 2009) oferece diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre a inovação. Outro propósito é disponibilizar indicadores para cotejar os desempenhos nacionais com as melhores práticas existentes. Isso permite informar os formadores de políticas e uma comparação internacional. O objetivo do manual é alcançar um equilíbrio entre a coleta de novos indicadores

e o desejo de manter os indicadores existentes para comparações ao longo do tempo. O escopo do manual trata da inovação nas atividades de negócios, no âmbito da empresa, inovação de produto, de processo organizacional, de marketing e a difusão do que é novo para a firma. De acordo com o Manual de Oslo (OECD, 2009), a implementação de um produto, bem ou serviço, seja novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios na organização do local de trabalho ou nas relações externas é o que se chama de Inovação.

Segundo o Manual de Oslo (OECD, 2009), a inovação focada em ambientes de negócios abrange as indústrias de transformação, primárias e o setor de serviços. As atividades de inovação incluem todas as etapas científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais que conduzem à implementação da inovação e compreendem várias atividades que não se inserem em P&D. As atividades de inovação de uma empresa dependem parcialmente da variedade da estrutura de suas relações com as fontes de informação, conhecimentos, tecnologias, práticas e recursos humanos e financeiros. São três tipos de interações externas: as fontes de informação abertas, a aquisição de conhecimento e a inovação cooperativa.

Ainda no Manual de Oslo (OECD, 2009), a preparação para as inovações organizacionais pode ser caracterizada por novos métodos nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho e na organização das relações externas. A distinção entre produtos e processos é clara com relação aos bens. Para os serviços, porém, ela pode ser menos evidente pois a produção, a distribuição e o consumo de muitos serviços podem ocorrer ao mesmo tempo, para entender esse tipo de inovação destacam-se algumas diretrizes diferenciadoras, que são: se a inovação envolve características novas ou substancialmente melhoradas do serviço oferecido aos consumidores, trate-se de uma inovação de produto; se a inovação envolve métodos, equipamentos e/ou habilidades para o desempenho do serviço novos ou substancialmente melhorados, então é uma inovação de processo; se a inovação envolve melhorias substanciais nas características do serviço oferecido e nos métodos, equipamentos e/ou habilidades usados para seu desempenho, ela é uma inovação tanto de produto como de processo (OECD, 2009).

2.2. Inovação em serviços

Segundo Morrar (2014), a consciência da importância da inovação nos serviços como motor do crescimento econômico é um fenômeno recente. Anteriormente, os serviços eram considerados atividades não inovadoras, ou as inovações nos serviços foram reduzidas para a adoção e uso de tecnologias. A literatura sobre inovação foi focada no setor de manufatura, desenvolvimento de produtos tecnológicos e inovação de processos, e assim, a inovação em serviços foi abordada a partir de uma perspectiva de fabricação. As características dos serviços foram largamente negligenciadas pela literatura de inovação, existindo um problema analítico particular da definição de produção de serviços, que reflete a definição de inovação de serviços. Ao analisar a inovação do serviço, os estudiosos têm meramente ferramentas analíticas projetadas para a fabricação dentro da visão tecnológica tradicional da inovação (MORRAR, 2014).

Uma das conceituações de serviços é a lógica dominante no serviço de Vargo e Lusch (2004), cuja intenção era corrigir o modelo de troca de marketing, que tinha uma lógica dominante baseada no intercâmbio de "bens", que são principalmente produtos produzidos. Nesta lógica, a provisão de serviços em vez de bens é fundamental para o intercâmbio econômico, considerando que os mercados estão centrados na troca de serviços, e todas as economias e sociedades são baseadas no serviço.

Conforme Sirilli e Evangelista (1998), as empresas de serviços são consideradas altamente dependentes de competências incorporadas no capital humano como fator competitivo chave e elemento estratégico na organização e entrega de produtos de serviços.

As perspectivas conceituais para a inovação no serviço encontram-se em três abordagens: assimilação, demarcação e integração. Na abordagem de assimilação, a inovação em serviços é percebida como fundamentalmente semelhante à inovação na fabricação, como inovação em manufatura. A abordagem de demarcação concentra a atenção na inovação organizacional e inovação em serviços de negócios baseados em conhecimento e considera que não é apropriado estudar atividades de inovação de serviços apenas mobilizando ferramentas conceituais e empíricas que são principalmente desenvolvidas para atividades baseadas em técnicas. A abordagem integrativa ou sintetizadora agrega as abordagens de assimilação e demarcação dentro de uma estrutura conceitual comum que amplia a visão da inovação e sugere a existência de uma inter-relação das atividades de serviços e manufatura (VENCE e TRIGO, 2010). A inovação pode ser qualquer mudança que afete um ou mais termos de um ou mais vetores de características, sejam elas técnicas, de serviço ou de competências individuais, organizacionais e de clientes (DJELLAL, GALLOUJ & MILES 2013).

2.3. Inovação no serviço público

Para Farah (2006) a perspectiva histórica do ciclo de inovações na gestão pública do país foi iniciada no governo de Getúlio Vargas na década de 1930, com a instituição de bases para consolidação de um novo papel para o Estado, o de desenvolvimentista e de articulador da formação de uma identidade nacional. Na década de 1980 houve a priorização da construção de novas instituições e práticas. As inovações trazidas na década de 1980 foram respostas às demandas dos movimentos sociais no período de 1970, que pleiteavam contra a centralização financeira e decisória na esfera federal, a perspectiva institucional fragmentada, a formulação de políticas sob a lógica clientelista e outros problemas.

Paralelamente a essas dimensões democráticas da mudança ocorrida no setor público brasileiro, Farah (2006) relata que, em função do grave cenário de crise fiscal no país, a agenda de reformas, proposta na década de 1980, agregou às suas prioridades a temática gestão, dando ênfase aos fatores de empreendedorismo e eficiência. Com base nisso, a inovação no setor público brasileiro assumiu duas direções efetivas e complementares, uma direcionada para a eficiência: representada pelo processo das reformas gerenciais, com avanços de gestão no setor privado (final dos anos 1960 em países desenvolvidos) que influenciaram as mudanças produzidas pelo setor público, principalmente em relação à questão da flexibilidade, e outra voltada para a democracia: com a busca pela ampliação da participação social e da descentralização dos processos de construção de políticas públicas.

Segundo Sørensen & Torfing (2012), quando se trata do setor público, há muito ceticismo no que se refere à capacidade para inovar em políticas públicas, organizações e serviços. Muitas pessoas e especialmente uma boa parte dos empregados no setor privado, considera o setor público como uma burocracia de movimento lento caracterizada por inércia e impasse. O setor público é muito mais dinâmico e inovador do que sua reputação. Se olharmos para trás e comparar o setor público que tivemos algumas décadas atrás com o que temos hoje, é claro que tem havido muita mudança. Novas políticas ativas do mercado de trabalho, cuidados de saúde preventivos e clima político de mitigação se desenvolveram. Novos serviços digitalizados proliferaram e as reformas organizacionais transformaram o *modus operandi* de muitas instituições públicas (SØRENSEN & TORFING, 2012).

Segundo Keinert (1997), o campo da Administração Pública vivencia, há algum tempo, um período de ebulição: novas demandas, recursos escassos, estruturas e processos organizacionais que não respondem satisfatoriamente à equação custo-benefício. As proposições de inovação, por sua vez, representam tentativas de aperfeiçoar os mecanismos de gestão pública com vistas a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados. Ainda para Keinert (1997), dentre as abordagens da questão na gestão pública podemos citar as concepções de inovação social, ou

seja, aquelas que criam um "conceito" novo que produz uma transformação grande ou tão grande quanto algumas inovações tecnológicas, as propostas de parcerias entre a própria administração pública com o setor privado ou não-governamental e as de governos empreendedores.

Para Spink (2006), há dois tipos de abordagens, sutilmente distintas, usadas ao se analisar experiências de êxito na gestão pública. A primeira é a abordagem das melhores práticas, em que se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, que posteriormente acabam por se definir como padrões a ser seguidos, replicados. A segunda abordagem, de caráter mais reflexivo e dialógico, refere-se à que identifica tais experiências inovadoras como práticas emergentes, regadas por conhecimentos tácitos ou implícitos, onde não existe a pretensão de se definir o melhor, mas sim entender e discutir as experiências como possibilidades de ações válidas e enriquecedoras.

As organizações públicas devem se alinhar ao contexto de mudanças cada vez mais rápidas, observando elementos relativos não apenas à modernização administrativa, que seriam as modificações no nível estrutural, alteração de normas, procedimentos e simplificação de rotinas, como também à modernização organizacional. Essa modernização organizacional se caracteriza como um processo complexo que envolve dimensões políticas e educacionais, desenvolvidas de forma constante nas organizações sociais, com o intuito de provocar transformações nas relações de trabalho e de poder, nos custos e nos resultados organizacionais. Por meio de processos de modernização administrativa e organizacional torna-se possível a criação de ambiente propício para a inovação como estratégia de melhoria da organização pública. (FERREIRA, ROCHA & CARVALHAIS, 2015)

2.4. Prêmio ENAP de Inovação Pública

Promovido anualmente, desde 1996, pela Escola de Administração Pública em parceria com o Ministério do Planejamento, o Prêmio ENAP além de reconhecer equipes de servidores públicos de alto desempenho, a premiação almeja incentivar e disseminar a implementação de boas práticas de inovação pública no território nacional. Tais práticas podem ser oriundas da administração direta ou indireta, incluindo o poder executivo federal, autarquias, fundações e empresas públicas ou sociedades de economia mista.

As ações recebidas pela ENAP são classificadas em áreas temáticas que, de acordo com a análise realizada para esta pesquisa, foram distribuídas em sete grandes áreas ao longo dos últimos 20 anos: Arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas, Atendimento ao cidadão, Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, Gestão da Informação, Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Melhoria dos Processos de Trabalho e Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional.

Conforme a ENAP os critérios avaliados para a premiação são inovação, resultado e/ou impactos observados após a implementação da ação, utilização eficiente de recursos, formação de alianças e parcerias estratégicas, participação dos beneficiários, mecanismos de transparência e controle social, potencialidade de replicação e sustentabilidade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O prêmio ENAP de inovação na gestão pública tem sido realizado anualmente, e em 2016, completou 20 anos. Considerando este fato, o presente capítulo é dedicado à apresentação metodológica que guiou as análises empíricas relacionadas à evolução dos projetos de inovação pública premiadas durante o período.

A pesquisa é orientada por uma estratégia de pesquisa de natureza quantitativa com ênfase em métodos de classificação de variáveis (KUMAR, 2005), abordagem de coleta de dados documental e delineamento por levantamento com propósito descritivo (CRESWELL, 2007). A escolha do desenho de pesquisa se deu diante da vantagem amostral proporcionada pela informação disponibilizada em uma coleção de 20 livros publicados ao longo dos anos pela organizadora da premiação, sendo, portanto, os resultados desta pesquisa provenientes de dados secundários com recorte temporal longitudinal.

O levantamento dos dados secundários que embasaram a pesquisa é oriundo das premiações em inovação pública concedidas pela ENAP no período de 1996 a 2015, organizadas documentalmente em livros desde o início da premiação. A partir dos dados provenientes da análise documental, os prêmios foram classificados por ano (1996 a 2015), área temática (Arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas, Atendimento ao cidadão, Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, Gestão da Informação, Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Melhoria dos Processos de Trabalho e Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional), entidade administrativa principal, entidade administrativa vinculada, ação premiada e abrangência da premiação (Nacional, Local e Regional).

A partir desta classificação inicial as entidades administrativas foram ainda classificadas quanto a sua organização na administração pública (direta ou indireta) e área de atuação (Agricultura, Defesa, Educação, Indústria, Infraestrutura, Judiciário, Meio Ambiente, Planejamento, Executivo, Proteção ao Cidadão, Saúde, Segurança e Turismo). Na sequência, considerando a literatura sobre inovação, as premiações foram identificadas de acordo com o seu tipo (Radical e Incremental) e conforme sua classificação de inovação (Organizacional, Processo e Produto) considerando a orientação do Manual de Oslo.

No que concerne à classificação por tipo de inovação, foram consideradas inovações radicais aquelas que no período de sua classificação configuravam-se como inovações implementadas pela primeira vez, conferindo alterações significativas nas práticas de trabalho ou gestão. Por sua vez, ações que desenvolviam práticas de trabalho ou gestão melhoradas, porém baseadas nos recursos disponíveis, foram consideradas inovações incrementais.

As inovações também foram classificadas como Organizacional, Processo ou Produto considerando a definição conferida pelo Manual de Oslo. Foram julgadas inovações organizacionais aquelas que implementavam novos métodos ou práticas de trabalho oriundas da administração direta ou indireta, incluindo o poder executivo federal, autarquias, fundações e empresas públicas ou sociedades de economia mista; Inovações de Processo aquelas implementavam um método de produção ou distribuição significativamente melhoradas, não necessariamente novas, no processo de trabalho; finalmente, foram consideradas inovações de produto ações que introduziram bens ou serviços novos ou significativamente melhorados com relação as suas características ou uso previstos. O Manual de Oslo também apresenta Inovações de Marketing como possibilidade de classificação, entretanto no contexto deste trabalho não se identificou inovações com estas características.

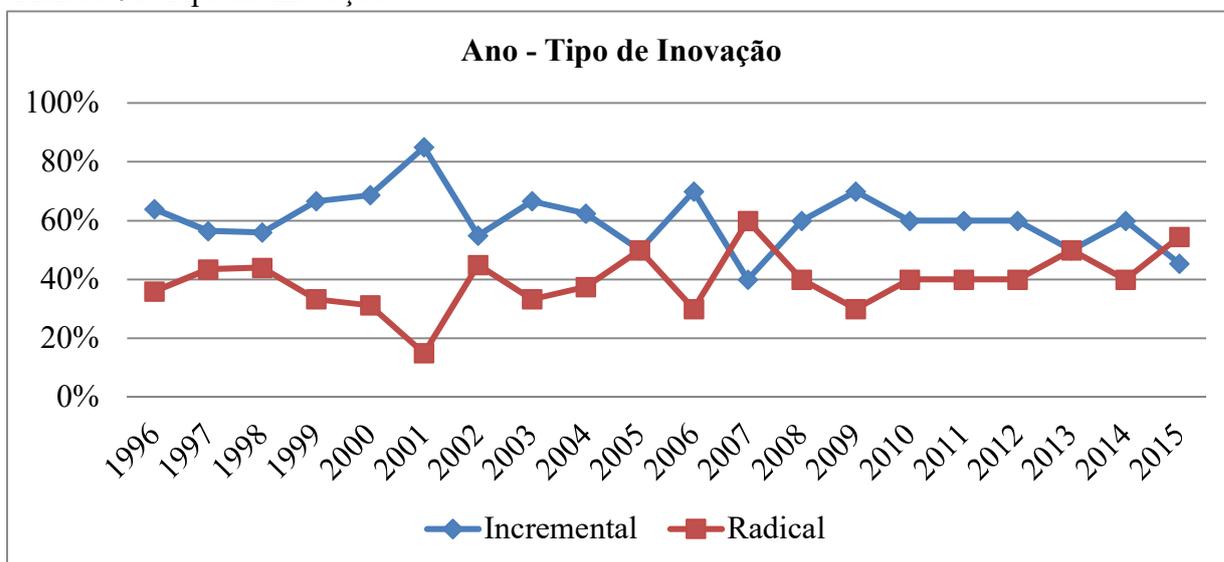
A primeira etapa concernente à avaliação dos dados constitui-se da análise descritiva dos dados. Na sequência, considerando que o levantamento realizado resultou em uma organização de diversos dados de natureza categórica e ordinal, se optou na análise estatística pela escolha de técnicas estatísticas não-paramétricas (HAIR, 2005; DANCEY; REIDY, 2006; PALLANT, 2011) de correlação (Qui-Quadrado) e cruzamento (Tabela Cruzada, Qui-Quadrado e teste Fi de Cohen's). A avaliação de inferência estatística foi realizada com o apoio do software estatístico SPSS.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na etapa de análise descritiva as variáveis tipo de inovação (Incremental e Radical), Área de Atuação (Agricultura, Defesa, Educação, Indústria, Infraestrutura, Judiciário, Meio Ambiente, Planejamento, Executivo, Proteção ao Cidadão, Saúde, Segurança e Turismo), Classificação da Inovação (Organizacional, Processo e Produto) e Abrangência (Local Nacional e Regional) foram avaliadas relacionando as variáveis, Ano e Área Temática (Arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas, Atendimento ao cidadão, Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, Gestão da Informação, Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Melhoria dos Processos de Trabalho e Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional).

Os resultados relacionados às inovações radicais e incrementais ao longo do período indicaram que as inovações incrementais se sobrepuseram percentualmente às inovações radicais em quase todo o período.

Gráfico 01: Tipo de inovação

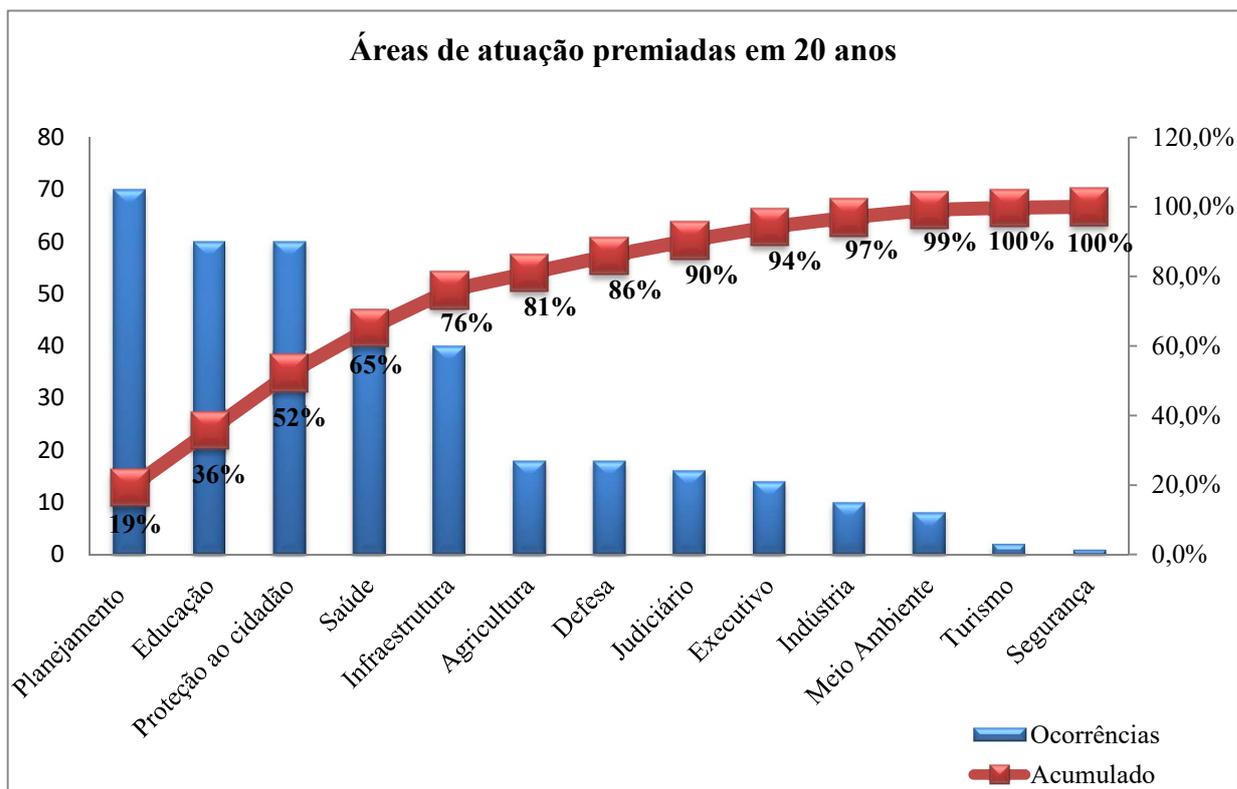


Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Conforme pode ser observado, a exceção são os anos de 2005 e 2013 em que as premiações se igualaram com relação a este tipo de inovação e, dos anos de 2007 e 2015 em que as premiações relativas a iniciativas de inovação pública de cunho radical se destacaram. Portanto, os dados indicam que a maior parte das inovações reconhecidas na premiação são incrementais e que, desconsiderando-se as exceções acima, as inovações radicais sempre se configuraram na casa dos 20% a 40% de premiações concedidas. Estes resultados devem ser observados com atenção e parcimônia uma vez que podem estar associados a como a gestão de recursos orçamentários são distribuídos ou ainda, relacionados a agendas políticas, ambiente econômico, ambiente político ou corrupção.

No que concerne às áreas de atuação premiadas no decorrer do período analisado verifica-se que 65% das premiações se concentra em 30% das áreas: Planejamento, Educação, Proteção ao Cidadão e Saúde. As áreas destacadamente menos contempladas durante o período são Meio Ambiente, Turismo e Segurança.

Gráfico 02: Áreas de atuação premiadas em 20 anos



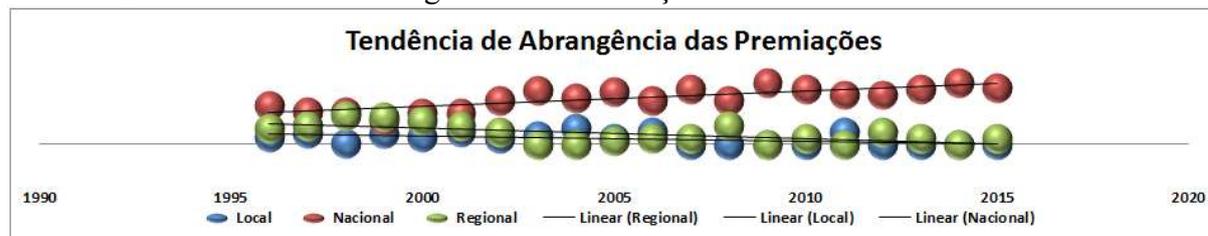
Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Interessante verificar que ações relacionadas a planejamento, educação, proteção ao cidadão e saúde sejam as mais estimadas pela premiação oferecida pela ENAP. Apesar destes resultados parecerem não se configurarem na prática, indicam que há um esforço em reconhecer ações públicas que afetam diretamente as perspectivas e qualidade de vida dos cidadãos.

Entretanto, é preocupante observar que observando os índices de criminalidade do país a área de segurança possui um índice de premiações tão baixo no decorrer dos últimos 20 anos. Cabe ao estado desenvolver mecanismos de combate ao crime, porém ações de funcionários públicos relacionados a esta área parecem não obter reconhecimento do estado o que pode estar afetando negativamente o seu desempenho. Igualmente preocupante é observar que, apesar do grande potencial turístico que o território brasileiro oferece e o potencial que isto possui em aumentar a atividade econômica em diversas regiões, ações nesta área também parecem não ser reconhecidas.

No que se relaciona com a abrangência das premiações, a partir de 2002 parece haver uma tendência em reconhecer ações de cunho nacional.

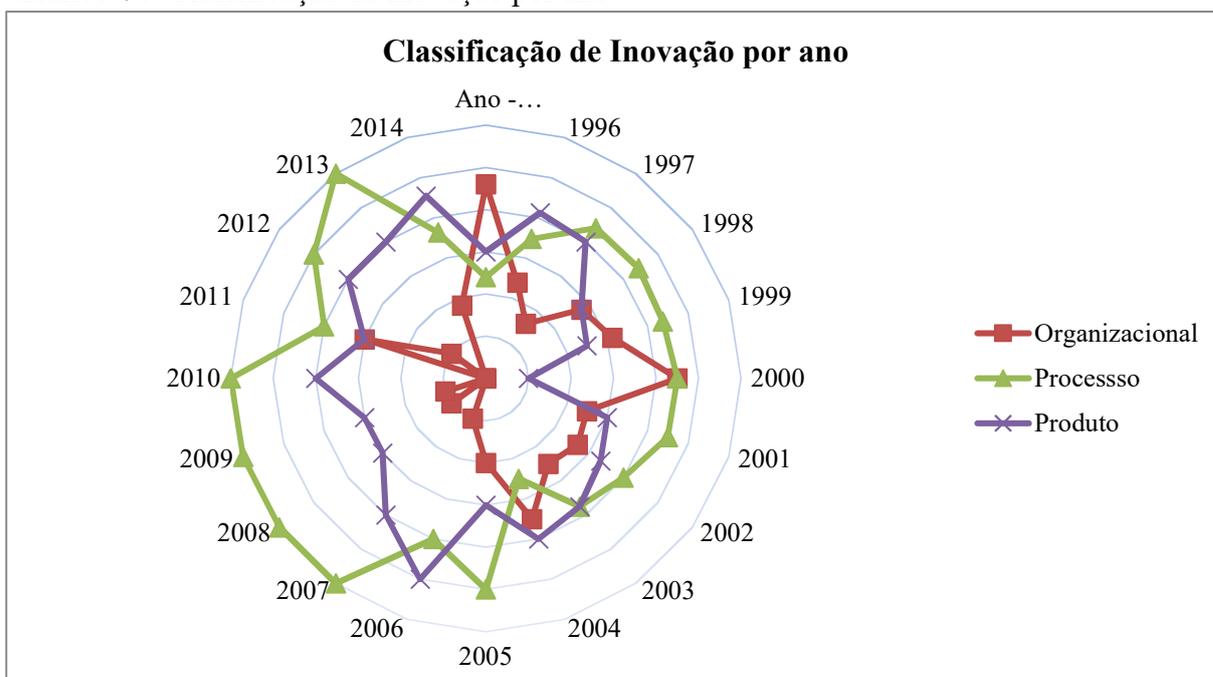
Gráfico 03: Tendência de Abrangência das Premiações



Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Com relação à classificação da inovação, realizada seguindo a orientação do Manual de Oslo, se observa que, como exceção dos anos de 1996, 2004, 2006, 2014 e 2015 há uma predominância de premiações relacionadas a inovações de processo nos últimos 20 anos, seguida por premiações relacionadas a inovações de produto. As inovações organizacionais receberam algum destaque no período de 1998 a 2001 e no ano de 2015, porém configuram-se como o tipo de inovação de menor destaque na premiação promovida pela ENAP.

Gráfico 04: Classificação de Inovação por ano

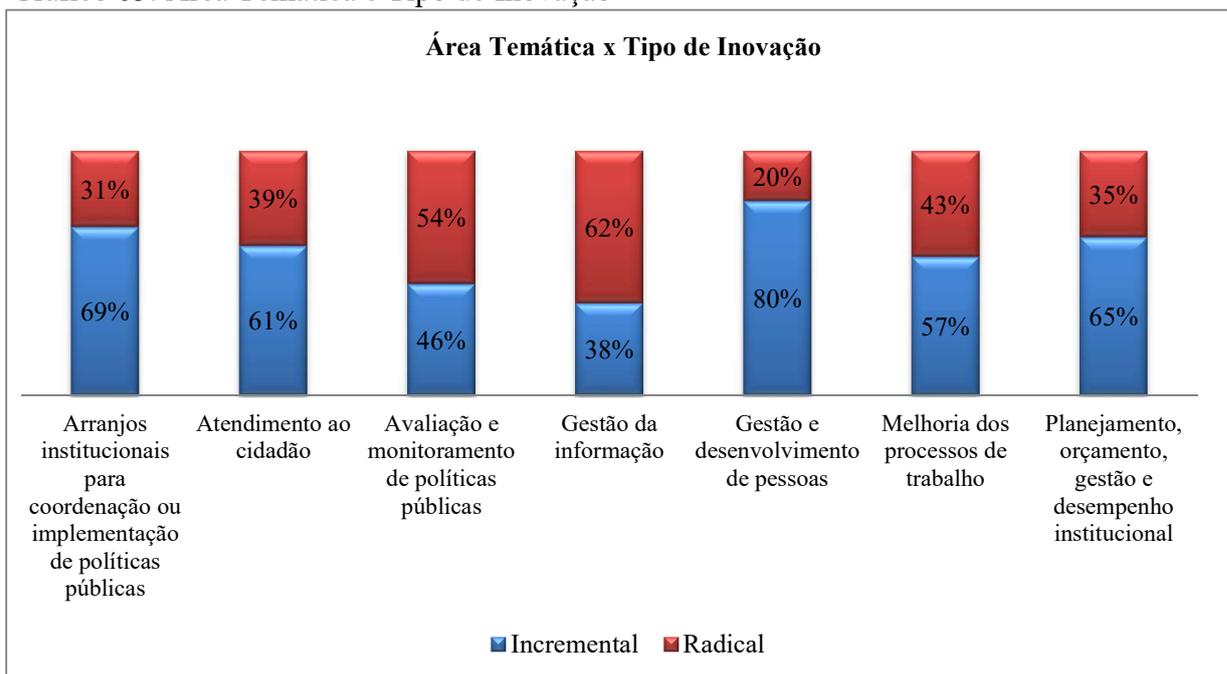


Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Não foram identificadas no processo de classificação das ações inovações de marketing, resultado este que coerente com a finalidade do poder público em desenvolver ações de impacto real na vida das pessoas e, não mercadológico. Afinal, o impacto das ações promovidas pelo governo deve ser sentido no dia a dia dos cidadãos comuns e não avaliada como uma peça de propaganda. Seria preocupante se ações de marketing tivessem sido premiadas uma vez que, poderia indicar o reconhecimento de promoção ideológica do governo em dissonância com a legislação eleitoral, além de práticas antidemocráticas que não são esperadas em um estado de direito.

Considerando-se o escopo de áreas temáticas, verificou-se que apenas as áreas relacionadas à Gestão de Informação e Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas apresentaram maior relevância de premiações relacionadas a inovações radicais do que incrementais, correspondendo as primeiras a 62% e 54% respectivamente. Nas demais áreas temáticas há uma predominância de premiações relacionadas a inovações incrementais com destaque para área de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Gráfico 05: Área Temática e Tipo de Inovação

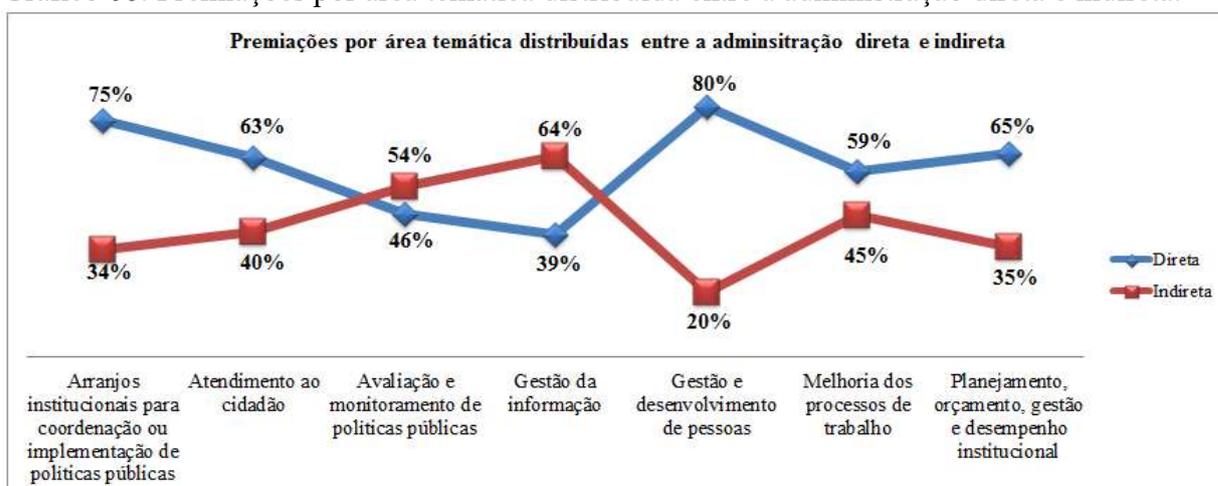


Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Observando estes resultados é possível que sejam auferidas críticas com relação a existirem tantas ações premiadas de inovação de cunho radical na área temática de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas quando a observação do senso comum tende a acreditar que está não é realmente uma prática corriqueira. Entendemos que para justificar este resultado seriam necessários outros tipos de análise, talvez de cunho qualitativo.

Sobre as premiações por área temática distribuída entre órgãos da administração direta e indireta, se verifica que a administração indireta destaca-se somente em premiações abrangendo as áreas temáticas de Gestão da Informação e Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas enquanto a administração direta predomina nas demais áreas de atuação.

Gráfico 06: Premiações por área temática distribuída entre a administração direta e indireta.



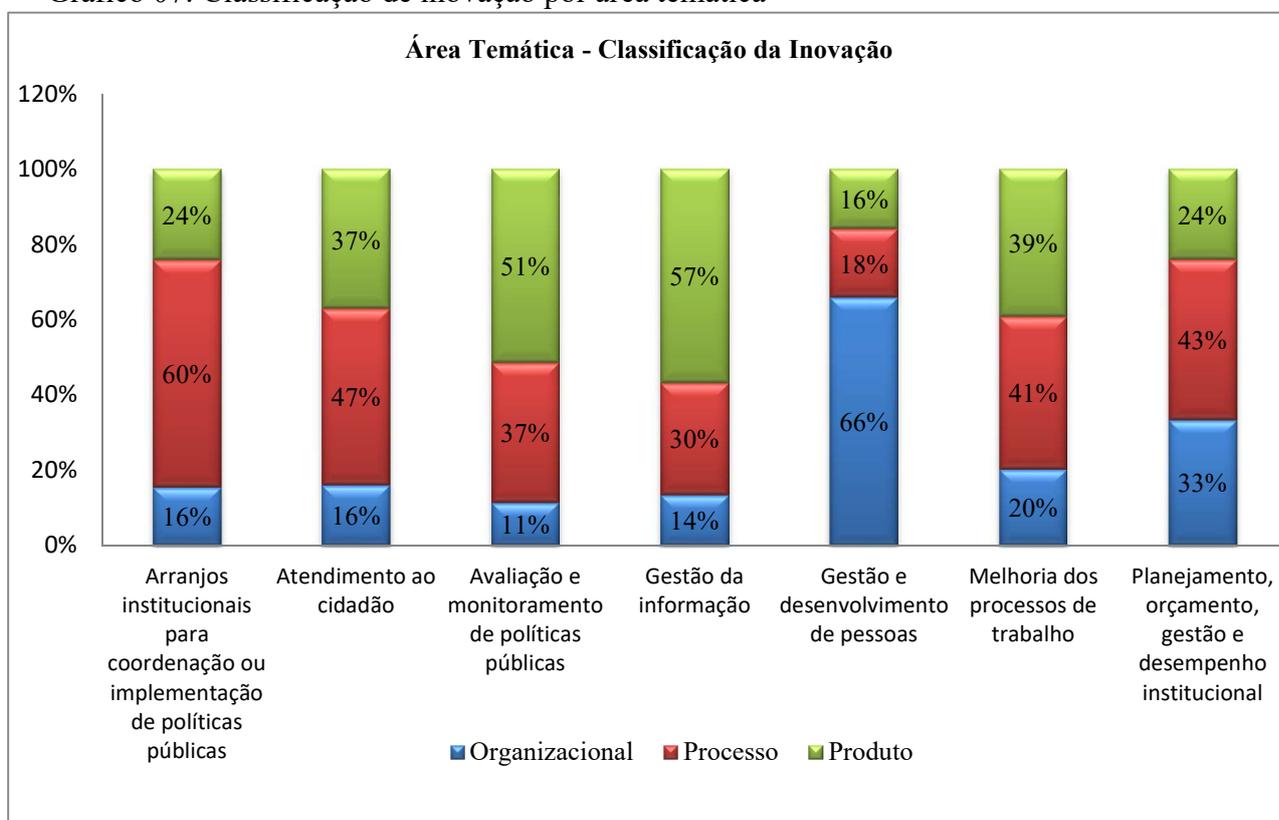
Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Em algum sentido o resultado é coerente com a finalidade esperada da administração direta e indireta, considerando que a primeira é responsável pela tomada de decisão estratégica,

enquanto a segunda é responsável pela gestão, ação, avaliação e monitoração de tais decisões. Entretanto, é preocupante que sejam reconhecidas tão poucas ações na administração indireta envolvendo melhorias de processo e gestão e desenvolvimento de pessoas, uma vez que funcionários públicos destas áreas geralmente estão em maior contato com os serviços oferecidos aos cidadãos.

Inovações de processo correspondem à maioria das premiações por área temática especialmente no que se refere a Arranjos Institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas, Atendimento ao cidadão, Melhoria dos Processos de Trabalho e Planejamento, Orçamento, Gestão e Desempenho Institucional. As inovações de produto concentram-se nas áreas temáticas de Gestão da Informação e Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas. As inovações organizacionais coerentemente apresentam o melhor desempenho na área temática de gestão e desenvolvimento de pessoas.

Gráfico 07: Classificação de inovação por área temática



Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Tais resultados indicam que ainda que em sua maioria sejam incrementais, há uma preocupação em premiar ações que melhorem os métodos e técnicas que impactam a prestação, produção e distribuição de serviços públicos oferecidos ao cidadão. Essa suposição é corroborada quando se percebe uma movimentação no sentido de introduzir produtos novos ou melhorados para maximizar a qualidade do trabalho realizado e oferecido.

Após a etapa descritiva realizaram-se correlações considerando a variável organização da administração pública (direta e indireta) e as variáveis: Área de Atuação, Tipo de Inovação, Abrangência e Classificação da Inovação. Apesar do princípio referente a “frequência de células mínimas esperadas” não ter sido violado conforme requer o teste do qui quadrado, os resultados da correlação somente foram significativos para a correlação entre organização da administração pública e tipo de inovação ($p=0,41$) e, organização da administração pública e abrangência ($p=0,000$).

Também foram realizados cruzamentos considerando as variáveis Áreas de Atuação, Tipo de Inovação, Abrangência, Classificação da Inovação e organização na administração pública, mediadas pelo ano. Em nenhuma das hipóteses foi possível inferir significância estatística no teste do qui quadrado uma vez que foi violado o princípio da frequência de células mínimas esperadas para 80% da amostra em todas as hipóteses testadas.

Porém, se desconsiderarmos este pressuposto podemos inferir que há significância estatística relacionando à premiação as variáveis Ano e organização da administração - direta ou indireta - ($p=,007$), Ano e Área de Atuação ($p=0,000$) e Ano e Abrangência ($p=,000$). Neste caso, não haveria significância estatística entre Ano e Tipo de Inovação ($p=,887$) e Ano e Classificação da Inovação ($p=,216$).

Testes qui-quadrado

| | Variável | Significância Assintótica (Bilateral) |
|-------------------------|--|---------------------------------------|
| Qui-quadrado de Pearson | Ano * Organização na Administração Pública | ,007 |
| Qui-quadrado de Pearson | Ano * Área de Atuação | ,000 |
| Qui-quadrado de Pearson | Ano * Abrangência | ,000 |
| Qui-quadrado de Pearson | Ano * Tipo de Inovação | ,877 |
| Qui-quadrado de Pearson | Ano * Classificação Inovação | ,216 |

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Considerando este último cenário, é possível auferir correlação de efeito médio entre as variáveis Ano e Organização na Administração Pública ($F_i=,321$) e entre Ano e Abrangência ($F_i=,451$). A correlação possui efeito muito alto se consideradas as variáveis Ano e Área de Atuação ($F_i=,977$).

Coefficiente Fi (Cohen's)

| | | |
|--------------|--|------|
| Fi (Cohen's) | Ano * Organização na Administração Pública | ,321 |
| Fi (Cohen's) | Ano * Abrangência | ,451 |
| Fi (Cohen's) | Ano * Área de Atuação | ,977 |

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

A avaliação dos testes não paramétricos indica que o fato de uma inovação premiada ser radical ou incremental possui correlação com ela ser uma inovação de processo, produto ou organizacional, o que indica que algumas formas de inovação na administração parecem ser organicamente atraídas para ações radicais ou incrementais de acordo com sua aplicabilidade prática. Além disso, o fato das premiações possuírem abrangência local, regional ou nacional estão correlacionadas com o órgão ser da administração direta ou indireta.

No recorte temporal o ano em que ocorreu a premiação apresenta influencia moderada sobre o reconhecimento das ações serem do escopo da administração direta ou indireta e, também impactou moderadamente o reconhecimento das ações serem de abrangência local, regional ou nacional. Além disso, a premiação por área de atuação parece ser altamente influenciada de acordo com o ano. Estes fatores podem ser explicados pelas diferenças de agenda política no decorrer dos últimos 20 anos, porém esta hipótese requer estudos mais amplos.

5. CONCLUSÕES

O presente artigo teve por objetivo identificar os elementos que apresentam relação com as premiações ENAP de inovação na gestão pública que tem sido realizado anualmente desde 1996, tendo em vista os fatores das análises empíricas relacionadas à evolução dos projetos de inovação pública premiadas durante o presente período.

Entre os principais resultados obtidos na pesquisa, destaca-se o fato de que as inovações incrementais se sobrepujaram às inovações radicais em quase todo o período. Este resultado se materializou em todos os cenários, exceto nos anos de 2005 e 2013 em que as premiações se igualaram com relação a este tipo de inovação e, dos anos de 2007 e 2015 em que as premiações relativas a iniciativas de inovação pública radicais se destacaram. As inovações incrementais são mais simples de serem implementadas e demandam menos recursos o que explica em parte os resultados. Outro fator que pode ter impactado este resultado se deve ao fato das inovações radicais romperem com elementos tracionais para a criação de novidades que alteram o *status quo*. Isto nem sempre é desejado pela população em um estado democrático de direito, porém podem ser alterados conforme emergem novos projetos de poder.

Outro elemento de destaque corresponde às áreas de atuação premiadas no decorrer do período analisado, onde se verifica que 65% das premiações concentram-se em 30% das áreas: Planejamento, Educação, Proteção ao Cidadão e Saúde. Apesar destes resultados configurarem uma estima e um esforço da ENAP em premiar áreas que tanto impactam a cidadania, estas áreas parecem não estar sendo beneficiadas na prática.

Além disso, é preocupante observar que premiações na área de segurança sejam tão escassas considerando o nível de criminalidade do país. Cabe ao estado desenvolver mecanismos de combate ao crime e reconhecer ações de equipes de alto desempenho nestas áreas. Igualmente preocupante é observar que, apesar do grande potencial turístico que o território brasileiro oferece e o impacto que isto poderia ter no aumento da atividade econômica em diversas regiões, ações nesta área também parecem não ser reconhecidas.

Premiações de abrangência nacional se destacaram no período temporal analisado, podendo indicar uma preocupação em reconhecer ações que pudessem atingir e beneficiar o máximo de cidadãos possível. Entretanto, ao considerar a extensão territorial do Brasil, ações de cunho local ou regional poderiam ser mais benéficas e adequadas ao contexto social, econômico e cultural dos brasileiros.

Com relação à classificação da inovação se observa que, como exceção dos anos de 1996, 2004, 2006, 2014 e 2015 há uma predominância de premiações relacionadas a inovações de processo, seguida por premiações de inovações de produto e pouco destaque para inovações organizacionais. Ressaltamos que não se identificaram inovações de marketing resultado que consideramos coerente com a finalidade do poder público que não deve atuar como uma peça de propaganda, sob o risco de se ver premiadas ações de marketing teríamos indicações de incentivo a promoção ideológica do governo, ação está em dissonância com a legislação eleitoral e com as práticas democráticas esperadas em um estado de direito.

Considerando-se o escopo de áreas temáticas, verificou-se que apenas as áreas relacionadas à Gestão de Informação e Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas apresentaram maior relevância de premiações relacionadas a inovações radicais do que incrementais, correspondendo as primeiras a 62% e 54% respectivamente. Nas demais áreas temáticas há uma predominância de premiações relacionadas a inovações incrementais com destaque para área de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Além disso, os resultados indicam uma predominância de premiações envolvendo a administração direta, o que tem alguma justificativa considerando que a finalidade esperada da administração direta e indireta na qual a primeira é responsável pela tomada de decisão

estratégica, enquanto a segunda é responsável pela gestão, ação, avaliação e monitoração de tais decisões. Entretanto, é preocupante que sejam reconhecidas tão poucas ações na administração indireta envolvendo melhorias de processo e gestão e desenvolvimento de pessoas, uma vez que funcionários públicos destas áreas geralmente estão em maior contato com os serviços oferecidos aos cidadãos.

Foi possível auferir estatisticamente que o fato de uma inovação premiada ser radical ou incremental possui correlação com ela ser uma inovação de processo, produto ou organizacional, o que indica que algumas formas de inovação na administração parecem ser organicamente atraídas para ações radicais ou incrementais de acordo com sua aplicabilidade prática (organização da administração pública e tipo de inovação: $p=0,41$). Além disso, o fato das premiações possuírem abrangência local, regional ou nacional demonstrou estar correlacionado com o órgão ser da administração direta ou indireta (organização da administração pública e abrangência: $p=0,000$). Considerando o recorte temporal o ano em que ocorreu a premiação apresenta influencia moderada sobre o reconhecimento das ações serem do escopo da administração direta ou indireta, além de serem de abrangência local, regional ou nacional (Ano e Organização na Administração Pública: $F_i=,321$; Ano e Abrangência: $F_i=,451$). Além disso, a premiação por área de atuação parece ser altamente influenciada de acordo com o ano (Ano e Área de Atuação: $F_i=,977$). Estes fatores podem ser explicados pelas diferenças de agenda política no decorrer dos últimos 20 anos, porém esta hipótese requer estudos mais amplos.

Conclui-se que a compreensão acerca dos fatores que contribuem para um maior empenho em projetos inovadores seja matéria que exige grande profundidade e estudos com diversas abordagens metodológicas para identificação de elementos objetivos e subjetivos da dos destaques de inovação na gestão pública brasileira. Apenas por meio destas investigações será possível compreender os elementos que diferenciam o desempenho dos participantes e premiados no Concurso Inovação no Setor Público promovido anualmente pelo ENAP.

REFERÊNCIAS

- CONCURSO INOVAÇÃO. **Concurso Inovação no Setor Público**. Disponível em: <https://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em 15 jul. 2017.
- CRESWELL, J. (2007). **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. (2nd ed.). Porto Alegre: Bookman.
- DANCEY, C., REIDY, J. **Estatística sem Matemática para Psicologia**. (3ª edição). Porto Alegre: Artmed.
- DJELLAL, F., GALLOUJ, F., & MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, 27, 98–117, 2013.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FERREIRA, R. A. **Inovações em Organizações Públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador**. FJP, 2012.
- FERREIRA, R. A., ROCHA, E. M. P., CARVALHAIS, J. N. Inovações em organizações públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no estado de minas gerais. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, 2015.
- HAIR, J. F. **Análise Multivariada de Dados**. (5ª edição). Porto Alegre: Bookman, 2005.

- JANSEN, J. J.P.; TEMPELAAR, M. P.; VAN DEN BOSCH, F. A.; VOLBERDA, H. W. Structural Differentiation and Ambidexterity: The Mediating Role of Integration Mechanisms. **Organization Science**, v. 20, n. 4, jul. 2009, p. 797-811, 2009.
- KEINERT, T. M. M. (1997). Política pública de saúde, inovação e o plano de atendimento à saúde do município de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, 37(3), 78–85.
- KENDRICK, J. **Productivity Trends in the United States**. Princeton University Press for the NBER, 1961.
- KUMAR, R. **Research methodology: A step by step guide for beginners**. (3rd ed.). London: Sage, 2005
- LUSCH, R. F. & VARGO, S. L. **Service-Dominant Logic: Premises, Perspectives, Possibilities**. Cambridge University Press, 2014.
- MORRAR, R. Innovation in services: A literature review. **Technology Innovation Management Review**, 2014, 4(4), 6–14.
- NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **In search of useful theory of innovation**. Revista Brasileira de Inovação, v.3, n.2, p.237-282, julho/dezembro, 2004.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Innovation in firms: a microeconomic perspective**. Paris: OECD, 2009.
- PALLANT, J. **SPSS Survival Manual: A step by step guide to data analysis using SPSS**. (4th edition). Austrália: Allen & Unwin, 2011.
- SCHUMPETER, J.A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico** (1 ed., 1934). Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SIRILLI, G. & EVANGELISTA, R.. Technological Innovation in Services and Manufacturing: Results from Italian Surveys. **Research Policy**, 1998, 27(9): 881–899.
- SØRENSEN, E., & TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector. **The Innovation Journal**, 2012, 17(1), 1–14.
- SPINK, Peter. **A inovação na perspectiva dos inovadores**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, Novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- VENCE, X., & TRIGO, A. Global and national cooperation in service innovation. In F. Gallouj & F. Djellal (Eds.), **Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective** (pp. 545– 572). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.
- WU, J., MA, L., & YANG, Y. Innovation in the Chinese public sector: Typology and distribution. **Public Administration**, 2013, 91(2), 347–365.