

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 20 ANOS DO PRÊMIO INOVAÇÃO

Pedro Cavalcante
Marizaura Reis de Souza Camões
Willber da Rocha Severo



INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 20 ANOS DO PRÊMIO INOVAÇÃO

Pedro Cavalcante
Marizaura Reis de Souza Camões
Willber da Rocha Severo

RESUMO

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública, foi criado em 1996 e tem sido, desde então, a principal ferramenta de premiação e prospecção anual de inovações implementadas pelo Governo Federal brasileiro. Ao longo desses 20 anos de existência, o concurso recebeu 1934 inscrições e premiou 362 iniciativas, implementadas há pelo menos um ano no âmbito do Governo Federal. No sentido de aprofundar o conhecimento acerca dessa importante iniciativa, o presente artigo apresenta um panorama do concurso e traz alguns exemplos emblemáticos da inovação como ferramenta propulsora de transformação em organizações públicas. Os resultados desses 20 anos de premiação possibilitaram, também, a organização de um banco de soluções inovadoras e de insumos para diversos estudos sobre o tema da inovação na administração pública brasileira. O texto sumariza os resultados dos principais estudos acadêmicos e profissionais que foram realizados tendo como referência o banco de dados produzido pelo prêmio. A síntese dos resultados desses estudos mostra o pleno alcance dos objetivos iniciais do concurso, quais sejam: o incentivo à implementação de iniciativas inovadoras de gestão que contribuem para a melhoria dos serviços públicos; a disseminação de soluções inovadoras como inspiração e referência para o avanço da capacidade de governo; e a valorização dos servidores públicos que atuam de forma proativa e empreendedora. É possível perceber que essa experiência tem promovido a ampliação do conhecimento sobre o tema no Governo Federal e gerado insumos para o desenvolvimento da inovação como fonte de solução de problemas no setor público



brasileiro.



1. INTRODUÇÃO

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (CIGPF) é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ele foi criado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) com o intuito de incentivar ações de cunho gerencialista no contexto da reforma idealizada pelo Ministro Bresser Pereira. Ao longo desse período, o CIGPF passou por algumas reformulações e aperfeiçoamentos com vistas a aprimorar seus critérios e mecanismos de seleção das iniciativas premiadas.

O presente trabalho apresenta um panorama do concurso a partir das suas áreas temáticas e trajetórias de inovações observadas nas iniciativas candidatas e premiadas no decorrer de sua história, trazendo alguns exemplos emblemáticos da inovação como ferramenta propulsora de transformação em organizações públicas. Além disso, o texto sumariza os resultados dos principais estudos acadêmicos e profissionais que foram realizados tendo como referência o banco de dados produzido pelo prêmio.

O artigo discorre, inicialmente, sobre o conceito, o histórico e as características da inovação no setor público. Em seguida, os principais resultados de estudos acadêmicos e profissionais realizados como base no banco de dados do prêmio são sumarizados. O texto apresenta, ainda, uma “radiografia” do CIGPF com enfoque no perfil das candidaturas e premiações, a partir dos parâmetros de órgãos superiores participantes, áreas temáticas e localização territorial, bem como são descritos alguns exemplos emblemáticos da inovação no Governo Federal brasileiro. Por fim, algumas conclusões e uma agenda futura de pesquisa são apresentadas.

2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Primeiramente, o foco na inovação no setor público exclui a maior parte da produção da literatura disponível, uma vez que é notório o predomínio do assunto no âmbito da iniciativa privada. Nesse contexto, é importante definir, com precisão,



primeiro o tema e, depois, outros aspectos importantes que distinguem ambos os setores.

Embora a inovação venha se destacando nos debates atuais sobre mudanças na economia e na administração pública, o tema não é tão contemporâneo assim. O trabalho seminal de Joseph Schumpeter, *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, de 1934, investigou a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico. Segundo o autor, inovação pode ser entendida como algo que está sendo realizado de uma maneira diferente, o que provocaria novos resultados: novo ativo ou nova qualidade do mesmo, novo método de produção, novo mercado ou uma nova fonte de abastecimento. Schumpeter (1934) denominou esse processo dinâmico de substituição tecnológica de "destruição criativa".

Desde então, as análises sobre a inovação têm se expandido bastante, perpassando diferentes setores e áreas econômicas e administrativas. Nas últimas décadas, estudos de inovação têm mudado da ênfase hegemônica em bens manufaturados para se concentrar no setor de serviços. Por conseguinte, uma infinidade de definições de inovação apresenta-se. (KATTEL *et al.*, 2013).

De acordo com o renomado Manual de Oslo (OECD, 2005), a inovação, para ser reconhecida como tal, requer três critérios essenciais: i) novidade no contexto em que é introduzida; ii) ser implementável, e não apenas uma ideia; e iii) gerar melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário. Com base nesses critérios, o documento define inovação como:

A implementação de um produto (bem ou serviço) 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 (OCDE, 2005, p. 55).

Em outra conceituação também abrangente, mas com foco no setor público, Osborne e Brown (2005) defendem que inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público – na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual –, todos representando descontinuidade com o passado. Ela também pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade,



seja ele com foco interno ou externo à administração pública (Comissão Europeia, 2013).

No caso específico do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, a Enap define inovação como mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade (Ferrarezi; Amorim, 2007).

A inovação em serviços públicos, embora menos enfatizada quando comparada ao setor privado, também vem recebendo recentemente mais atenção na administração pública e no campo acadêmico. Nesse contexto, predomina o senso comum, mas não necessariamente correto, de que o setor privado é pioneiro e mais bem sucedido no que tange à prática de inovação nos seus produtos e serviços (Hartley, 2013). Esse argumento se origina, basicamente, das diferenças entre os dois setores, o que geraria vantagens para a iniciativa privada em inovar. A ausência de competição – condição necessária à inovação de acordo com a visão schumpeteriana – a natureza de múltiplas tarefas, a cultura burocrática de padronização e formalização, a presença de uma variedade de principais (*stakeholders*) e a complexidade de problemas sociais (*wicked problems*) a serem enfrentados se apresentam como fatores diferenciais que tendem a promover processos de inovação no setor público de caráter mais incremental (Bekkers; Edelenbos; Steijn, 2011).

A despeito desses fatores supostamente inibidores da inovação, acadêmicos renomados como Pollit (2011) e Mazzucato (2013) vêm demonstrando que o setor público não apenas é fundamental para criar condições propícias à inovação nas empresas, mas, também, historicamente, tem sido a maior fonte inovadora, desde as ferrovias ao advento da internet. Na grande maioria das inovações privadas, foram os governos que aceitaram os riscos maiores iniciais e, por isso, são pioneiros no desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, *a posteriori*, geraram inovações de produtos e serviços com a participação da iniciativa privada (Comissão Europeia, 2013).



No âmbito da gestão, os exemplos também não são raros. Nas últimas décadas, os governos introduziram práticas inovadoras nos processos e serviços como forma de otimizar gastos, ampliar legitimidade e restabelecer a confiança da sociedade, haja vista os cenários de crise fiscal e de representatividade em sistemas democráticos. A título de exemplo, podem ser citados os casos do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS)– técnica de gestão orçamentária que revolucionou o planejamento e gerenciamento das contas públicas ainda na década de 1960–, as formas de participação cidadã no *policymaking*, bem como os inúmeros processos de inclusão de tecnologia de comunicação e informação (TIC) na administração pública.

A inovação na administração pública ganhou seguidores não apenas em função da necessidade de responder às contingências por meio da provisão de serviços de melhor qualidade e mais eficientes (Mulgan; Albury, 2003; OECD, 2015), mas, também, por causa da forte relação entre estratégias de gestão inovadoras e desenvolvimento econômico (Morgan, 2010). Por conseguinte, nos últimos quinze anos, a causa inovação na administração pública vem ganhando mais adeptos, tanto no âmbito acadêmico quanto governamental (De Vries; Bekkers; Tummers, 2015).

3. A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: CONHECIMENTO PRODUZIDO POR MEIO DO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

A produção de conhecimento sobre inovação na gestão pública é ainda incipiente no Brasil. O CIGPF tem sido uma fonte pioneira de produção de conhecimento sobre a temática, embora de forma não rotineira e pouco sistemática.

O concurso tem como objetivos o estímulo e a disseminação de práticas inovadoras na gestão pública brasileira e a valorização dos servidores públicos. Um dos seus resultados não previstos foi a criação de uma ampla fonte de dados para a realização de estudos e pesquisas com vistas ao aumento do conhecimento sobre inovação na gestão pública, ação até então inédita no País.



Para se analisar essa produção, realizou-se um levantamento de artigos, livros, ensaios e estudos acadêmicos que tiveram como referência as experiências do concurso. O critério principal de seleção desses trabalhos foi seu caráter definitivo. Foram encontrados 13 textos, cujos resultados foram sintetizados e apresentados, em ordem cronológica de publicação, no Quadro 1. Foram identificados, ainda, sete trabalhos apresentados em congressos profissionais e acadêmicos que não foram incluídos neste artigo pelo seu caráter de pesquisa em andamento.

Quadro 1 – Principais resultados de estudos acadêmicos e profissionais realizados com base no banco de dados do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

ESTUDO	FOCO	RESULTADOS
Rua (1999)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas nos dois primeiros anos do concurso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uma tendência articulada de mudança e acentuada afinidade com os princípios da administração pública gerencial. ▪ Poucas iniciativas destinadas à redução de custos, planejamento e desenvolvimento organizacional e valorização de recursos humanos. ▪ Maior parte das iniciativas voltadas à simplificação/modernização de procedimentos e gestão pela qualidade, ao atendimento ao usuário/cidadão e à gestão participativa e parcerias.
Enap (2001)	Balanço das experiências vencedoras nos primeiros cinco anos do concurso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As dimensões mais destacadas foram atendimento ao usuário, gestão de pessoas e capacitação, articulação de parcerias e simplificação e agilização de procedimentos. ▪ O usuário-cidadão foi identificado como um dos principais públicos-alvo das experiências premiadas e, no que se refere à natureza do problema a ser resolvido, destacam-se problemas associados à prestação de serviços e ao acesso ao atendimento. ▪ O Ministério da Fazenda se sobressai como o órgão superior que obteve o maior número de prêmios, com destaque para as iniciativas do Banco do Nordeste e da Receita Federal. ▪ A maioria das iniciativas vencedoras continuou como havia sido idealizada originalmente ou teve o seu escopo



		<p>ampliado, manteve ou ampliou ao longo do tempo o aporte de recursos, teve inspiração interna, é composta por servidores do quadro da própria instituição, as principais fontes de recursos financeiros são próprias ou do Tesouro e os recursos materiais, logísticos e tecnológicos são próprios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ O processo de implantação dos projetos foi planejado e não ocorreu pelo método de tentativa e erro. ▪ O público-alvo da maioria das iniciativas estudadas é representado por populações carentes, de pequenas cidades e/ou com maior dificuldade de transporte. ▪ Nos aspectos relacionados à gestão da experiência, verifica-se o uso de parcerias para a sua realização.
Petrucci (2002)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 1996 a 2001.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As inovações premiadas concentram-se nas áreas de atendimento ao usuário, gestão de pessoas e capacitação, articulação de parcerias e simplificação e modernização de procedimentos. ▪ O concurso mostra uma tendência a replicar as boas práticas. ▪ As inovações têm beneficiado tanto o público interno como o externo, tendo como públicos-alvo das experiências premiadas o usuário-cidadão, os servidores públicos e as instituições do Governo Federal. ▪ O concurso tem demonstrado que é possível promover inovações consistentes e permanentes.
Pacheco (2002)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 1996 a 2002.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O concurso tem premiado experiências bastante diversificadas, desde soluções muito singelas até reorganizações estratégicas de instituições inteiras. ▪ Tendem a ser em maior número as experiências de instituições que prestam serviços aos cidadãos ou ao Estado.
Ferrarezi e Amorim (2007)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ênfases diferenciadas em três períodos: de 1996 a 1998, mais gerencialista; de 1999 a 2002, gestão empreendedora e revitalização e integração do planejamento e orçamento governamental; de 2003 a 2006, estímulo à



	período de 1996 a 2006.	<p>coordenação, otimizadora de políticas públicas prioritárias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quando o desenho da política de gestão tem diretrizes e objetivos definidos em relação aos princípios de inovação, e razoavelmente disseminados, há ressonância nas instituições. ▪ Foram criadas novas formas de articulação das políticas descentralizadas, originando diferentes redes que exigiram mais capacidade de coordenação transversal de programas no âmbito da Federação brasileira. ▪ Com ambientes favoráveis à inovação, a geração de externalidades positivas propicia um ambiente reiterativo.
Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010)	Sustentabilidade das iniciativas premiadas no concurso entre 1996 e 2006.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas: 71,7% das inovações de 138 iniciativas pesquisa das continuavam ativas. ▪ A importância do ambiente institucional para assegurar a permanência da prática inovadora associado ao estilo de liderança; ao grau de envolvimento das equipes; à utilização de instrumentos gerenciais pela instituição para planejamento; ao acompanhamento e difusão dos resultados; e à constante adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios da organização e do governo. ▪ Verificou-se baixa distribuição das informações sobre a inovação, avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe. ▪ A maioria dos responsáveis pela iniciativa possuía vínculo permanente com a administração federal e acompanhava a iniciativa desde o início. ▪ Mais de um terço das iniciativas foram idealizadas pela equipe de servidores do órgão. ▪ As organizações que adotaram práticas de planejamento estratégico e de gestão de



		<p>forma geral criaram condições para que a iniciativa sobrevivesse ao longo do tempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os impactos mais relevantes das iniciativas, que contribuíram para a sustentabilidade, foram melhorias do atendimento aos usuários, dos processos de trabalho, da imagem da instituição e da qualidade dos produtos e serviços ofertados.
Vargas (2010)	Análise de 35 iniciativas premiadas no concurso entre 1996 e 2006.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Predomínio de iniciativas capita-neadas pela gerência de nível intermediário, responsáveis diretos pelas iniciativas. ▪ As iniciativas que apresentaram maiores evidências de disseminação foram aquelas que conseguiram estabelecer uma relativa independência da esfera governamental. ▪ Quanto à forma de disseminação, observa-se a predominância da forma horizontal. ▪ Iniciativas que demonstram uma forte articulação entre políticas públicas e novas formas de gestão pública demonstraram, também, potencial de disseminação internacional.
Coelho (2010)	Análise de três ações empreendedoras do INSS, premiadas nas 10 ^a , 12 ^a e 13 ^a edições do concurso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O intraempreendedorismo se faz presente nas organizações públicas e vem crescentemente sendo adotado pelas chefias ou mesmo por funcionários sem nenhum tipo de função comissionada. ▪ Ações empreendedoras geradoras de inovação se fazem presentes nas organizações públicas, em todos os seus processos e meios. ▪ A ação intraempreendedora pode ocorrer nos diversos escalões ou segmentos hierárquicos da organização. Fatores endógenos e exógenos são determinantes nesse processo.
Brandão (2012)	Indutores e barreiras à inovação nas iniciativas premiadas no concurso no período de 2008 e 2010.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São indutores à inovação: apoio político, intercâmbio de conhecimentos e experiências, perfil diversificado da equipe, disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, gestão estratégica de informações e crises como oportunidades. ▪ São barreiras à inovação: dificuldade de articulação intersetorial, restrições legais,



		estrutura organizacional verticalizada e resistência à inovação e aversão ao risco.
Oliveira <i>et al.</i> (2014)	Balço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 2004 a 2012.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustentabilidade: 83% das iniciativas encontram-se ativas, 16% sem informação disponível e apenas 1% inativa. ▪ Ambiente: 46% das iniciativas voltaram-se para o ambiente interno da organização; 24%, para o ambiente externo; e 30%, para ambos os ambientes. ▪ Tipo: 11% das iniciativas representaram inovação para a sociedade; 46% de inovações voltaram-se para a própria organização; e 43% significaram apenas mudança de rotina. ▪ Capilaridade: 49% das iniciativas foram direcionadas para as necessidades internas da organização; 27%, para uma população específica; 4%, para o conjunto da população; 14% tiveram como público-alvo tanto uma população específica quanto o público interno; e 6% voltaram-se para o conjunto da população e também para o público interno. ▪ O elevado grau de sustentabilidade mostra a aderência do concurso em relação a programas e ações de natureza continuada, com efeitos de curto e médio prazos. ▪ A grande quantidade de iniciativas voltadas para o interior das próprias organizações mostra que o gestor público passa primeiro pelo esforço de ajuste de seu próprio meio para atingir seus objetivos. ▪ O engajamento da equipe envolvida foi essencial para o sucesso das iniciativas. ▪ A coparticipação de órgãos e atores externos à organização de origem aparece de forma importante para o sucesso das iniciativas. ▪ O perfil dominante entre as iniciativas combina o atendimento às necessidades internas da organização com foco no ambiente interno e foram ações do tipo novas para a organização.



		<ul style="list-style-type: none"> ▪ No setor público, inovações clássicas (aquelas que são de fato novas para a sociedade) são muito difíceis de acontecer.
Ferreira <i>et al.</i> (2014)	Análise de 19 experiências da área de saúde premiadas no concurso entre 1995 e 2011.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inovações incrementais, com predominância do tipo de inovação de processo e serviços, com foco na busca de eficiência operacional e com abrangência nacional. ▪ No tipo inovação de processos, 14 experiências foram encontradas no total de 19 analisadas; no tipo inovação organizacional, foram encontrados somente dois casos; na análise do tipo inovação em serviços, foram encontrados cinco casos de promoção de saúde; na dimensão abrangência, 11 experiências premiadas tiveram repercussão em nível nacional, seis se restringiram ao nível local e duas tiveram reflexos em âmbito regional.
Castro (2015)	Análise de 286 experiências de inovação entre 2006 e 2016.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocorrência dos seis tipos de inovação (radical, incremental, de melhoria, <i>ad hoc</i>, formalização e recombinação), sendo que a parcela mais representativa corresponde aos tipos incremental, de melhoria e radical. ▪ Relação entre desenvolvimento de pessoas e competências e a inovação incremental. ▪ A barreira “dados e sistemas” caracterizou-se por influenciar positivamente a inovação incremental. ▪ Quanto às inovações radicais, houve relação positiva com a barreira infraestrutura. ▪ Para a ocorrência da inovação de melhoria deve existir o melhoramento das características técnicas, materiais ou imateriais.
Reis (2015)	Análise de 286 experiências de inovação entre 2006 e 2016.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relações significativas que demonstram a importância da coprodução na implementação de inovação, bem como a importância do papel que o coprodutor exerce no processo de inovação para a agregação de valor. ▪ Houve uma significativa ocorrência de inovação incremental.

Fonte: Elaboração própria.



A maior parte desses textos analisa a trajetória e busca descrever padrões nas iniciativas premiadas ao longo de um período específico. A “radiografia” dos últimos 20 anos do CIGPF, apresentada na sequência, possibilita entender o perfil das iniciativas inovadoras, complementando essas análises.

4. “RADIOGRAFIA” DO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

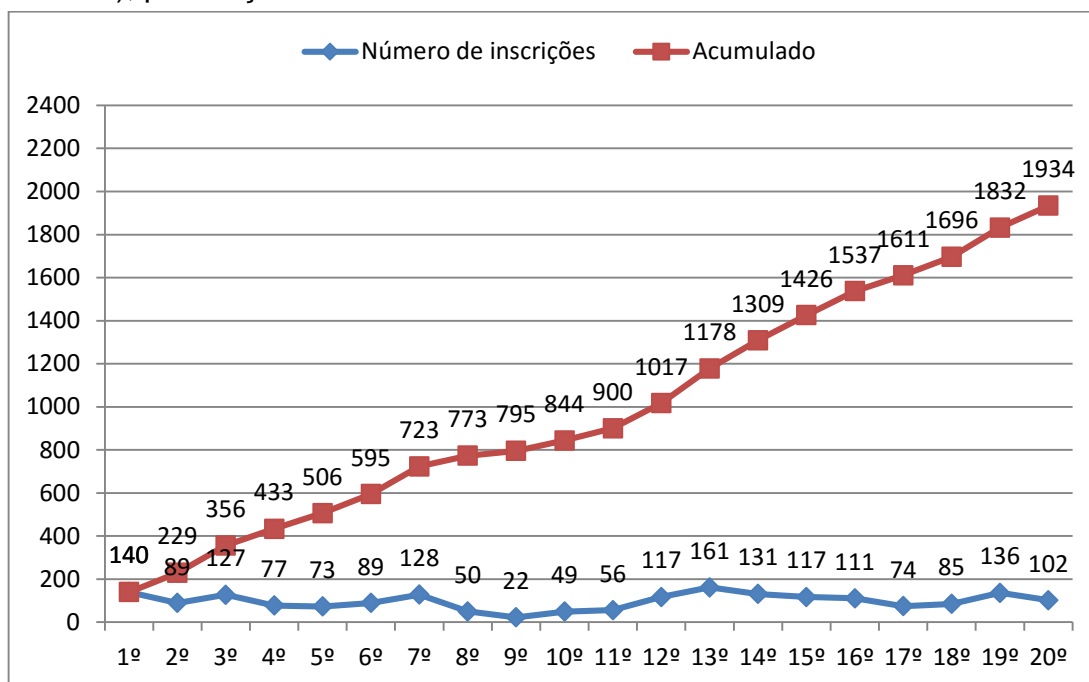
Nesta seção, é feita uma “radiografia” do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, com enfoque no perfil das candidaturas e premiações, utilizando-se os parâmetros de órgãos superiores participantes, áreas temáticas e localização territorial.

Inicialmente, porém, é importante alertar que ao longo dos 20 anos do concurso (1996-2015) ele sofreu algumas transformações em sua metodologia com o objetivo do seu contínuo aperfeiçoamento. As mais significativas ocorreram quando da sua 12ª edição em 2007. Adotou-se, a partir de então, como conceito de inovação “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”. Além disso, as 16 áreas temáticas do CIGPF foram agrupadas em apenas 7 (arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas; atendimento ao cidadão; avaliação e monitoramento de políticas públicas; gestão da informação; gestão e desenvolvimento de pessoas; melhoria dos processos de trabalho; e planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional e outros), os critérios de seleção das propostas foram alterados e o processo de julgamento aperfeiçoado (FERRAREZI; AMORIM, 2007).

Essas alterações na metodologia do concurso não impedem, todavia, a realização de uma análise acumulativa dos seus 20 anos de existência. Nesse período, o CIGPF recebeu 1934 inscrições de iniciativas inovadoras, média de quase 100 por edição, conforme pode ser visto no Gráfico 1.



Gráfico 1 – Número de inscrições no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015), por edição

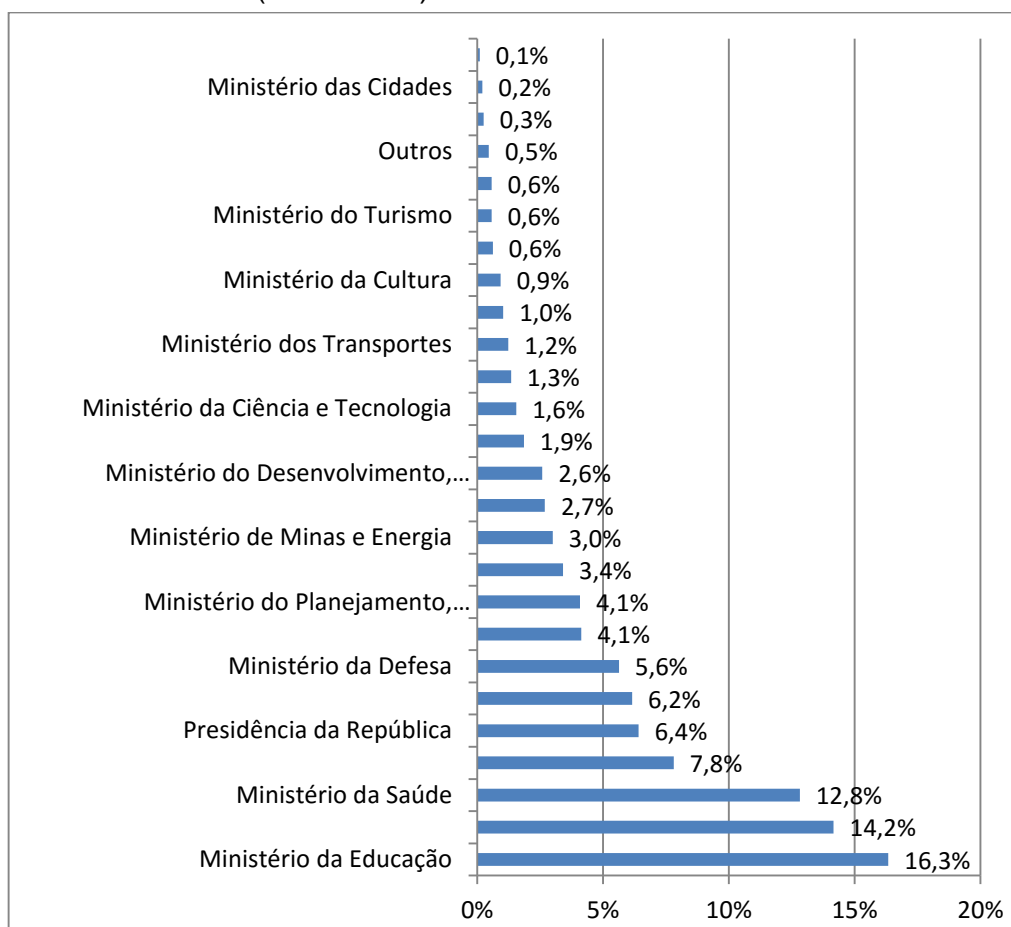


Fonte: Enap.

O Gráfico 2 mostra a distribuição percentual das inscrições efetuadas, agrupadas por órgãos superiores (Presidência da República e ministérios). Os ministérios que mais apresentaram propostas inovadoras foram, nesta ordem, Educação (16,3%), Fazenda (14,2%) e Saúde (12,8%). Desde as primeiras edições do concurso, esses três órgãos superiores estão na dianteira nesse quesito. Essa elevada e constante participação pode ser explicada pela existência de um ambiente organizacional favorável à mudança nessas instituições, pelo tamanho de suas estruturas organizacionais, pelo grande número de servidores e pela amplitude de sua atuação funcional, já que, em alguns casos, contam com setores muito propensos à geração de inovação, como, por exemplo, ensino e pesquisa. Contraditoriamente, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (0,1%) foi o que menos apresentou propostas inovadoras em gestão pública.



Gráfico 2 – Distribuição percentual de inscrições acumuladas em relação ao total geral, por órgão superior participante, nas 20 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

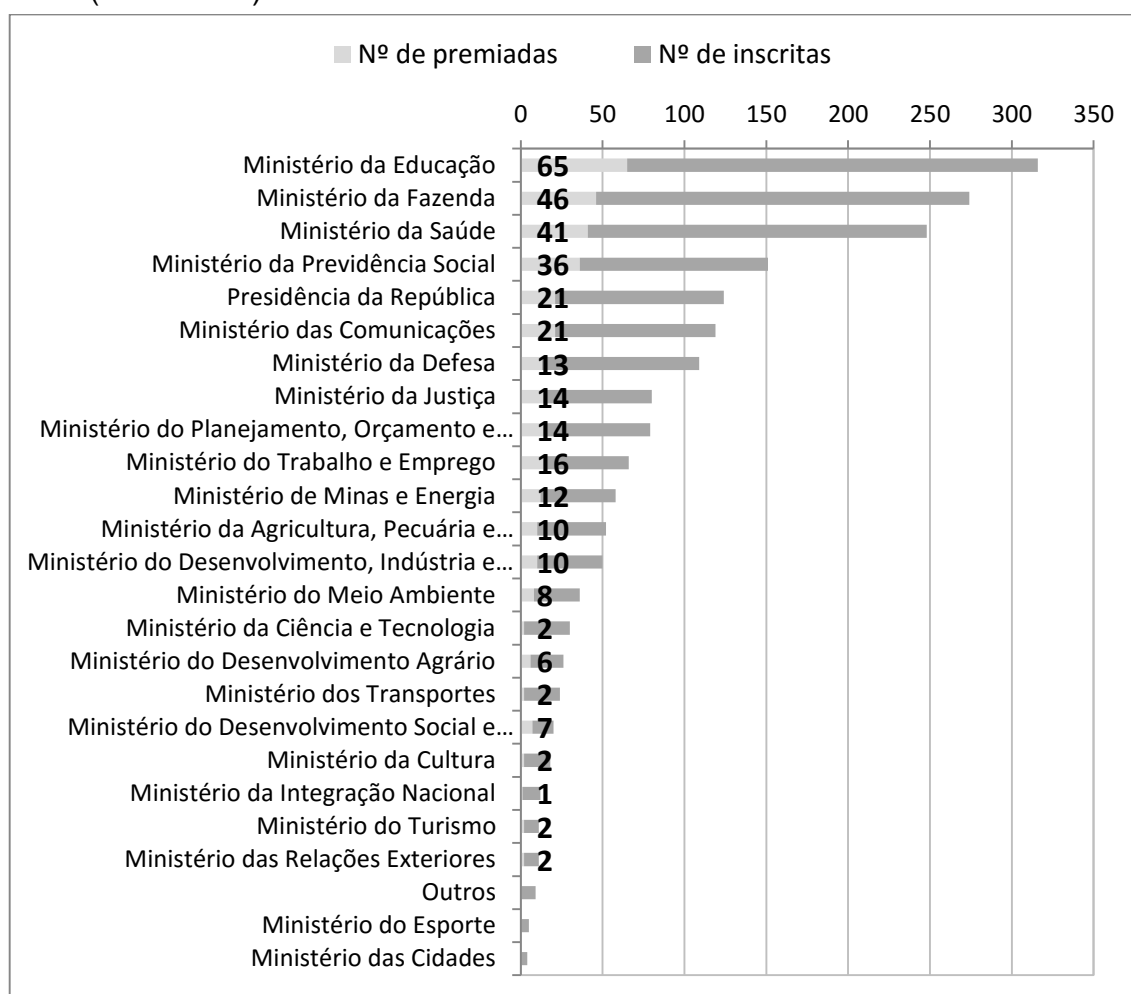


Fonte: Enap.

O concurso premiou 362 iniciativas em suas 20 edições. No Gráfico 3, pode ser visto o número de iniciativas inovadoras premiadas, por órgão superior participante, bem como o número de iniciativas inscritas. Novamente, destacam-se os Ministérios da Educação (65 iniciativas premiadas), da Fazenda (46) e da Saúde (41) com a maior quantidade de prêmios. Esse resultado sugere a existência de um ambiente organizacional favorável à proposição e à implementação de novas, e boas, ideias, conforme já mencionado. Contribuiu, também, o grande número de propostas inscritas por esses órgãos superiores, o que, em regra, aumenta a chance de ter alguma iniciativa premiada.



Gráfico 3 – Número de iniciativas inovadoras premiadas e número de inscrições, por órgão superior participante, nas 20 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)



Fonte: Enap.

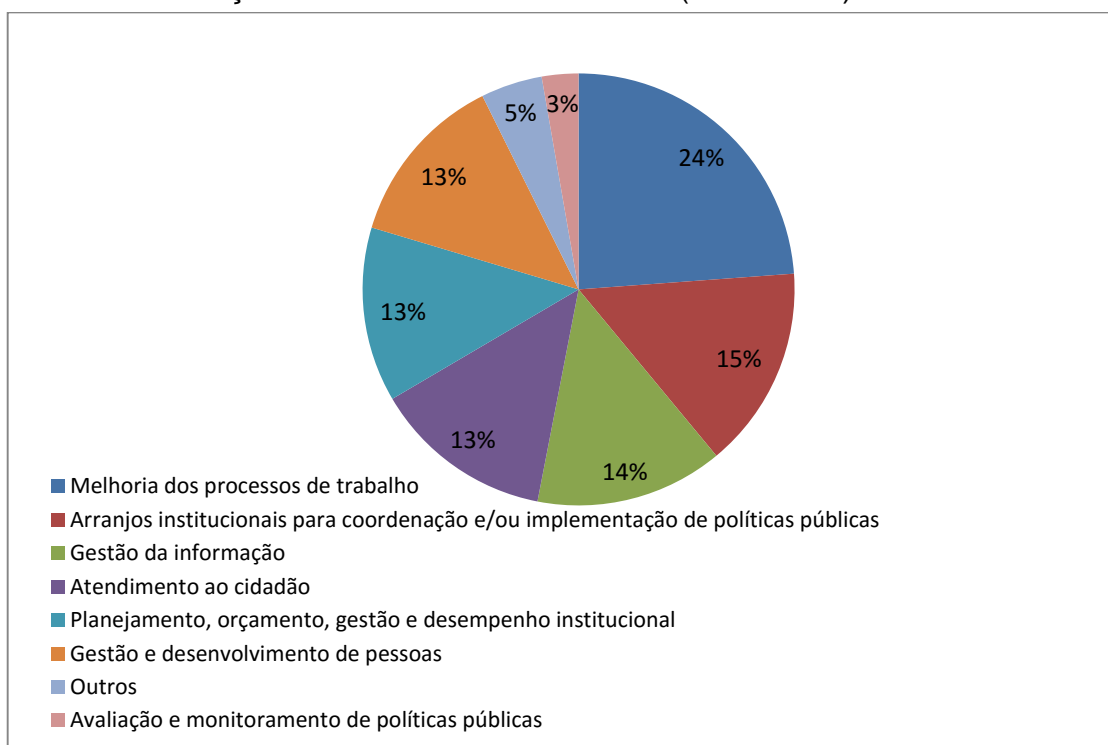
O Gráfico 4 apresenta o percentual de inscrições, por área temática, nas 20 edições do concurso. A análise das iniciativas inscritas por área temática pode indicar tendências para inovação no setor público¹. Melhoria dos processos de trabalho, com 24% das inscrições, é área com o maior número de iniciativas, provavelmente em razão da exigência constante por aprimoramento e racionalização dos processos de trabalho nos órgãos públicos, particularmente naqueles que prestam serviços

¹ As áreas temáticas variaram ao longo das 20 edições do Concurso. Para os fins deste artigo, elas foram agrupadas em oito: Melhoria dos processos de trabalho; Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas; Gestão da informação; Atendimento ao cidadão; Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional; Gestão e desenvolvimento de pessoas; Avaliação e monitoramento de políticas públicas; e Outros.



diretamente à população, como é o caso dos três ministérios com maior número de inscrições. A segunda área com maior percentual de inscrições é arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas (15%), mostrando uma tendência de conformação das políticas públicas em arranjos mais complexos que envolvem redes e parcerias com atores estatais e não estatais. Vale a pena mencionar que as terceira, quarta, quinta e sexta áreas têm participações muito próximas (14% e 13%), indicando uma distribuição uniforme das inscrições nesses temas.

Gráfico 4 – Distribuição percentual de inscrições, por área temática, nas 20 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)



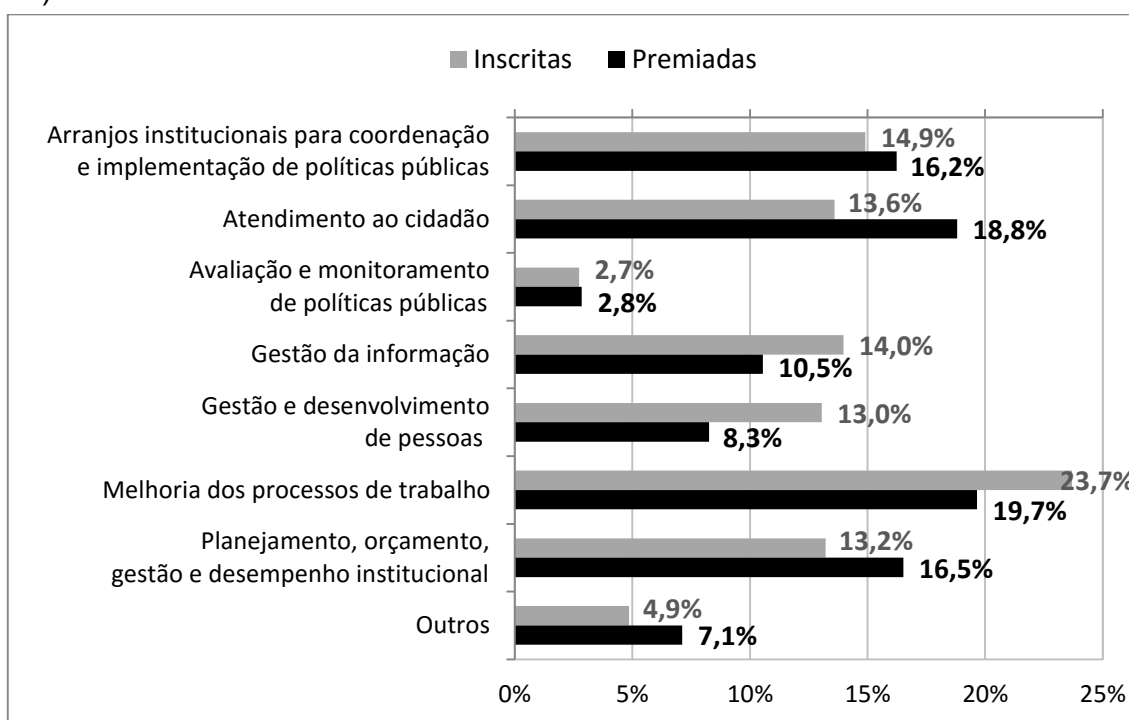
Fonte: Enap.

A área temática que contou com a maior quantidade de iniciativas premiadas no concurso foi melhoria dos processos de trabalho (19,7%), que, também, tinha sido a com o maior número de inscrições. Contudo, cabe destacar o excelente desempenho das iniciativas na área atendimento ao cidadão. Embora tenham 13,6% do total das inscrições, elas ganharam 18,8% dos prêmios, provando que o foco no atendimento do cidadão tem se mostrado uma estratégia vencedora em inovação no setor público. Nessa linha, observa-se que algumas iniciativas voltadas para dentro



da organização (gestão da informação e gestão e desenvolvimento de pessoas) são, proporcionalmente, menos vencedoras, sugerindo que os critérios de premiação do CIGPF valorizam inovações que miram o público externo (cliente/usuário/cidadão). Os percentuais de inscrições e de iniciativas premiadas, por área temática, nas 20 edições do concurso são apresentados no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Distribuições percentuais de inscrições e de iniciativas premiadas, por área temática, nas 20 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

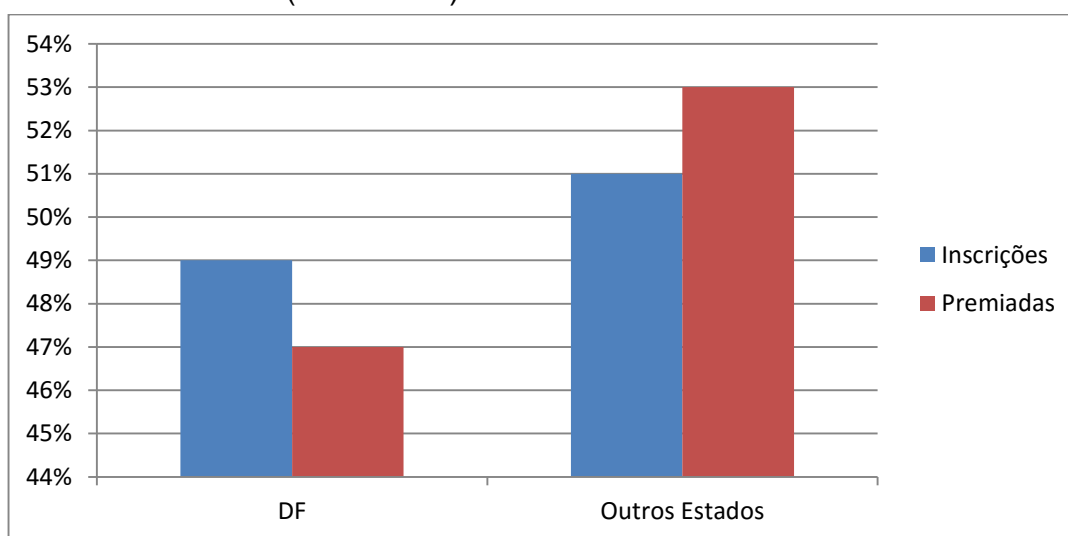


Fonte: Enap.

Foram conduzidas iniciativas inovadoras em todos os estados, com exceção de Tocantins. Destaca-se o Distrito Federal, com quase metade das inscrições (49%) e das iniciativas premiadas (47%), desempenho explicado pela grande quantidade de órgãos federais sediados na capital federal (Gráfico 6).



Gráfico 6 – Distribuição percentual das inscrições e de iniciativas premiadas no Distrito Federal e nos outros estados da Federação nas 20 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)



Fonte: Enap.

Após 20 anos do prêmio, é possível identificar não apenas dados gerais das iniciativas premiadas, como, também, ressaltar a trajetória de alguns campos e organizações públicas que tiveram destaque registrado pela história do concurso. Alguns exemplos emblemáticos são trazidos a seguir, após consulta a ex-membros do Comitê Julgador do CIGPF, especialistas em gestão pública.

No campo social, algumas iniciativas se destacaram, como: a criação do sistema de avaliação e monitoramento das políticas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a criação da Rede SUAS (premiadas em 2006); o Cadastro Único (MDS, premiada em 2007); o acompanhamento da frequência escolar (MEC, premiada em 2009) e a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (MDS, premiada em 2010); o censo SUAS (premiada em 2011); e duas iniciativas relacionadas ao monitoramento e à coordenação intergovernamental do Plano Brasil sem Miséria (premiadas em 2013).

Especificamente no campo da educação, destacaram-se: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional de Cursos – Provão (premiadas em 2008); o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (premiada em 2009); o banco nacional de itens do Enad e a reformulação e



monitoramento de riscos do Enem (premiadas em 2013); e a bolsa-formação do Pronatec (premiada em 2014).

A Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão com participação emblemática no concurso, com várias iniciativas inovadoras, tais como: a criação da central de atendimento ao contribuinte em 1996, passando pela consolidação das entregas das declarações pela internet em 1997 e a plena modernização e atendimento com certificação digital, premiada em 2005.

Outra instituição que teve sua evolução reconhecida ao longo desses 20 anos foi o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Ao todo, foram 25 iniciativas, com destaque para aquelas relacionadas à ampliação do alcance ao cidadão: posto flutuante no Pará e Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você, premiadas em 1998. O INSS teve, também, iniciativas focadas na gestão e diminuição do tempo de atendimento e agilidade na prestação dos serviços, como: Sistema de acompanhamento do estoque de benefícios e Programa de gestão descentralizada nas gerências executivas do INSS, premiadas em 2001; o Atendimento programado, premiada em 2008; e a Aposentadoria em até 30 minutos, premiada em 2010.

Diversas empresas públicas também têm se destacado pelas iniciativas de melhoria de gestão. Embrapa, Dataprev, Correios, Eletronorte, Caixa, entre outras, somam cerca de 50 iniciativas premiadas em diversas frentes de gestão de seus negócios específicos.

Podem ser elencadas, também, iniciativas que chamam atenção pelo grau de institucionalização e consolidação junto à administração pública federal e pelo seu grande impacto em todo setor público, como os casos do ComprasNet, o site da transparência das compras governamentais, premiada em 2001; do Pregão: uma nova modalidade de licitação, premiada em 2002; do Portal da Transparência, premiada em 2007; e do E-SIC – Sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão, premiada em 2013.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou discutir questões relativas à inovação no setor público brasileiro, a partir do seu principal instrumento de premiação e prospecção de inovações, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública desde 1996. Para tanto, o trabalho apresenta uma análise dos estudos existentes e um panorama do concurso, com ênfase nas suas áreas temáticas e trajetórias de iniciativas candidatas e premiadas no decorrer de sua história.

Durante esses 20 anos de existência, o concurso recebeu 1934 inscrições e premiou 362 iniciativas. Foram conduzidas iniciativas inovadoras em todos os estados, com exceção de Tocantins, com o Distrito Federal liderando o processo. Nesse período, os ministérios que mais apresentaram propostas inovadoras e que mais foram premiados foram, nesta ordem, Educação, Fazenda e Saúde. Essa elevada e constante participação pode ser explicada pela existência de um ambiente organizacional favorável à mudança nessas instituições, pelo tamanho de suas estruturas organizacionais, pelo grande número de servidores e pela amplitude de sua atuação funcional, já que, em alguns casos, contam com setores muito propensos à geração de inovação.

Melhoria dos processos de trabalho é a área temática com o maior número de iniciativas, provavelmente em razão da exigência constante por aprimoramento e racionalização dos processos de trabalho nos órgãos públicos, particularmente naqueles que prestam serviços diretamente à população, como é o caso dos três ministérios líderes. Ela foi, também, a temática mais premiada ao longo da existência do concurso.

Contudo, cabe destacar o excelente desempenho das iniciativas na área de atendimento ao cidadão. Nos cinco primeiros anos, essa centralidade se justificava pelo atrelamento do concurso ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e à onda gerencialista. No entanto, após 20 anos, está provado que o foco no atendimento ao cidadão consolidou-se como uma estratégia vencedora em inovação no setor público.



Adicionalmente, a atuação em redes e parcerias aparece em diversos estudos ao longo da história do prêmio e continua sendo uma das principais áreas temáticas no balanço dos seus 20 anos.

Os resultados do concurso possibilitaram a organização de um banco de soluções inovadoras e de um conjunto de insumos para diversos estudos sobre o tema da inovação na administração pública brasileira. A síntese dos resultados dos estudos que utilizaram esse banco de dados mostra o pleno alcance dos objetivos iniciais do concurso, quais sejam: o incentivo à implementação de iniciativas inovadoras de gestão que contribuem para a melhoria dos serviços públicos; a disseminação de soluções inovadoras como inspiração e referência para o avanço da capacidade de governo; e a valorização dos servidores públicos que atuam de forma proativa e empreendedora.

Embora o concurso tenha aumentado o conhecimento sobre o tema inovação no Governo Federal e tenha se tornado fonte de solução de problemas para todo setor público brasileiro, observam-se, ainda, várias questões importantes que estão na agenda para investigações futuras e que merecem ser aprofundadas. Dentre essas, destacam-se:

- Quais são os fatores indutores da inovação no setor público brasileiro?
- Quais as principais barreiras institucionais para inovar no setor público brasileiro?
- É possível criar um índice de inovação para todo o setor público brasileiro? Que indicadores o comporiam?
- O sucesso de alguns órgãos públicos na implementação de iniciativas inovadoras pode ser replicado? Sob que contexto?
- Quais são os reais impactos de práticas inovadoras no setor público brasileiro?

Avançar nessas questões pode ampliar consideravelmente o entendimento sobre inovação no setor público e ajudar na sua disseminação. Ademais, em relação ao fomento à prática inovadora no setor público, é importante ter em mente também a constante necessidade de inovar. Nesse sentido, a ação governamental não deve se restringir apenas ao prêmio, que, embora seja uma iniciativa fundamental, não



engloba todo o potencial inovador da administração pública. É importante, também, atuar no incentivo de atividades com instituições públicas, privadas, universidades e cidadãos que promovam soluções cocriadas e abertas para problemas do setor público, tais como as experiências de hackttons, desafios (challenges), entre outras. Da mesma forma, o foco em ações de treinamento e formação do quadro funcional em métodos inovadores de gestão deve ser outro pilar de uma política integrada e sistemática de construção de capacidade inovadora na burocracia federal.



REFERÊNCIAS

ALBRECHT, P. **Sentidos do trabalho para “concurseiros”**: a busca do emprego estável como estratégia de inserção no mundo do trabalho contemporâneo. Dissertação de mestrado em Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Mestrado, Centro de Filosofia e ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, 26/02/2010.

BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram (Eds). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. Governance and Public Management Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011. Capítulo 3.

BRANDÃO, Soraya Monteiro. **Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do Governo Federal brasileiro**: análise da percepção de dirigentes. Dissertação de Mestrado PPGA/UnB. BRASÍLIA – DF. 2012.

CASTRO, Cárita Marilhants Silva de. **Antecedentes de inovações em organizações públicas do Poder Executivo federal**. Dissertação de Mestrado PPGA/UnB. BRASÍLIA – DF. 2015

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. **Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61 n. 3, p. 233-247, 2010.

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

_____. **Powering european public sector innovation: towards a new architecture**. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission. Brussels, 2013.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. **Innovation in the public sector: asystematic review and future research agenda**. Public Administration, 2015.



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Balço de cinco anos do concurso organizado pela Enap**. Brasília: Enap, 2001.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Cadernos Enap, Brasília, n. 32, p. 1-53, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves; TOMACHESKI, João Alberto. **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação**: indícios de mudança da gestão no Governo Federal? Caderno Enap 34. Brasília: Enap, 2010.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; FERREIRA, Cintia Bragheto; BARBOSA, Nelson Bezerra; BORGES, Cândido. **Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na administração pública federal**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48 n. 5, p. 1207-1227, set./out. 2014.

HARTLEY, Jean. **Public and private features of innovation**. In: OSBORNE, Stephen; BROWN, Louise (Eds.). Handbook of innovation in public services. Londres: Elgar Reference, 2013. Capítulo 3.

KATTEL, Rainer; CEPILOVS, Aleksandrs; DRECHSLER, Wolfgang; KALVET, Tarmo; LEMBER, Veiko; TÕNURIST, Piret. **Can we measure public sector innovation? A literature review**. LIPSE project paper, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**: debunking private vs. public sector myths. London, UK: Anthem Press, 2013.

MORGAN, Jonathan. **Governance, policy innovation, and local economic development in North Carolina**. The Policy Studies Journal, v. 38, n. 4, pp. 679-702, 2010.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. Londres, v. 1.9, 2003.



OCDE. **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd edition, The measurement of scientific and technological activities. Paris: OECD Publishing, 2005.

_____. **The innovation imperative in the public sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Cadernos Enap, Brasília, n. 38, p. 1-59, 2014.

OSBORNE, Stephen.; BROWN, Kerry. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.

PACHECO, Regina. **Inovações na gestão pública federal: o Prêmio Helio Beltrão**. EnapEnsaio, Brasília, 2002.

PETRUCCI, Vera Lúcia. **Inovação no Governo Federal brasileiro: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão**. Enap Ensaio, Brasília, 2002.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford University Press, 2011.

REIS, Mauro Célio Araújo dos. **Co-Produção e inovação no setor público: análise de experiências inovadoras de gestão na administração pública federal**. Dissertação de Mestrado PPGA/UnB. BRASÍLIA – DF. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira**. In: Petrucci, V.; Schwarz, L. (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Enap, 1999.



SCHUMPETER, Joseph. **Theory of economic development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

VARGAS, Eduardo Raupp de. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). Caderno Enap 34. Brasília.

AUTORIA

Pedro Cavalcante– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Endereço eletrônico: pedro.cavalcante@ipea.gov.br

Marizaura Reis de Souza Camões– Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Endereço eletrônico: marizaura.camoes@enap.gov.br

Willber da Rocha Severo– Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Endereço eletrônico: willber.severo@enap.gov.br

