

**TIPOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma análise das iniciativas do governo do Ceará em 2022**

**JULIANA MOURA CAVALCANTI XAVIER**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

# TIPOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma análise das iniciativas do governo do Ceará em 2022

## 1. Introdução

A inovação é uma palavra que se tornou cada vez mais presente no discurso das organizações nos últimos anos. No entanto, nem sempre foi assim. Inicialmente, os estudos sobre inovação estavam limitados à inovação tecnológica e eram equiparáveis à invenção, implicando originalidade. Além disso, eles eram vistos como inerentes às organizações privadas motivadas pela competição e lucro. Foi somente com a Nova Gestão Pública e a implantação dos mecanismos de controle de resultados e indicadores de desempenho que a inovação passou a ser vista como algo compatível com a gestão pública (FERRAREZI, 2010).

Ainda no âmbito da gestão, a Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1988) elevou a eficiência à condição de princípio da Administração Pública, tornando-a essencial a reflexão sobre práticas de gestão em todas as áreas do governo. Segundo Souza (2018), o princípio da eficiência está relacionado com a racionalização dos gastos públicos, buscando atender aos interesses da sociedade sem deixar de lado a qualidade do serviço ou produto entregue.

Visando promover a eficiência através da inovação no Estado Brasileiro, foi criada a Emenda Constitucional nº 85 de 2015 (BRASIL, 2017), que incluiu a inovação como competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo diretrizes alinhadas com as melhores práticas internacionais. Segundo esse dispositivo legal, o Estado deve estimular a formação e fortalecimento da inovação nas empresas e em outros entes, públicos ou privados, reconhecendo a importância de criar ambientes promotores da inovação. No âmbito do Estado do Ceará, não foi encontrado nenhum marco regulatório relacionado à inovação.

Diversos autores têm proposto definições de inovação, sobretudo no contexto do serviço público. Mulgan e Albury (2003) definem inovação simplesmente como novas ideias que funcionam. Segundo esses autores, a inovação bem-sucedida é caracterizada pela criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega que acarretam melhorias notáveis na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados. Por sua vez, Bloch (2010) e Hughes, Moore e Kataria (2011) argumentam que a inovação no setor público deve ser vista como uma mudança significativa na maneira como a organização opera ou nos produtos que oferece. Para os autores, essas inovações devem ser novas para a organização, embora possam ter sido desenvolvidas por outras entidades.

Apesar de não estar diretamente relacionada à inovação, o governo do Ceará regulamentou o modelo de Gestão para Resultados por meio do Decreto 32.216 (CEARÁ, 2017). Esse modelo estabelece a estrutura de governança e conecta os diversos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual, o Plano de Longo Prazo Ceará 2050 (CEARÁ, 2020), os Planos das Políticas Setoriais, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Acordos de Resultados, para gerar resultados efetivos. O documento "Mensagem do Governador" (CEARÁ, 2023) apresenta o resultado de todo esse planejamento e serve como prestação de contas do governador com a sociedade.

A utilização da "Mensagem do Governador" como fonte de dados é fundamental para o presente estudo, que visa preencher a lacuna existente de pesquisas sobre inovação pública no contexto estadual. Ao direcionar mais atenção a essa área de pesquisa, será possível fortalecer as bases teóricas e práticas para avanços significativos na governança e no serviço público em nível estadual, promovendo a compreensão e aproveitamento do potencial das inovações e identificação das melhores práticas e abordagens para impulsionar a eficiência, transparência e impacto positivo na administração pública estadual.

As pesquisas na área de inovação no serviço público têm sido amplas e abrangentes, abordando diversos aspectos importantes nesse campo. Os estudos têm se concentrado em analisar os tipos e dimensões, estratégias e políticas, barreiras e facilitadores, impacto e resultado, bem como governança e gestão. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é ampliar o conhecimento sobre os tipos de inovação comumente observados no Governo do Estado do Ceará. As informações resultantes dessa pesquisa podem ser utilizadas pelo governo para promover a inovação de forma direcionada, melhorar a eficiência dos serviços e fomentar o aprendizado contínuo. Essa abordagem contribui para uma administração pública mais ágil, adaptável e orientada para atender às necessidades da sociedade.

Do ponto de vista acadêmico, o resultado dessa pesquisa contribui para ampliar a compreensão dos tipos de inovação observados no contexto estadual. Isso possibilita o desenvolvimento de teorias mais sólidas e embasadas, além de fornecer informações valiosas para o desenvolvimento de quadros conceituais mais abrangentes no campo da inovação no serviço público. Os resultados e as descobertas dessa pesquisa também podem servir como referência para estudos futuros relacionados à inovação no setor público, especialmente no contexto do Governo do Estado do Ceará. A comunidade acadêmica pode se basear nesses resultados para aprofundar a análise, comparar diferentes contextos e expandir o conhecimento sobre inovação no serviço público estadual.

Considerando a lacuna existente de pesquisas sobre inovação pública, especificamente no âmbito estadual, o objetivo deste artigo é mapear e classificar as inovações implementadas pelo Governo do Estado do Ceará, avaliando seus tipos, sua relação com a população e classificando-as em eixos temáticos. Para tanto, são apresentadas cinco partes: a introdução, a abordagem teórica sobre inovação no setor público, a metodologia empregada na pesquisa, a análise dos resultados e conclusões finais. A pesquisa tem como base a avaliação das entregas apresentadas na Mensagem do Governador (CEARÁ, 2023), e visa contribuir para uma compreensão mais aprofundada sobre o papel da inovação no Governo do Ceará.

## **2. Contexto Investigado**

O Ceará é um estado do Nordeste brasileiro, com 9 milhões de habitantes e alto índice de extrema pobreza, atingindo 15,1% da população (IBGE, 2022). Dado seu perfil considerado "pobre", a população depende muito dos serviços públicos fornecidos pelo Governo Estadual, incluindo programas de transferência de renda. Para melhorar a qualidade desses serviços, o Governo do Ceará tem investido em inovação e criou o Laboratório de Inovação e Dados (Íris) em 2019. O Íris tem como metas disseminar a cultura de inovação e acelerar a transformação digital na Administração Pública, bem como desenvolver projetos inovadores para resolver desafios públicos e melhorar os serviços (CEARÁ, 2021).

O Governo do Ceará representa o Poder Executivo, possui 41 unidades da Administração Direta e 32 entidades da administração indireta, com 94.069 funcionários públicos ativos. O estudo em questão avalia as iniciativas realizadas em 2022, último ano de governo, com expectativa de finalização de várias ações nesse período.

No contexto governamental do Estado do Ceará, a Mensagem 2023 relativa às ações realizadas em 2022, é um documento importante que presta contas da ação governamental. Esse documento é fundamental para garantir a transparência e publicidade das ações do governo, bem como para permitir o controle social dessas ações. De acordo com o artigo 88, inciso VIII da Constituição do Estado do Ceará (CEARÁ, 1989), cabe ao Governador enviar essa mensagem à Assembleia Legislativa, contendo informações sobre a situação estadual. A Mensagem 2023 (CEARÁ, 2023) é composta por quatro partes, incluindo Destaques de 2022, Desempenho Estadual, Resultados Alcançados e Desempenho da Ação Governamental.

Para melhor compreensão do desempenho da ação governamental, as entregas foram categorizadas de acordo com os eixos e temas de gestão propostos no Plano de Governo 2020-2023 (CEARÁ, 2019). O primeiro eixo é o Ceará da Gestão Democrática para Resultados, que tem como objetivo promover o crescimento do estado por meio de políticas integradas e interdisciplinares que atendam às necessidades da população. O eixo Ceará Acolhedor busca reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, acolhendo os segmentos mais vulneráveis da população cearense. O eixo Ceará de Oportunidades tem como objetivo criar um ambiente favorável à inovação, sustentabilidade, solidariedade, integração e competitividade, para superar desafios como as desigualdades regionais e a integração global da economia e da sociedade do estado.

Por sua vez, o Ceará do Conhecimento busca garantir o acesso dos cidadãos à educação, cultura, arte, ciência, tecnologia e inovação. Já o eixo Ceará Pacífico prioriza a segurança da população cearense, garantindo o acesso à segurança pública, ao trabalho, à proteção social, à defesa, à justiça e à cidadania. O Ceará Saudável busca promover uma abordagem de saúde qualificada, incluindo aspectos de promoção e prevenção à saúde realizados de forma intersetorial.

Por fim, o eixo Ceará Sustentável visa equilibrar o crescimento econômico com a inclusão social e a preservação do meio ambiente, promovendo a sustentabilidade em todas as esferas, desde o uso racional dos recursos naturais até a promoção de atividades econômicas socialmente justas e ambientalmente responsáveis. Todos esses eixos são importantes para o desenvolvimento do estado e têm como objetivo atender às necessidades e demandas da população cearense.

### 3. Diagnóstico da Situação-Problema

O Estado do Ceará enfrenta desafios socioeconômicos, e sua população depende amplamente dos serviços públicos. Diante disso, surge a dúvida sobre o real investimento do Governo em inovações para aprimorar a qualidade desses serviços e atender às demandas da população. É relevante investigar os tipos mais comuns de inovações promovidas pelo governo, bem como determinar se são inovações radicais, transformando profundamente os serviços, ou incrementais, trazendo melhorias superficiais. Responder a essas questões é fundamental para compreender o cenário de inovação no Governo do Estado do Ceará e sua relevância em busca de soluções efetivas às necessidades da população.

O estudo tem como objetivo compreender e classificar a inovação organizacional no contexto público do Governo do Ceará. Para alcançar esse propósito, é essencial explorar as diferentes abordagens teóricas para a inovação, considerando as definições e classificações existentes, para melhor identificar como as organizações públicas podem se beneficiar da inovação para aprimorar seus serviços e processos.

A inovação é fundamental para o avanço das organizações, tanto no setor público quanto no privado. No entanto, é importante entender que existem diferentes tipos de inovação, e que cada um tem suas próprias características. Entre os diferentes tipos de inovação, a inovação de processo é a mais comum entre os autores pesquisados, conforme mostrado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Tipos de Inovação**

<b>Tipo de Inovação</b>	<b>Referências / Autores</b>
Inovação de Produto	Manual de Oslo (2018); Tidd, Bessant e Pavit (2005); Hartley (2005)

Inovação de Serviço	Halvorsen et al, (2005); Hartley, (2005)
Inovação de Sistemas	Halvorsen et al, (2005)
Inovação de Processo	Manual de Oslo (2018); Tidd, Bessant e Pavitt, (2005); Alberti e Bertucci (2006); Halvorsen et al (2005); Hartley (2005)
Inovação Organizacional	Alberti e Bertucci (2006)
Inovação Institucional	Alberti e Bertucci (2006)
Inovação Administrativa e Organizacional	Halvorsen et al (2005)
Inovação Estratégica	Hartley (2005)
Inovação de Governança	Hartley (2005)
Inovação Paradigmática	Tidd, Bessant e Pavitt (2005)
Inovação Conceitual	Alberti e Bertucci (2006); Halvorsen et al (2005)
Mudança Radical de Racionalidade	Halvorsen et al (2005)
Inovação Retórica	Hartley (2005)
Inovação de Posição	Tidd, Bessant e Pavitt (2005); Hartley (2005)

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com o Manual de Oslo (2018), a inovação de processo consiste na produção de algo novo ou aprimorado para uma ou mais funções de negócios que difere significativamente dos processos de negócios anteriores da empresa. Essa definição está alinhada com a perspectiva dos pesquisadores Tidd, Bessant e Pavitt (2005), que sugerem que a inovação de processo envolve mudanças na forma como os produtos/serviços são criados e entregues. Halvorsen (2005), por sua vez, é mais direto e afirma que a inovação de processo é uma mudança na fabricação de um serviço ou produto, enquanto Hartley (2005) destaca que se trata de novas maneiras pelas quais os processos organizacionais são projetados.

Mudando para o contexto das organizações públicas, Alberti e Bertucci (2006) afirmam que a inovação de processo está relacionada à melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos. Em outras palavras, essa modalidade de inovação busca promover mudanças significativas e positivas na forma como os serviços públicos são prestados.

O que fica claro ao analisarmos as definições de inovação de processo é que todas elas sugerem uma mudança significativa e com bons resultados na forma como o produto ou serviço é fabricado ou prestado. Essas mudanças podem ser impulsionadas pela introdução de novas tecnologias, pela adoção de novas práticas de gestão, pelo redesenho dos processos produtivos ou pelo desenvolvimento de novos modelos de negócios.

No contexto do Governo do Ceará, um exemplo de inovação de processo pode ser encontrado na plataforma Empresa Mais Simples. Essa solução tem como objetivo desburocratizar e simplificar a constituição de empresas de baixo risco, ou seja, aquelas cujos serviços não oferecem risco ambiental, sanitário ou urbano de grande impacto. Para isso, a plataforma conta com a adesão de todos os órgãos licenciadores e tributários, estaduais e

municipais, a fim de que o processo completo de abertura, formalização e licenciamento de empresas individuais e de sociedades empresárias limitadas de baixo risco ocorra de forma automática, reduzindo o tempo de constituição de empresas no Ceará.

A inovação de produto é outro tipo de inovação amplamente abordado pelos pesquisadores. De acordo com o Manual de Oslo (2018), a inovação de produto se refere à criação ou aprimoramento de um bem ou serviço que se diferencia de forma significativa dos produtos anteriores da empresa e que é introduzido no mercado. Tidd, Bessant e Pavit (2005) caracterizam a inovação de produtos como mudanças nos produtos ou serviços oferecidos por uma empresa. Já Hartley (2005) distingue a inovação de produto da inovação de serviço, sendo o primeiro a produção de novos produtos e o segundo são novas maneiras de fornecer serviços aos usuários.

No contexto do governo do Ceará, um exemplo de inovação de serviço é o Serviço de Assistência Domiciliar. Este programa consiste em um conjunto de ações de prevenção e tratamento de doenças, prestado no domicílio dos pacientes, garantindo a continuidade dos cuidados e evitando a necessidade de deslocamento para uma unidade hospitalar.

A distinção entre Inovação Organizacional e Institucional é apontada por alguns autores. Para Alberti e Bertucci (2006), Inovação Organizacional refere-se à introdução de novos procedimentos de trabalho ou técnicas de gestão na administração pública, enquanto a Inovação Institucional envolve a renovação de instituições estabelecidas ou a criação de novas instituições. No contexto do Governo do Ceará, a adoção do regime de teletrabalho nos órgãos públicos estaduais foi uma Inovação Organizacional, pois representa um novo método de trabalho.

Dentre as classificações de inovação existentes, destaca-se a inovação conceitual por se tratar de uma inovação no contexto público. Alberti e Bertucci (2006) afirmam que a inovação conceitual consiste na introdução de novas formas de governo, tais como políticas interativas, governança engajada, orçamento participativo e redes horizontais. Essa inovação se assemelha à inovação de governança definida por Hartley (2005), que se refere a novas formas de engajamento cidadão e instituições democráticas. Um exemplo de inovação conceitual é a gestão democrática na rede pública estadual de ensino do Ceará, na qual cada escola tem autonomia para definir o seu projeto político-pedagógico por meio da participação da sua Comunidade Escolar, ou seja, dos estudantes, pais, docentes e demais servidores da unidade escolar.

De acordo com Garcia (2002), a literatura tem apresentado uma classificação dicotômica para identificar as categorias de inovação, classificando-as como radicais ou incrementais. Entretanto, ela argumenta que essa classificação é insuficiente e que inovações radicais são bastante raras, não devendo representar mais de 20% da amostra. Diante disso, ela propõe a necessidade de uma terceira categoria para a classificação de inovações, denominada de "realmente novo". Nesse sentido, as inovações radicais são aquelas que geram descontinuidades tanto em um nível macro quanto micro em termos de marketing e tecnologia. As inovações incrementais, por sua vez, ocorrem apenas em um nível micro e geram descontinuidades apenas em termos de marketing ou tecnologia, mas não em ambos. Já as inovações "realmente novas" abrangem as combinações entre esses dois extremos.

Halvorsen (2005) propõe que as inovações podem ser categorizadas em incrementais ou radicais, dependendo do grau de novidade. Segundo ele, na indústria, a maioria das inovações pode ser considerada como melhorias incrementais em produtos, processos ou serviços já existentes.

Diante da falta de padronização e clareza na literatura quanto ao grau de novidade, este estudo resolveu adotar a simplificação proposta por Halvorsen (2005), categorizando-as em radicais e incrementais.

### 3.1. Inovação na Esfera Pública

Os autores Potts e Kastle (2010) sugerem que a pesquisa sobre como inovar no setor público deve se concentrar menos em copiar práticas de sucesso de outras organizações e mais em usar métodos científicos. Eles acreditam que para inovar no setor público, é melhor utilizar experimentos científicos bem planejados, em vez de tentar coisas novas sem saber se funcionam.

De acordo com Bekkers (2017), a inovação no setor público pode ser vista como a introdução de novos elementos em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e/ou novas habilidades de gerenciamento ou processuais - que representam descontinuidade com o passado. Essa definição destaca o aspecto de novidade, o aspecto de descontinuidade e mostra que os elementos devem ser realmente introduzidos antes que constituam uma inovação, diferenciando assim uma ideia criativa de uma inovação.

Como forma de classificação, Bekkers (2017) propõe seis tipos de inovação. Essa classificação foi organizada e apresentada no Quadro 2, e serve como uma referência para as inovações que podem ser encontradas no setor público.

**Quadro 2** – Tipos de inovação para o setor público

<b>Tipo de Inovação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Exemplo</b>
Inovação de produto ou serviço	Focado na criação de novos serviços ou produtos públicos	Criação de benefícios para jovens com deficiência no mercado de trabalho
Inovação tecnológica	Focado na invenção de novas tecnologias de informação e comunicação e outras.	Técnicas de mineração de dados relacionados ao "big data".
Inovações de processos	Focado no desenvolvimento e redesenho da qualidade e eficiência dos processos internos e externos de políticas, entrega de serviços públicos e processos administrativos.	Desenvolvimento de um "balcão único" por uma prefeitura, onde os cidadãos podem obter vários serviços em um único local.
Inovação organizacional	Focada na criação de novas formas organizacionais, na introdução de novos métodos e técnicas de gestão e novos métodos de trabalho.	Introdução de teletrabalho em uma organização do setor público.
Inovação em Governança	Focada no desenvolvimento de novas formas e processos de governança para lidar com problemas específicos da sociedade.	A prática de governança que tenta aprimorar a capacidade autorreguladora dos cidadãos.
Inovação conceitual	Centrada na introdução de novos conceitos, referenciais ou mesmo novos paradigmas que ajudam a reformular a natureza de problemas e soluções.	A introdução do paradigma de que, ao analisar a (in)capacidade de trabalho de uma pessoa, os médicos peritos

		não mais analisam o que a pessoa não pode fazer, mas sim o que ela ainda pode fazer, focando assim no potencial de habilidade de trabalho em vez de deficiência.
--	--	--

Fonte: Bekkers (2017, p.5, tradução nossa)

A avaliação do referencial teórico revelou a existência de diversos tipos de inovação, evidenciando a necessidade de um entendimento mais aprofundado por parte dos pesquisadores interessados no tema, devido à falta de consenso nas classificações. Ao considerar os tipos de inovação mencionados, constata-se que o modelo proposto por Bekkers (2017) é o mais adequado para a presente pesquisa, pois apresenta uma taxonomia específica para o setor público. Bekkers é reconhecido e seu trabalho oferece uma classificação abrangente, permitindo a categorização das inovações de acordo com suas características específicas, facilitando a análise e comparação entre diferentes casos de inovação pública.

A escolha de Halvorsen (2005) para classificar as inovações como incrementais ou radicais também se justifica pela relevância de seu trabalho nesse campo. Halvorsen propõe uma distinção clara entre esses dois tipos de inovação, considerando suas características e impacto. Essa distinção é fundamental para compreender a natureza e a amplitude das inovações no setor público.

Dessa forma, os autores decidiram utilizar esses referenciais teóricos amplamente reconhecidos para embasar a análise e a classificação das inovações. Essa escolha proporciona uma abordagem consistente e fundamentada, garantindo a validade e a confiabilidade dos resultados obtidos no estudo.

#### **4. Intervenção Proposta**

Este estudo tem como objetivo realizar uma análise documental exploratória das iniciativas realizadas pelo Governo do Estado do Ceará no ano de 2022, com o intuito de compreender o conjunto de ações implementadas pelo Estado. A coleta de dados foi realizada por meio da consulta pública do documento "Mensagem do Governador" disponível no site da Secretaria de Planejamento do Ceará. Todas as iniciativas disponíveis na seção de "Resultados Alcançados e Desempenho da Ação Governamental", na subseção "Principais Realizações" foram analisadas, totalizando 597 entregas que foram tabuladas em uma planilha no software Google Sheets.

Neste estudo, foram estabelecidos critérios para selecionar as iniciativas de inovação dentre as 597 entregas analisadas. Para ser considerada uma inovação, a iniciativa precisava atender aos seguintes critérios: o produto ou processo resultante deveria ser novo ou melhorado e diferir significativamente dos produtos ou processos anteriores do Governo do Ceará. Além disso, o resultado da inovação deveria estar em uso pelos usuários pretendidos. Mesmo que a ação já existisse em outra unidade da federação, caso fosse algo novo no contexto do Governo do Ceará, ela foi considerada uma inovação.

A definição desses critérios foi baseada no Manual de Oslo (2018), que é um documento amplamente conhecido e utilizado como referência. Ele é uma publicação conjunta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Eurostat e fornece diretrizes para coletar e interpretar dados sobre inovação. Além disso, o Manual procura facilitar a comparabilidade internacional e fornecer uma plataforma para pesquisa e experimentação na medição da inovação.

É importante mencionar que, como limitação deste estudo, a seleção das iniciativas de inovação e sua classificação em tipos de inovação foram realizadas por apenas um pesquisador. Sugere-se que, em trabalhos futuros, haja uma revisão dessas seleções e classificações por meio de uma avaliação feita por outros especialistas na área, garantindo maior confiabilidade e validade dos resultados obtidos.

Para a análise, foram utilizadas as seguintes dimensões: tipo da inovação, característica da inovação, resultado, impacto direto na população, eixo, tema e resultado estratégico. As experiências foram classificadas em seis tipos principais de inovação, de acordo com Bekkers (2017): inovações de produto ou serviço, inovações tecnológicas, inovações de processos, inovações organizacionais, inovações em governança e inovações conceituais. Além disso, a característica de grau de inovação foi categorizada como incremental ou radical, conforme sugerido por Halvorsen (2005).

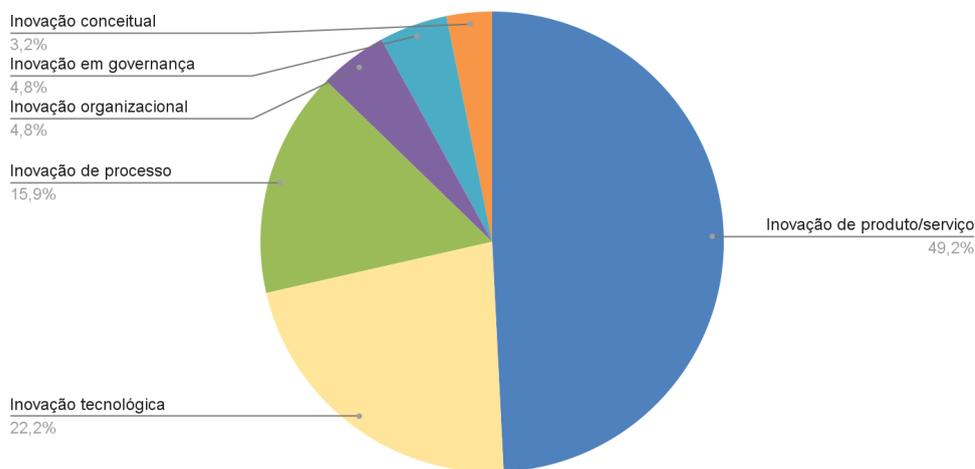
Durante a análise dos dados, algumas considerações foram levadas em conta, tais como: quando uma entrega se referia a mais de um tipo de inovação, foi considerado apenas o tipo principal; se a entrega foi realizada antes de 2022, não foi considerada uma inovação em 2022; e somente foi considerado que a inovação atingiu diretamente a população quando a sociedade teve acesso ao serviço ou produto oferecido pelo Governo. Inovações que melhoram o funcionamento dos órgãos ou criam novas estruturas organizacionais que a população não tem acesso foram consideradas inovações que não atingem diretamente a população.

No presente estudo, realizou-se uma análise comparativa entre os tipos de inovação do Governo Federal, avaliados por Silva (2019), e os tipos de inovação do Governo do Ceará. Embora tenha sido feita uma busca por estudos comparativos das classificações de inovações entre outros entes estaduais, não foram encontrados dados para tal análise. Por isso, optou-se por comparar os dados disponíveis do Governo Federal.

## 5. Resultados Obtidos

Após uma análise das ações entregues que constam no documento intitulado "Mensagem do Governador" (CEARÁ, 2023), os pesquisadores e especialistas identificaram que 63 das 597 entregas, o equivalente a 10,5%, foram classificadas como inovações. Dentro deste subconjunto, os diferentes tipos de inovação foram distribuídos de acordo com a apresentação a seguir.

**Gráfico 1 - Tipos de Inovação**



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisar o Gráfico 1, podemos perceber que quase metade das inovações do Governo do Ceará em 2022, considerando as entregas divulgadas no documento "Mensagem do Governador", são do tipo produto/serviço. Isso significa que o governo criou novos serviços e produtos para atender às necessidades da sociedade. Um exemplo disso é o Projeto Acolher, que oferece serviços de cidadania, saúde e qualificação profissional para pessoas em situação de rua.

O segundo tipo de inovação mais comum foi a inovação tecnológica, que correspondeu a 22,2% das inovações identificadas. Um exemplo dessa inovação foi a implantação do Big Data na Secretaria da Fazenda. Essa ferramenta permite o processamento de grandes volumes de dados, o que ajuda a identificar empresas sonegadas de uma forma mais rápida e automática. Quando comparadas às inovações do serviço público brasileiro avaliadas por Silva (2019), as inovações do Governo Federal classificadas como produto/serviço representaram cerca de 34%. No entanto, o autor apenas classificou as inovações em três tipos, que foram produto/serviço, processo e organizacionais, englobando assim as inovações tecnológicas nas inovações de produto/serviço. Ao somar os 22,2% das inovações tecnológicas com os 49,2% das inovações de produto/serviço do Governo do Ceará, pode-se chegar ao total de 71,4%, ou seja, mais do que o dobro desse tipo de inovação do Governo Federal.

A inovação de processo foi responsável por 15,9% das inovações identificadas. Um exemplo disso é a implantação dos Comitês de Integridade em alguns órgãos públicos do Estado. Esses comitês foram criados para garantir o cumprimento do código de ética, a adoção de boas práticas de gestão pública e o combate à corrupção. Essa iniciativa altera os processos de negócio relacionados à manutenção da integridade dos órgãos públicos. Mais uma vez, comparando com Silva (2019), observamos que a inovação de processo no Governo Federal ficou em 41%, enquanto no Governo do Ceará esse número foi bem inferior, indicando uma possível diferença na abordagem das inovações.

Os resultados da pesquisa indicam que os tipos de inovação mais representativos na administração pública do Ceará em 2022 são: produtos/serviços, tecnológica e em processos. Outros tipos de inovação, como a organizacional e a conceitual, foram menos comuns. Um exemplo de inovação organizacional é a criação da Procuradoria de Atuação Fiscal Estratégica, que busca atuar de forma estratégica em questões fiscais relevantes. Já a inovação em governança é ilustrada pela criação do Conselho Estadual de Combate à Discriminação LGBT, que é composto por representantes do governo e da sociedade civil e tem o objetivo de garantir a participação da sociedade na definição de políticas públicas para a população LGBT. Por fim, em relação à inovação conceitual, foram encontrados poucos exemplos, sendo um deles a realização da Logística Reversa de Resíduos, que propõe um novo paradigma para a solução do problema da poluição ambiental.

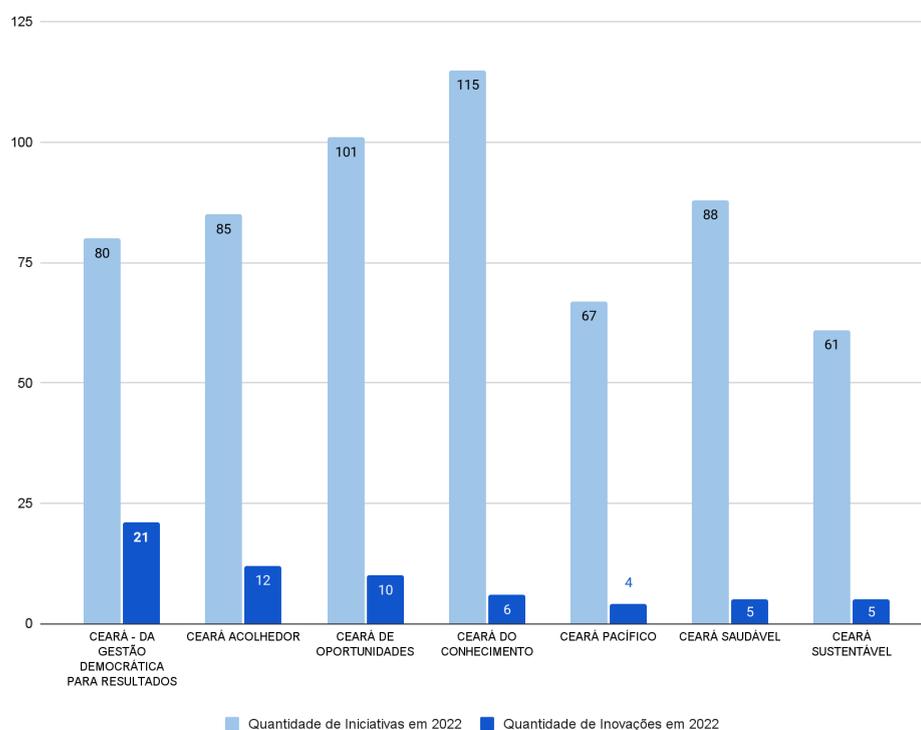
Durante a análise comparativa entre os tipos de inovação do Governo do Ceará e do Governo Federal, notou-se que a maior discrepância entre as duas realidades ficou no que diz respeito à inovação organizacional. Enquanto no Ceará esse tipo de inovação representou apenas 4,8% das entregas avaliadas, no contexto federal esse número subiu para 25%. Vale destacar, no entanto, que o estudo realizado por Silva (2019) se limitou a considerar apenas três tipos de inovação, enquanto na análise do Governo do Ceará foram avaliados seis tipos.

Foi realizada uma análise para verificar se as inovações implementadas pelo Governo do Ceará atingiram diretamente a população ou se foram iniciativas indiretas para agregação de valor público. A pesquisa mostrou que 66,7% das iniciativas atingiram diretamente a sociedade cearense, o que representa um resultado positivo. No entanto, não existem dados comparáveis de outros Estados para uma análise mais ampla.

No estudo também foi avaliado se as inovações realizadas pelo Governo do Ceará foram incrementais ou radicais. Todas as inovações identificadas em 2022 foram consideradas incrementais. No entanto, vale destacar que o Estado já teve uma radical recente, o capacete Elmo, que permite a oferta de oxigênio para o paciente a uma pressão definida ao redor da face, sem necessidade de intubação (TOMAZ, 2022). Apesar de ter sido uma inovação disruptiva, a entrega do capacete Elmo não foi realizada no ano avaliado pelo estudo.

Ao observarmos o Gráfico 2, podemos notar que o eixo que apresentou mais inovações, tanto em valores proporcionais quanto absolutos, foi o da "Gestão Democrática para Resultados". Esse eixo inclui os temas de Gestão Fiscal, Planejamento e Modernização da Gestão, Transparência, Ética e Controle, e Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. O objetivo estratégico relacionado a esse assunto é a prestação eficiente, eficaz e efetiva de serviços públicos planejados e geridos de forma transparente, com controle social, equidade e sustentabilidade fiscal, para atender às necessidades e demandas regionais da população.

**Gráfico 2 - Iniciativas e Inovações por Eixo**



Fonte: Elaborado pelo autor

O eixo Ceará do Conhecimento tem sido objeto de destaque devido à quantidade significativa de entregas realizadas, embora apresente a menor proporção de inovações, totalizando 5,22%. É importante ressaltar que o Estado do Ceará é conhecido por deter 87% das melhores escolas públicas do ensino fundamental em todo o território brasileiro, segundo dados publicados por Nobre (2022). Entretanto, é possível observar que no ano de 2022 não houve um grande índice de inovação associado a este tema na região.

A maioria das inovações ocorreram em áreas como Gestão Fiscal, Transparência, Ética e Controle, Inclusão Social e Direitos Humanos e Saúde. Por outro lado, algumas áreas não apresentaram inovações no ano de 2022, tais como Segurança Alimentar e Nutricional, Comércio e Serviços, Pesca e Aquicultura, Educação Básica, Educação Profissional, Educação Superior, Saneamento Básico, Esporte e Lazer e Energias.

Na área de Gestão Fiscal, algumas inovações se destacaram, como a criação do Big Data na Secretaria da Fazenda, a publicação de um novo livro sobre ICMS, o atendimento virtual ao contribuinte e a implementação do Posto Fiscal Virtual, que permite a abertura da Ação Fiscal pelo transportador credenciado antes da chegada do veículo à unidade fiscal.

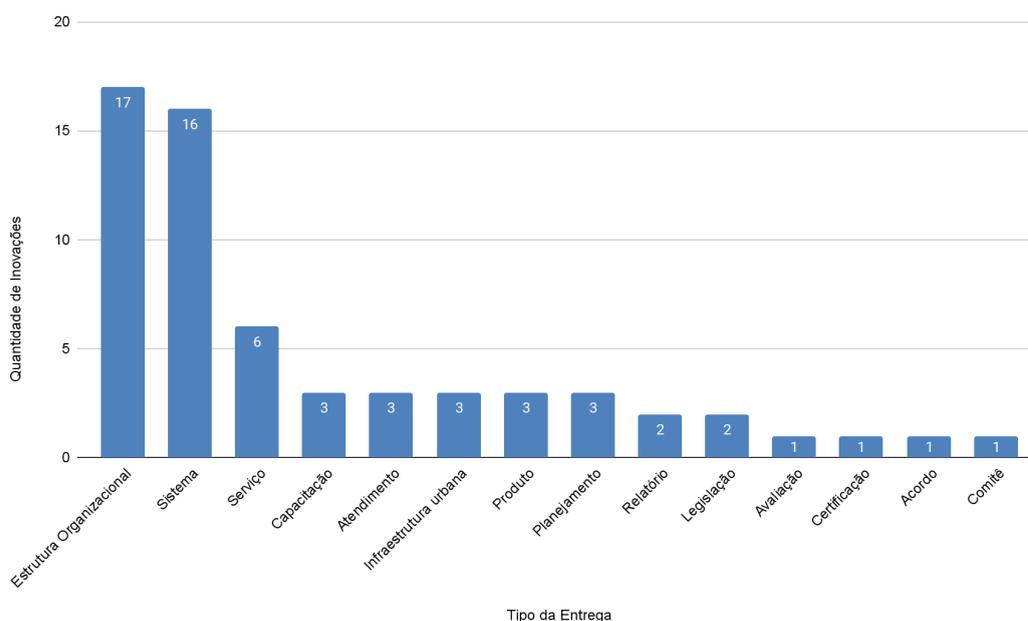
Já no tema de Transparência, Ética e Controle, foram implantados planos e comitês de integridade nos órgãos do Governo do Ceará. Também foi disponibilizado o Ranking de Transparência dos órgãos, além da criação de novas estruturas organizacionais como a Procuradoria de Atuação Fiscal Estratégica, a Procuradoria de Execuções e Precatórios e a Célula de Perícia, Cálculo e Estatística.

Na área de Inclusão Social e Direitos Humanos, destaca-se a implantação do Sistema de Gestão e Informações de Mulheres. Esta ferramenta integra dados dos diferentes serviços que atendem mulheres em situação de violência doméstica e familiar, contribuindo para o gerenciamento de casos, tomada de decisão e geração de informações para o aperfeiçoamento das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres.

No âmbito da saúde, merece destaque a criação da Unidade Laboratorial de Qualificação do Sangue do Doador, que disponibiliza uma nova técnica de biologia molecular para detectar malária, tornando-se o segundo estado brasileiro a receber esta tecnologia. Além disso, outra inovação importante na área da saúde é o atendimento virtual oferecido pelo Núcleo de Telessaúde da Secretaria de Saúde aos internos do Hospital Geral e Sanatório Penal Professor Otávio Lobo. A consulta médica por meio dessa tecnologia permite retirá-los da lista de espera do atendimento presencial, garantindo assistência imediata e sem deslocamento, reduzindo assim os custos com saúde para o Estado.

Segundo o Gráfico 3, apresentado abaixo, podemos observar que o tipo de entrega que mais apresentou inovações foi Estrutura Organizacional, que se refere à criação de novas unidades organizacionais no Governo do Ceará. Em segundo lugar, temos a categoria de Sistema, que está diretamente relacionada às inovações tecnológicas. Em terceiro lugar, temos a entrega do tipo Serviço, como é o caso da implantação do Serviço Regionalizado de Acolhimento em Família Acolhedora, que beneficia crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e seus vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

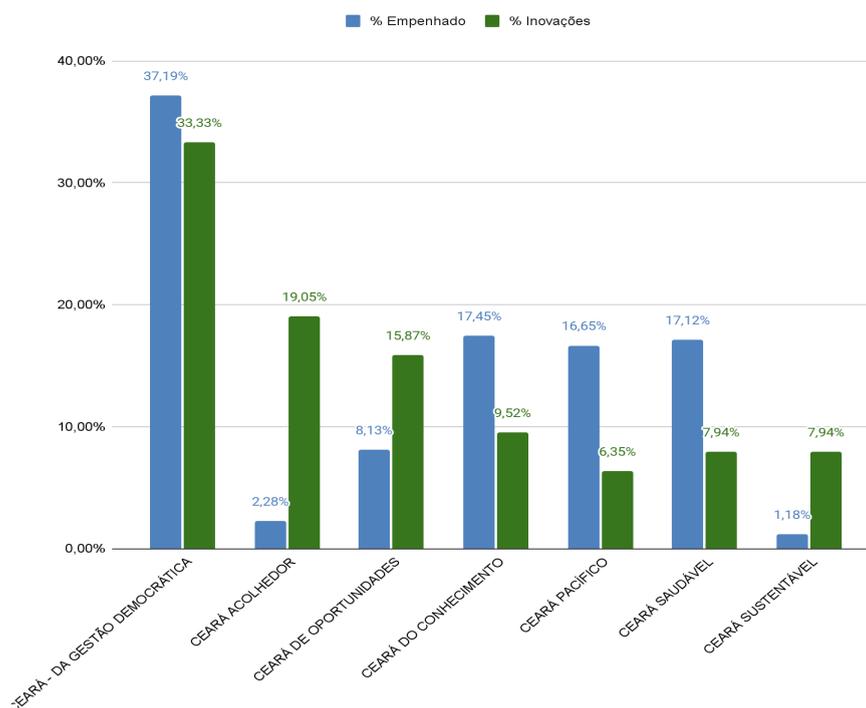
**Gráfico 3 - Inovações por Tipo da Entrega**



Fonte: Elaborado pelo autor

A seguir, apresentamos o Gráfico 4 que ilustra a relação entre o valor investido em cada um dos eixos temáticos (expresso em valor empenhado) e a quantidade de inovações realizadas em cada um deles. Para obter o percentual de investimento em cada eixo, utilizamos o valor empenhado em 2022 para esse eixo dividido pelo valor total empenhado em 2022 para todos os eixos. Da mesma forma, para calcular o percentual de inovações em cada eixo, dividimos o número de inovações realizadas no eixo pelo total de inovações realizadas. Esses dados também foram obtidos a partir do documento Mensagem do Governador 2023.

**Gráfico 4 - Valor Empenhado no Eixo x Inovações**



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisar os eixos temáticos das inovações do governo do Estado do Ceará, observou-se que o eixo CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE RESULTADOS apresentou a relação mais próxima entre investimento e inovações. Já os eixos CEARÁ ACOLHEDOR e CEARÁ SUSTENTÁVEL chamam a atenção por terem um baixo investimento proporcional e um percentual significativo de inovações. Por outro lado, os eixos CEARÁ DO CONHECIMENTO, CEARÁ PACÍFICO e CEARÁ SAUDÁVEL apresentaram um investimento proporcionalmente maior do que as inovações realizadas. Esses são os eixos correspondentes à educação, segurança e saúde, áreas que demandam investimentos elevados para manter hospitais, escolas e policiamento em funcionamento.

No entanto, é importante destacar que essa análise tem limitações, uma vez que não considera o tamanho e a complexidade das inovações. Uma análise baseada na qualidade das inovações seria mais significativa em relação ao valor investido.

Diante da ausência de outros estudos sobre a quantidade de inovações nos setores públicos estaduais, não há informações disponíveis para determinar se 10% de inovações, considerando as entregas do Governo do Ceará em 2022, representam um resultado

satisfatório. Isso se deve à complexidade inerente à implementação de inovações, o que torna difícil avaliar a efetividade desse tipo de medida.

## **6. Contribuição Tecnológica-Social**

A observação das inovações no governo do estado do Ceará indica tendência de melhoria incremental dos serviços públicos para atender diretamente a população. Observou-se que as inovações conceituais e organizacionais não foram significativas, sendo mais direcionadas para aprimorar a gestão interna dos órgãos públicos. A partir dessas informações, pode-se inferir que o objetivo principal do Governo foi inovar para melhorar diretamente a qualidade dos serviços oferecidos à população.

No governo do estado do Ceará, as inovações tecnológicas representam 22,2% do total de inovações implementadas. Considerando a importância dessas inovações para acelerar a implementação de políticas públicas, é fundamental ampliar a adoção de soluções de tecnologia da informação no âmbito governamental.

Por outro lado, há poucos estudos sobre os tipos de inovação mais comuns em nível estadual. Um estudo comparativo com as inovações na gestão pública federal não identificou uma correspondência significativa entre os tipos de inovação mais frequentes no governo federal e no governo do Ceará, e a maior discrepância encontrada está relacionada à organizacional.

A partir da avaliação das inovações realizadas pelo Governo do Estado do Ceará, constatou-se que o eixo que mais apresentou inovações foi o de gestão democrática para resultados. Esse eixo tem como principal objetivo promover melhorias na administração pública, priorizando o equilíbrio financeiro e a eficiente execução dos recursos públicos. Além disso, foi observado que o percentual de investimentos nesse tema ficou mais próximo do percentual de inovações, o que reforça a importância que o Governo atribui à inovação como meio de alcançar bons resultados na gestão pública. No entanto, é importante destacar que esse tipo de inovação não tem um impacto direto nos serviços que são entregues à população.

De acordo com a análise, a maior quantidade de inovações realizadas pelo Governo do Estado do Ceará em 2022 se refere a melhorias nas estruturas organizacionais, mudanças significativas em sistemas e criação de novos serviços públicos para a sociedade. No entanto, inovações relacionadas ao atendimento foram pouco representativas. Uma análise do documento Mensagem do Governador (CEARÁ, 2023) revela que houve uma queda no índice de satisfação com a Ouvidoria em 2022, em comparação aos dois anos anteriores. Isso indica que é necessário dar mais atenção ao modelo de atendimento do Governo do Ceará para garantir a satisfação da população. Além disso, foi avaliada a relação entre o valor empenhado e a quantidade de inovações no eixo temático, mas não foi possível identificar uma relação mais próxima entre essas variáveis.

Uma limitação da presente pesquisa está relacionada à fonte de dados utilizada para classificar as inovações no contexto estadual. O documento intitulado "Mensagem do Governador" é elaborado pelo próprio Governo do Estado com o objetivo de apresentar as iniciativas realizadas, por conta disso, é importante ressaltar que esse documento pode incluir iniciativas de inovação que ainda não foram concluídas ou que não alcançaram os resultados esperados inicialmente. Seria desejável contar com outras fontes de dados que possibilitassem uma triangulação das informações coletadas. No entanto, até o momento, não foi identificada outra fonte de dados que contenha informações abrangentes sobre as iniciativas realizadas pelo Governo do Estado no âmbito da inovação pública.

Para trabalhos futuros, sugere-se estender a análise para os quatro anos de governo, a fim de determinar se os primeiros anos de mandato de um governador são mais ou menos

relevantes para a implantação de inovações. Recomenda-se também que esse estudo seja replicado em outros estados, considerando que cada um deles tem um documento similar à Mensagem do Governador, que é a prestação de contas do Governo para a população. Isso nos permitirá avaliar se as características de cada estado influenciam nos tipos de inovação que ocorrem em cada região.

Ademais, recomenda-se que o Governo do Estado do Ceará crie um eixo temático específico para inovações, por exemplo, Ceará Inovador, destacando as inovações ocorridas em todas as áreas do Governo. Além disso, é importante informar no documento Mensagem do Governador se as iniciativas são continuidade de ações anteriores ou se representam algo novo. Essas medidas ajudarão as áreas do governo a identificar e relatar melhor as iniciativas inovadoras e ajudarão também o Governo a refletir sobre quão inovador ele está sendo e o impacto disso nas políticas públicas.

### Referências Bibliográficas

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating innovations in governance: an Overview. In: UNDESA. Innovations in governance and public administration: replicating what works. New York: UNDESA, 2006. p.1-21. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2006%20Innovations%20in%20Governance\\_Replicating%20What%20Works.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2006%20Innovations%20in%20Governance_Replicating%20What%20Works.pdf). Acesso em 27 abr. 2023

BEKKERS, V.J.J.M.; TUMMERS, L.G., 2017. Perspectives on public sector reform: An innovation perspective. In: Van de Walle, S. & Groenveld, S.M. (Eds.). Theory and Practice of Public Sector Reform (pp. 61-78). London: Routledge.

BLOCH, C. Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. Nordic project 'Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: toward a common statistical approach' ("Copenhagen Manual"). [s.l.]: [s.n.], 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico do Programa de Inovação. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-do-programa-de-inovacao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Ceará DE 1989. Fortaleza: INESP, 2014. Disponível em: [https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao\\_Estadual.pdf](https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao_Estadual.pdf). Acesso em: 06 mai. 2023.

CEARÁ. Decreto Nº 32.216, de 08 de maio de 2017. Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Série 3, ano IX, n.º 87. Fortaleza, 10/05/2017. Disponível em: <https://seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/acordos-de-resultados/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

CEARÁ. Plano Plurianual 2020-2023. 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/10/Mensagem-do-Governo.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

CEARÁ. Decreto n.º 34.292, de 7 de outubro de 2021. Dispõe sobre as competências do Laboratório de Inovação e Dados - Íris. Diário Oficial do Estado, série 3, ano XIII, n.º 231, Fortaleza, 11/10/2021. Disponível em: <https://irislab.ce.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Diario-Oficial-SECAO-VI-Criacao-IRIS.pdf>

CEARÁ. Plataforma de Desenvolvimento Ceará 2050. 2020. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/ceara-2050/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Mensagem à Assembleia. 2023. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/02/C8-211-22-Mensagem-a-A-ssembleia-2023-comp1408-ATT.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves; TOMACHESKI, João Alberto. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

GARCIA, R.; CALANTONE, R.. A critical look at technological innovation typology and innovativeness terminology: a literature review. 2002. Journal of Product Innovation Management 19 (2002): 110-132. Disponível em: <http://www.creativante.com.br/download/inovatividade.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2023.

HALVORSEN, T., HAUKNES, J., MILES, I., ROSTE, R., (2005). Innovation in the Public Sector: On the differences between public and private sector innovation, Publin Report No. D9, Oslo 2005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/309760722\\_Innovation\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_On\\_the\\_differences\\_between\\_public\\_and\\_private\\_sector\\_innovation](https://www.researchgate.net/publication/309760722_Innovation_in_the_Public_Sector_On_the_differences_between_public_and_private_sector_innovation). Acesso em: 08 mai. 2023.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. Public Money & Management, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005. Disponível em: [https://www.academia.edu/10013669/Innovation\\_in\\_Governance\\_and\\_Public\\_Services\\_Past\\_and\\_Present](https://www.academia.edu/10013669/Innovation_in_Governance_and_Public_Services_Past_and_Present). Acesso em: 28 abr. 2023.

HUGHES, Alastair; MOORE, Kyla; KATARIA, Nimesh. Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. Londres, 2011. Disponível em: <https://www.bl.uk/collection-items/innovation-in-public-sector-organisations-a-pilot-survey-for-measuring-innovation-across-the-public-sector>. Acesso em: 08 mai. 2023

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2022. 154 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. Innovation in the public sector. Londres, v. 1.9, 2003. Disponível em: [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf). Acesso em: 24 abr. 2023.

NOBRE, Mirla. Ceará tem 87 das 100 melhores escolas públicas do Brasil no ensino fundamental. O Povo, Fortaleza, 16 de Setembro de 2022. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2022/09/16/ceara-tem-87-das-100-melhores-escolas-publicas-do-brasil-no-ensino-fundamental.html>. Acesso em: 05 mai. 2023.

OECD/Eurostat (2018), Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg, <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>. Acesso em: 09 jul. 2023.

POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what's next? Innovation: Management, Policy & Practice, v. 12, n. 2, p. 122-137, 20. 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/47630780\\_Public\\_Sector\\_Innovation\\_Research\\_What's\\_Next](https://www.researchgate.net/publication/47630780_Public_Sector_Innovation_Research_What's_Next). Acesso em: 28 abr. 2023.

SILVA, M. V. G. da, RIBAS, J. A. N., MEZA, M. L. F. G. de. (2019). Inovação nas Organizações Públicas: análise das ações premiadas pela Enap. Desenvolvimento Em Questão, 17(46), 74–87. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.74-87>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SOUZA, D. F. R. Inovação em órgãos públicos de controle: a implantação do centro de pesquisa e inovação do Tribunal de Contas da União. 2018. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza-CE, 2018. Disponível em: <https://www.repositoriobib.ufc.br/000051/000051b7.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

TOMAZ, Betina Santos; GOMES, Gabriela Carvalho; LINO, Juliana Arcanjo; MENEZES, David Guabiraba Abitbol; SOARES, Jorge Barbosa; FURTADO, Vasco et al. ELMO, a new helmet interface for CPAP to treat COVID-19-related acute hypoxemic respiratory failure outside the ICU: a feasibility study. J Bras Pneumol. 2022;48(1):e20210349. DOI: <https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20210349>. Acesso em: 05 mai. 2023

TIDD, Joe; BESSANT, John. PAVITT, Keith. Gestão da Inovação. 3. ed. Porta Alegre: Bookman, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/40626871/Tidd\\_Bessant\\_2015\\_Gesta\\_o\\_da\\_Inovac\\_a\\_o](https://www.academia.edu/40626871/Tidd_Bessant_2015_Gesta_o_da_Inovac_a_o). Acesso em: 27 abr. 2023.