



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

MAITÊ ASSIS RODRIGUES

**CAPACIDADE DE INOVAÇÃO: ANÁLISE DE
EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL EM 2014**

Brasília – DF
2015

MAITÊ ASSIS RODRIGUES

**CAPACIDADE DE INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DE
EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Professor Orientador: Dr. Antônio Isidro-Filho

Brasília – DF

2015

MAITÊ ASSIS RODRIGUES

**CAPACIDADE DE INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DE
EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

Maitê Assis Rodrigues

Dr. Antônio Isidro-Filho
Professor-Orientador

Dra. Sueli Menelau
Professor-Examinador

Msc. Mauro Célio Reis
Professor-Examinador

Brasília, 7 de julho de 2014

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	iv
LISTA DE FIGURAS	v
RESUMO.....	vi
1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Contextualização e Formulação do Problema	7
1.2 Objetivo Geral	8
1.3 Objetivos Específicos	9
1.4 Justificativa.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 Inovação no Setor Público.....	10
2.2 Capacidade de Inovação	14
3 MÉTODO	21
3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa	21
3.2 Caracterização da Organização e do Prêmio	21
3.3 Amostra	22
3.4 Instrumentos de Pesquisa.....	23
3.5 Procedimento de Coleta e Análise de Dados.....	23
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	25
4.1 Dados Característicos das Experiências	25
4.2 Tipos de Inovação.....	26
4.3 Capacidades de Inovação.....	29
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	36
REFERÊNCIAS	39
ANEXO A - Protocolo para coleta e codificação de informações	43
ANEXO B - Modelo de tabela para coleta e codificação de informações	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Classificação das Tipologias de Inovação	8
Tabela 2. Síntese dos Fatores Determinantes e Resultantes da Capacidade de Inovação	13
Tabela 3. Síntese dos Procedimentos de Coleta e Análise de Dados	21
Tabela 4. Dimensões consideradas no Concurso e respectivas frequências.....	22
Tabela 5. Tipos de Inovação segundo Abordagem Integradora e respectivas frequências	23
Tabela 6. Tipos de Inovação segundo Manual de Copenhagen e respectivas frequências	24
Tabela 7. Capacidades de Inovação e respectivas frequências.....	26
Tabela 8. Quantidade de Inscrições por Organização desde a Primeira Edição.....	31

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relação entre as características do serviço e a formação de valor.....	10
Figura 2. Modelo de inovação em organizações do setor público.....	14
Figura 3. Modelo de mensuração da inovação em organizações do setor público.....	16
Figura 4. Ferramenta de capacidade de inovação.....	17

RESUMO

A inovação no setor público exerce papel relevante devido ao crescente interesse pelo aumento dos níveis de eficiência e da qualidade na entrega dos serviços. Diante da falta de estudos sobre o tema, o presente trabalho empenhou-se em identificar as capacidades e os tipos de inovação nas experiências inovadoras classificadas no Concurso de Inovação da Gestão Pública, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no ano de 2014. Mediante estudo qualitativo e descritivo, utilizou-se de pesquisa documental e de uma base de dados contendo informações acerca dos relatos e relatórios técnicos de visita, obtidos diretamente com a ENAP. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo, feita a partir de categorias ex ante, definidas com base em Gallouj e Weinstein (1997), Bloch (2011) e Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Os principais resultados apontam para uma predominância de inovações incrementais, apesar de terem sido verificados casos de inovação radical. Além disso, as inovações organizacionais prevaleceram em relação às de processo, e observou-se a ausência de inovações de comunicação. Por fim, as capacidades de inovação preponderantes foram gestão de pessoas para inovação, gestão de projetos e intenção estratégica de inovar. A pesquisa permitiu evidenciar o potencial para inovação no setor público brasileiro, sendo que as experiências estudadas revelaram uma busca por solução de problemas e melhoria não só da gestão, como também dos serviços prestados.

Palavras-chave: inovação; capacidade de inovação; setor público.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e Formulação do Problema

Ao longo das últimas décadas, foi construída uma base de conhecimento robusta e sofisticada sobre inovação no setor privado em detrimento de pesquisas envolvendo o setor público (Albury, 2010). Esta negligência parece paradoxal, considerando que a literatura da inovação é dirigida à criação de uma base coerente e geral para compreensão dos principais processos subjacentes à mudança social e econômica (Halvorsen, Hauknes, Miles, & Roste, 2005).

Por outro lado, observa-se um crescente interesse político envolvendo a inovação no setor público, com vistas ao aumento dos níveis de eficiência e da qualidade na entrega dos serviços públicos (Arundel & Huber, 2013). Estes aspectos são vitais para alcançar operações cada vez mais transparentes, podendo resultar em maior satisfação dos usuários e em maior nível de confiança (Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky, & Ruvio, 2008).

Entre as razões para o estímulo da inovação no setor público, Potts e Kastle (2010) elencam sua participação significativa (entre 20 e 50%) no Produto Interno Bruto, configurando o setor como um componente relevante da macroeconomia, além da presença de organizações públicas com objetivos específicos que podem ser alcançados por meio de novas formas para solução de problemas. Somado a isso, Mulgan e Albury (2003) reforçam a importância da inovação nesse setor, a qual deve ser vista como uma atividade imprescindível para aumentar a capacidade de resposta dos serviços às demandas locais e individuais, bem como para acompanhar necessidades e expectativas públicas.

Nesse sentido, a inovação no setor público pode incluir a produção de bens materiais ou produtos, mas frequentemente implica a aplicação de produtos já existentes ou a entrega de serviços, acompanhada de mudança organizacional e de desenvolvimento de políticas (Koch & Hauknes, 2005). Portanto, para se tornar inovadora, uma organização precisa desenvolver sua capacidade de inovação (Saunila & Ukko, 2012), que pode ser definida como a capacidade de gerar novos produtos e processos, em busca de um desempenho superior tecnológico e em gestão (Rangone, 1999).

No contexto da administração pública, tem sido estimulado o incentivo ao processo de inovação, principalmente em países como os Estados Unidos, em que as agências de governo estão autorizadas por lei a desenvolver e a implementar estratégias de incentivo à inovação, por meio de prêmios e concessão de direitos de propriedades aos inovadores (Williams,

2012). No Brasil esse tipo de política de incentivo inicia-se nos anos 1990, por iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o intuito de dar visibilidade às mudanças em curso na gestão pública federal (Coutinho, 2002).

A primeira edição, promovida em 1996, chamada "Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão da Administração Pública Federal", tinha como objetivo identificar, premiar e divulgar as iniciativas de inovação bem sucedidas desenvolvidas no Poder Executivo Federal, assim como valorizar os servidores através do reconhecimento do seu desempenho (Petrucci & Rua, 1998). O concurso chegou a ser reconhecido como "Prêmio Hélio Beltrão", em homenagem ao ex-ministro da desburocratização, mas desde a 8ª edição passou a ser denominado "Concurso Inovação na Gestão Pública Federal" (Paiva & Araújo, 2004). Até então, o conceito de inovação adotado relacionava-se à superação da cultura burocrática e à adoção de princípios gerenciais, agora refere-se à geração e introdução de novas práticas e de novos conhecimentos em gestão pública (Moraes, 2004).

As experiências são avaliadas pelos Comitês Julgador e Técnico, em cinco etapas: triagem interna das experiências inscritas para análise conforme os requisitos básicos do regulamento; avaliação inicial dos relatos pelo Comitê Julgador e atribuição de notas; seleção das 20 primeiras iniciativas pelo Comitê Julgador, as quais receberão visita do Comitê Técnico; recebimento e leitura dos relatos das visitas técnicas pelo Comitê Julgador; e, finalmente, a realização de uma reunião entre Comitê Julgador e Comitê Técnico, a fim de aprofundar o conhecimento sobre as iniciativas e embasar a escolha e classificação das inovações premiadas (Pereira, 2013).

Considerando o rigor no processo de avaliação das experiências, com práticas em funcionamento e agregando valor às organizações, os relatos constituem valiosa fonte de dados, fornecendo uma oportunidade de estudos acerca da inovação no setor público brasileiro. Portanto, o presente trabalho propõe-se a responder o seguinte problema de pesquisa: quais capacidades e tipos de inovação estão presentes nas experiências inovadoras do Poder Executivo Federal no ano de 2014?

1.2 Objetivo Geral

Para a realização deste estudo, propõe-se como objetivo geral: identificar as capacidades e tipos de inovação presentes nas experiências inovadoras do Poder Executivo Federal no ano de 2014.

1.3 Objetivos Específicos

Para operacionalizar a pergunta de pesquisa e permitir o alcance do objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os tipos de inovação nas experiências selecionadas, com base na abordagem integradora;
- Identificar os tipos de inovação nas experiências selecionadas, com base no Manual de Copenhagen; e
- Identificar as capacidades de inovação presentes nas experiências selecionadas.

1.4 Justificativa

Walker, Damanpour e Devece (2011) afirmam que apesar de a inovação ter relevância na literatura de negócios, pelo seu impacto no desempenho das organizações, existem poucas pesquisas sobre a temática no setor público. Essa escassez de estudos é muitas vezes atribuída à relativa falta de inovação no setor público, sendo inerentemente menos inovador em comparação ao setor privado (Albury, 2010; Mulgan & Albury, 2003; Potts & Kastle, 2010). No entanto, não foram encontradas provas que de fato justifiquem esta proposição (Koch & Hauknes, 2005).

Diante do exposto, por mais que haja um aumento no interesse de pesquisadores e até mesmo da sociedade como um todo, é notável uma lacuna no campo de conhecimento envolvendo inovação no setor público, o que se estende ao contexto brasileiro. Dessa maneira, esta pesquisa colabora para a produção acadêmica acerca do tema, a qual se torna ainda mais deficiente em se tratando de capacidade de inovação. Esta, como novo campo de estudo, está atraindo o interesse de estudiosos, mas ainda há uma falta de consenso entre os acadêmicos (Zawislak, Alves, Tello-Gamarra, Barbieux & Reichert, 2012). N

Em termos práticos, serão buscadas evidências acerca das capacidades e tipos de inovação no setor público. A partir disso, será possível demonstrar quais práticas gerenciais podem tornar as organizações públicas mais inovadoras e, portanto, potencializar o valor de entrega dos serviços públicos, gerando benefícios e melhorando sua imagem perante à sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação no Setor Público

Líderes organizacionais, sejam gestores públicos ou executivos de negócios, enxergam a inovação como uma fonte de mudança organizacional, crescimento e eficácia (Damanpour & Schneider, 2008). Os estudos iniciais acerca do tema foram conduzidos por Schumpeter (1934), em sua obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, definindo inovação como resultado da ação de empresários inovadores capazes de colocar novos produtos no mercado.

Para Schumpeter (1934), o desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação por meio de um processo dinâmico, denominado “destruição criadora”, em que antigas tecnologias são substituídas por novas. Além disso, o autor define cinco formas distintas de inovação: novos produtos ou mudanças substanciais em produtos existentes; novos processos ou métodos de produção; novos mercados; novas fontes de recursos e novas organizações.

Sob a inspiração dos trabalhos de Schumpeter, os neo-schumpeterianos eram adeptos das teorias evolucionárias da firma, especialmente aquelas baseadas em recursos, que tentam abranger o conhecimento como o pré-requisito do processo de produção e inovação (Dabic, Cvijanovic, & González-Loureiro, 2011). Os conceitos de inovação propostos por Schumpeter (1934) e por alguns dos expoentes neo-schumpeterianos, apesar de relevantes, são insuficientes, dado que refletem uma realidade predominantemente industrial e ligada à produção. As definições de inovação mais recentes, no entanto, contemplam uma visão mais abrangente, incluindo inovações sociais, inovações em serviços e inovações no setor público (Halvorsen, Hauknes, Miles, & Roste, 2005).

Nesse sentido, no que tange à inovação no setor público, sua definição implica a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega de serviços que resultam em uma melhora significativa na eficiência, efetividade e eficácia dos resultados (Mulgan & Albury, 2003). De uma forma mais precisa, De Vries, Bekkers e Tummers (2014) conceituam como a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novo conhecimento, nova gestão ou habilidades processuais, que representam uma descontinuidade com o passado. Então, os autores evidenciam que a inovação é diferente de uma simples mudança ao representar uma ruptura, assim como pontuam que ela vai além de uma nova ideia, devendo ser colocada efetivamente em prática.

Para a aplicação e análise de pesquisas sobre inovação no setor público, o Manual de Copenhague apresenta uma classificação para analisar a inovação no setor público, sob quatro

tipologias: produto, processo, organizacional e comunicação. Esta classificação, de maneira mais detalhada, consta na Tabela 1:

Tabela 1
Classificação das tipologias de inovação

Tipologia	Definição
Produto	Introdução de um produto ou serviço que é novo ou significativamente aperfeiçoado em relação a suas características ou usos. Isto inclui melhorias significativas no acesso de clientes, facilidade de uso, especificações técnicas ou outras características funcionais que melhorem a qualidade do produto ou serviço oferecido.
Processo	Implementação de um novo ou significativamente aperfeiçoado método de criação e provisão de produtos e serviços. Isto inclui mudanças significativas nos métodos, equipamentos e/ou habilidades com o objetivo de aperfeiçoar a qualidade ou reduzir custos no tempo de entrega.
Organizacional	Implementação de mudanças significativas na forma em que o trabalho é organizado ou gerenciado em uma organização. Isto inclui mudanças novas ou significativas no gerenciamento de sistemas, local de trabalho e/ou programas para aperfeiçoar o aprendizado e a capacidade inovadora. Comunicação
Comunicação	Implementação de um novo método de promoção da organização ou de seus produtos e serviços, ou, ainda, novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outras organizações.

Fonte: Adaptado de Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*. (p. 14). Copenhagen: MEPIN.

Considerando que o setor público é essencialmente composto por serviços, fazem-se necessárias pesquisas de inovação focadas em serviço. A literatura envolvendo a inovação em serviços pode ser classificada em três principais abordagens (Gallouj & Savona, 2009): a tecnicista, que iguala ou reduz a inovação em serviços à adoção e uso da tecnologia; a baseada em serviços, que busca pontuar quaisquer singularidades na natureza e organização da inovação em serviços; por fim, a abordagem integradora, que pretende desenvolver um quadro conceitual comum, aplicável a produtos tangíveis e intangíveis, capaz de explicar a inovação seguindo a tendência de convergência entre produtos e serviços.

Na primeira abordagem, predominante na maioria dos estudos empíricos acerca da inovação em serviços até hoje, a análise da inovação em serviços seria uma apreciação do processo de difusão de inovações tecnológicas da indústria no setor de serviços (Vargas & Zawislak, 2006). Esta abordagem, segundo Gallouj e Savona (2009), encontra-se em declínio relativo, assim como os estudos nesse sentido ignoram os aspectos não tecnológicos da inovação e, portanto, subestimam a intensidade inovadora das atividades de serviços.

O primeiro esforço no sentido de sistematizar essa abordagem foi feito por Barras (1986) em seu modelo do “Ciclo Reverso de Produto”. O autor efetivamente conseguiu

elaborar o que pretendia, isto é, uma "teoria da inovação", no entanto esta constitui menos uma teoria da inovação em serviços do que uma teoria da difusão da inovação tecnológica da indústria para os serviços (Gallouj, 1998).

A segunda abordagem, por sua vez, está em sua fase madura, afirmam Gallouj e Savona (2009): a geração seguinte de pesquisadores procurou destacar as especificidades dos serviços e, possivelmente, até mesmo exagerá-los. A abordagem baseada em serviços, ou de demarcação, ao incidir sobre as particularidades da inovação em serviços, traz a existência de formas de inovação negligenciadas ou ocultas, as quais podem ser identificados através de um foco nas atividades de serviços (Djellal, Gallouj & Miles, 2013).

Sem ignorar a dimensão tecnológica, essa abordagem concentra-se em formas não tecnológicas da inovação, a exemplo das inovações *ad hoc* em empresas de consultoria, produzidas em conjunto com o cliente para a solução de problemas específicos (Gallouj & Weinstein, 1997). Além desta, são definidos empiricamente mais dois tipos de inovação em serviços por Gallouj (1998): inovações de novo conhecimento de campo, ou antecipatória, que consistem em acumular novos conhecimentos e experiências relevantes para o problema ou necessidade antecipada; e inovações de formalização, ou formalizada, que permitem a otimização do processo por meio de novos métodos, novos equipamentos, novos usos, etc.

Essas duas primeiras abordagens acerca da inovação tratadas anteriormente, apesar de úteis, são um pouco tendenciosas (Gallouj & Savona, 2010). Para os autores, enquanto a abordagem de assimilação prejudica grande parte da especificidade dos serviços, a abordagem de demarcação é excessivamente centrada em estudos de caso setoriais e tipologias, carecendo de consistência ou adicionando muito pouco para as teorias de inovação existentes.

Considerando que os limites entre os bens e serviços tornam-se cada vez mais turvos, surge a terceira abordagem, denominada integradora ou sintética, caracterizada como a mais promissora em termos de avanço teórico (Gallouj & Savona, 2009). Nesse contexto, a contribuição de Gallouj e Weinstein (1997) surge como crucial para a elaboração de um modelo conceitual que integra bens e serviços, bem como seus variados modos de inovação, disponíveis na Figura 1.

Baseado no trabalho de Saviotti e Metcalfe (1984), portanto, Gallouj e Weinsten (1997) estendem a representação Lancasteriana de produtos e processos aos serviços. Os autores definem produto (bens ou serviços) como um sistema $\{[C'], [C], [X], [Y]\}$, composto por um conjunto de vetores: as características finais ou do serviço são representadas por Y ; as características técnicas (materiais ou imateriais) são representadas por X ; e as competências (tangíveis ou intangíveis) dos fornecedores e dos clientes, são representadas por C e C'

respectivamente. Assim, segundo Gallouj e Weinstein (1997), a inovação é estabelecida a partir do momento que um ou mais desses vetores sofrem modificação, podendo esta ser programada (resultante de atividades de P&D) ou emergente (fruto de mecanismos naturais de aprendizagem).

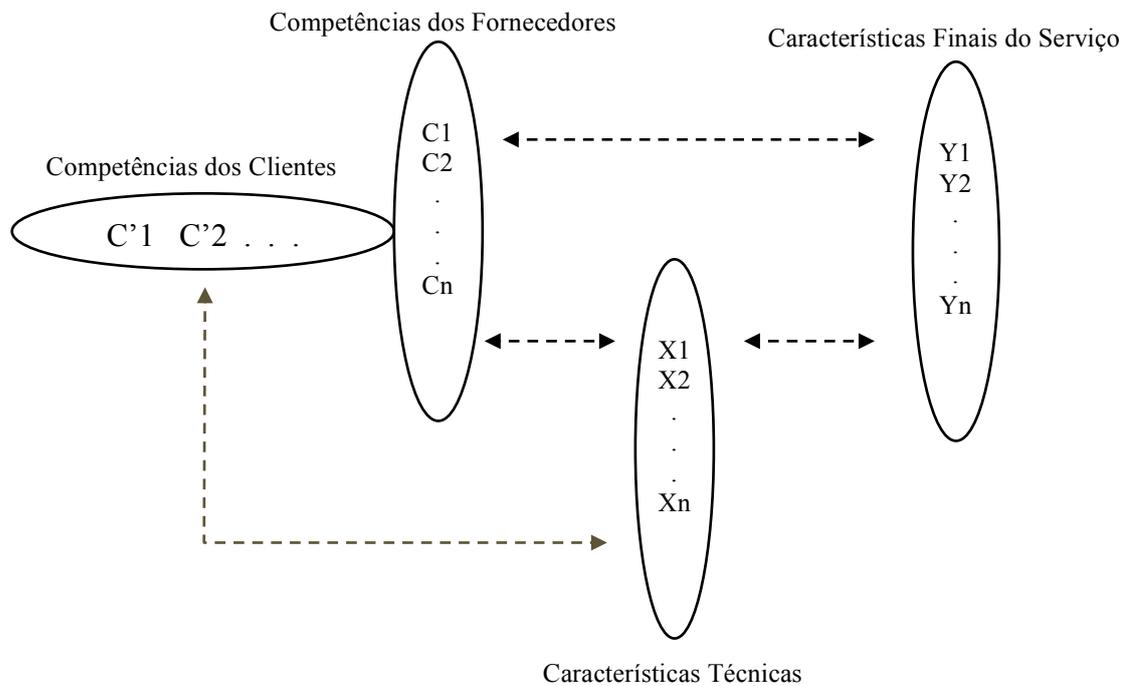


Figura 1. Relação entre as características do serviço e a formação de valor. Adaptado de Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). *Innovation in services* (p.546). *Research Policy*, 26.

Então, os autores definem seis modos de inovação: (a) inovação radical, quando é criado um novo conjunto de vetores de competências e características técnicas, alterando todo o sistema $\{[C^*],[C'^*],[X^*],[Y^*]\}$, cujas mudanças vetoriais são representadas pelo símbolo (*); (b) inovação de melhoria, ocorre quando o conjunto de vetores de características mantém-se inalterado, mas a qualidade do serviço é aprimorada pelo aumento dos valores dos vetores $[X]$ ou $[C]$; (c) inovação incremental, ocorre pela adição ou substituição de características, mantendo-se a estrutura geral do sistema, mas com mudanças marginais. (d) inovação ad hoc, em que o vetor $[Y]$ é original, ocorrendo modificações nos vetores $[C]$ e em elementos intangíveis de $[X]$; (e) inovação por recombinação (de arquitetura), que envolve novas combinações entre componentes dos vetores existentes, derivados de um estoque de conhecimento, uma base tecnológica e uma trajetória tecnológica definida; e (f) inovação por formalização, ocorre quando uma ou mais características são formatadas ou padronizadas.

Como contraponto, De Vries (2006) restringe os seis tipos a apenas quatro: radical,

incremental, ad hoc e recombinação. Para o autor, as inovações de melhoria são atribuídas como inovações incrementais, haja vista a dificuldade de diferenciar os dois tipos empiricamente. Também é argumentado que a formalização contribui para a inovação, mas não pode ser considerada como tal.

Ademais, Albury (2010) aponta que a maioria das inovações no setor público não são radicais ou sistêmicas, mas sim incrementais, ou seja, são pequenas alterações ou adaptações dos serviços ou dos processos provocados pelos servidores públicos para melhorar o desempenho dos serviços prestados à sociedade. Por outro lado, Koch e Hauknes (2005) apontam que em muitas áreas, há espaço para inovação radical no setor público, especialmente em casos de estresse ou choques externos, a exemplo da crise política, que pode levar a demandas por reforma ou exigir novos gestores.

É importante ressaltar que, recentemente, a literatura acrescentou mais uma abordagem de inovação em serviços, chamada de inversão. Essa perspectiva rompe com a ideia de serviços dominados pela indústria em termos de inovação e, na verdade, os serviços poderiam pender a balança de poder e estar em uma posição onde eles dominam a indústria (Djellal, Gallouje & Miles, 2013). De acordo com os autores, a inversão descreve as atividades de inovação de certos KIBS (especialmente P&D, engenharia e consultoria), que desempenham um papel extremamente importante no desempenho de seus clientes industriais e de serviços.

Assim, em decorrência das evoluções convergentes das atividades de serviço e das atividades industriais, parece desejável refletir em análises integradoras da inovação, que não sacrifiquem a importância das tecnologias nem o papel eventual de formas de inovação não tecnológicas (Gallouj, 2007). Portanto, o presente trabalho será desenvolvido com base na abordagem integradora, que trata a inovação como um processo. Como forma complementar, será utilizada a tipologia de Bloch (2011) que, por sua vez, aborda a inovação como resultado.

2.2 Capacidade de Inovação

Para se tornar inovadora, uma organização deve desenvolver sua capacidade de inovação. Esta, por sua vez, é importante não só para o sucesso de negócios empresariais, como também para organizações públicas. No entanto, apesar dos inúmeros estudos que tratam da capacidade de inovação, a sua grande maioria refere-se ao tema aplicado ao setor privado.

Para Hall (2005), a capacidade de inovação representa um conjunto de competências,

links e estruturas em relação ao processo total de acesso, difusão e o uso do conhecimento. Ainda em relação a essa capacidade, o autor afirma que as configurações institucionais, incluindo o ambiente político, constituem um fator crítico, bem como seu desenvolvimento é muitas vezes uma questão de mudança institucional e política.

Saunila e Ukko (2012) definem que o conceito de capacidade de inovação inclui três elementos: (a) o potencial de inovação, que consiste em fatores que afetam o estado atual da capacidade de inovação; (b) os processos de inovação, os quais são caracterizados por sistemas e atividades que ajudam as organizações a utilizar o seu potencial de inovação e, portanto, possibilitam inovações; e (c) os resultados das atividades de inovação constituem, por exemplo, inovações de produtos/inovações de serviços e processos. Para as autoras, esta definição alargada é apresentado para mostrar os vários elementos da capacidade de inovação que podem ter um efeito sobre o desempenho, reforçando que limitar a medição da capacidade de inovação unicamente como potencial dá uma visão muito limitada dos seus efeitos.

Já para Zawislak *et al.* (2012, p. 17) a capacidade de inovação é entendida “tanto como o processo de aprendizagem tecnológica da empresa traduzido para o desenvolvimento de tecnologia e recursos de operações, quanto como as rotinas gerenciais e transacionais representadas pela gestão e capacidades de transação. Peng, Schroeder e Shah (2008) já haviam utilizado uma abordagem baseada em rotinas para o estudo das capacidades, cuja contribuição resultou na definição de que “capacidade de inovação é força ou a proficiência de um conjunto de práticas organizacionais para o desenvolvimento de novos produtos/processos” (p. 735).

Com base neste último conceito, Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014) fizeram um levantamento de inúmeros estudos referentes ao tema e concluíram que há uma convergência. Assim, a bibliografia recuperada foi analisada e sintetizada em uma estrutura multidimensional composta de sete fatores determinantes da capacidade de inovação (liderança transformadora, intenção estratégica de inovar, gestão de pessoas para inovação, conhecimento do cliente e do mercado, gestão estratégica da tecnologia, organicidade da estrutura organizacional e gestão de projetos), que resultam no desempenho em inovação de produtos e processos, melhor descritos no Tabela 2. Cabe destacar que os autores fizeram um levantamento das práticas de gestão que caracterizam e embasam os fatores citados, as quais podem sustentar o desenvolvimento da capacidade de inovação.

Tabela 2
Síntese dos fatores determinantes e resultantes da capacidade de inovação

Fator	Domínio
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho; ativa suas necessidades de ordem superior; e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.
Intenção estratégica de inovar	Grau que a empresa está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, e a competir agressivamente a fim de obter uma vantagem competitiva para sua empresa.
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las e favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.
Conhecimento do cliente e do mercado	Habilidade para detectar os eventos, necessidades, expectativas, mudanças significativas e tendências do cliente e do mercado. Perceber as mudanças do mercado na frente dos seus competidores fornece vantagem competitiva à empresa
Gestão estratégica da tecnologia	Gestão do processo de criação e desenvolvimento de tecnologias, visando à criação de valor. O processo de gestão tecnológica compreende cinco etapas: identificação, seleção, aquisição, exploração e proteção.
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada pela concessão de autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estruturas ditas orgânicas permitem resposta mais rápida às mudanças no ambiente externo do que as denominadas mecanicistas.
Gestão de projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento visando, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio tanto corporativo quanto do pessoal que estará envolvido no projeto.
Desempenho em inovação	Organizações inovadoras são aquelas que exibem comportamento inovador consistente ao longo do tempo.

Fonte: Adaptado de Valladares, P. S. D. de A., Vasconcellos, M. A. De, & Di Serio, L. C. (2014). Capacidade de Inovação: Revisão Sistemática da Literatura. (p. 605). *Revista de Administração Contemporânea*, 18(5), 598–626.

Para se ter consciência do estado atual e do desenvolvimento da capacidade de inovação, as organizações precisam medi-la (Saunila & Ukko, 2012). Embora não se tenha identificado um estudo, seja teórico ou empírico, que trate especificamente da capacidade de inovação no setor público, constatou-se a existência de referenciais de mensuração da inovação neste âmbito, com aderência aos fatores determinantes e resultantes abordados por Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Entre eles, serão considerados neste arcabouço teórico os projetos “Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries” (MEPIN) e “Australian Public Sector Innovation Indicators” (APSII), assim como outros desenvolvidos pelo Innovation Unit e o NESTA.

Em primeiro lugar, deve-se considerar o MEPIN, que desenvolve medidas de inovação no setor público dos países nórdicos e criou o Manual de Copenhagen, uma das

referências utilizadas hoje em se tratando do assunto. Neste aspecto, Bloch (2011) considera inovação como a implementação de uma mudança significativa na forma como a sua organização opera ou nos produtos que fornece. Apesar de não desenvolver uma abordagem sobre capacidade de inovação, a tipologia de inovação no setor público estabelecida foi de grande relevância, servindo de base para trabalhos científicos.

No âmbito do NESTA, uma organização que estuda como tornar os serviços públicos mais eficientes de forma inovadora e como difundi-los pelo Reino Unido, foi realizado um projeto com o objetivo de desenvolver uma abordagem para mensuração da inovação no setor público. Hughes, Moore e Kataria (2011) definem quatro áreas a serem consideradas no modelo: (a) atividade de inovação, que descrevem as ondas de ideias circulantes na organização e a efetividade das atividades-chave associadas de inovação; (b) capacidade de inovação, que contém os principais recursos subjacentes que podem influenciar de forma sustentável a atividade de inovação e o desempenho a médio-longo prazo; (c) impacto no desempenho, isto é, o impacto da atividade de inovação em termos de resultados, serviços, medidas de eficiência, bem como o contexto para mudança; e (d) condições setoriais para inovação, que representam quão bem o sistema em que a organização opera ajuda ou atrapalha a inovação.

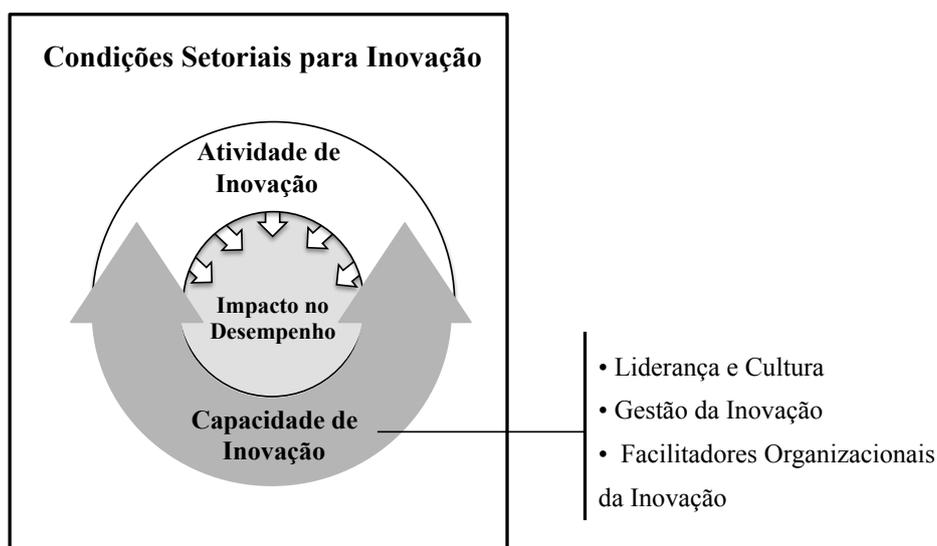


Figura 2. Modelo de Inovação em Organizações do Setor Público. Fonte: Adaptado de Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector. (p. 6). London: NESTA.

Por representar uma visão mais detalhada da capacidade de inovação da organização, vale destacar quais são as capacidades-chave consideradas no modelo, representado na Figura 2. Liderança e cultura envolvem as condições e comportamentos necessários para o surgimento da inovação (Hughes, Moore & Kataria, 2011), tais quais espaço e criatividade para o pensamento criativo, atenção ao ponto de vista do usuário, atitude para assumir riscos e priorização da inovação. A gestão da inovação considera a qualidade da organização e o planejamento para atividades de inovação (Hughes, Moore & Kataria, 2011), abarcando governança da inovação, gestão de riscos, engajamento profissional e intensidade do investimento. Por fim, os facilitadores organizacionais da inovação constituem os facilitadores críticos da atividade de inovação sob controle da organização (Hughes, Moore & Kataria, 2011), a exemplo da infraestrutura de tecnologia da informação, incentivos e recompensas e conectividade.

De maneira análoga, o projeto APSII constitui uma iniciativa australiana voltada para o desenvolvimento de métodos para mensurar a inovação no setor público. Vale ressaltar que o conceito de inovação adotado no modelo é alinhado com o definido pelo MEPIN. A base conceitual para elaboração do modelo aborda cinco temas principais: (a) entradas para inovação, tais quais investimento em inovação, recursos humanos e habilidades para inovação, e infraestrutura tecnológica para inovação; (b) processo de inovação, que envolve difusão da inovação, prática de gestão da inovação, cultura da inovação e liderança, e estratégia de inovação; (c) saídas da inovação, que incluem tipos de inovação, graus de novidade e intensidade da inovação; (d) resultados da inovação, a exemplo de impactos sociais e ambientais, qualidade, eficiência e produtividade, aumento na satisfação do empregado, agregação de valor e outros efeitos intangíveis; e (e) condições ambientais, como a demanda do usuário e a capacidade do fornecedor, fatores políticos e legais e outras barreiras ou facilitadores de inovação.

De posse destes conceitos, foi proposto um modelo contendo um conjunto de indicadores com o objetivo de identificar as forças e fraquezas das organizações, bem como auxiliá-las na gestão da inovação. Neste modelo, representado na Figura 3, os indicadores para medir o desempenho da inovação são: as atividades e os impactos da inovação. As barreiras e os indutores, por sua vez, são chaves para fornecer um panorama das condições estruturais da organização. Finalmente, os indicadores da capacidade de inovação podem ser elaborados pela perspectiva dos empregados, a partir das seguintes áreas: potencial de inovação do pessoal, práticas de gestão da inovação, cultura da inovação no ambiente de trabalho, e estratégia de inovação da agência. Vale ressaltar que as setas utilizadas

representam possíveis ligações entre as áreas identificadas. Por exemplo, uma capacidade de inovação maior teria um efeito positivo no desempenho da organização pública, bem como barreiras internas teriam um efeito negativo na capacidade de inovação.

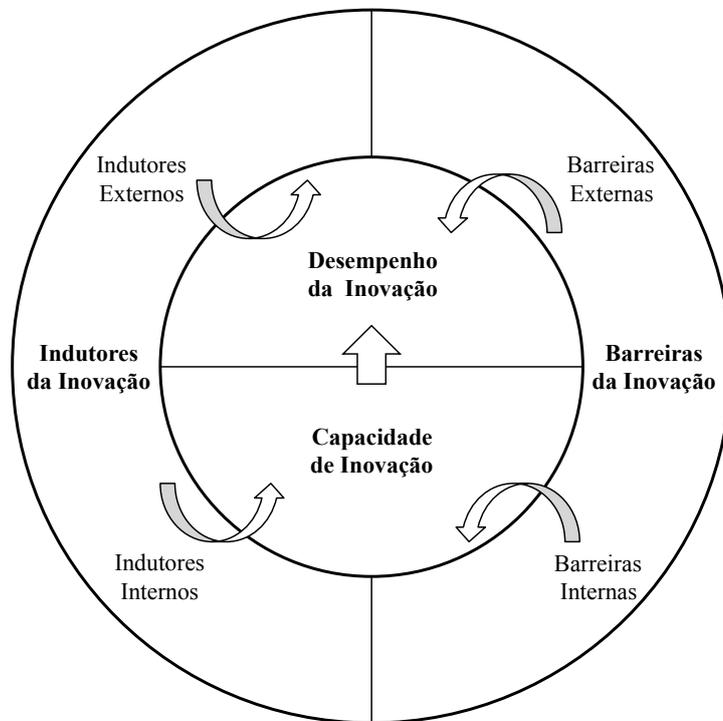


Figura 3. Modelo de Mensuração da Inovação em Organizações do Setor Público. Adaptado de APSII. (2011). *Working Towards a Measurement Framework for Public Sector Innovation in Australia*. (p. 24). Department of Innovation Industry, Science and Research Australian Government.

Por fim, o Innovation Unit configura-se como uma empresa social sem fins lucrativos com o objetivo declarado de utilizar a inovação para criar serviços públicos diferentes e menos custosos, a fim de melhor atender aos desafios sociais. Desenvolveu-se, então, um projeto exploratório com o objetivo de produzir indicadores de inovação para o setor público, o qual abarca modelos e instrumentos de mensuração para: atividade de inovação, capacidade de inovação e resultados de inovação.

No modelo, a atividade de inovação é definida como a aplicação de ideias e conhecimento para criar valor (Innovation Unit, 2009), que poderia ser medida pela quantidade de projetos de inovação com orçamento explícito e a quantidade de funcionários que conduziram pelo menos um projeto de inovação, por exemplo. Essas medidas, segundo o relatório, podem ser incorporados de maneira mais prática dentro da ferramenta de capacidade de inovação, resumida na Figura 4.

Base	1. Gestão	
	2. Estratégia	
	3. Exploração de Oportunidades	Tendências e inteligência competitiva
	4. Marketing	
	5. Produção	
	6. Administração	
Inovação	1. Liderança da Inovação	
	2. Estratégia para Inovação	Alinhamento, foco e portfólio
	3. Criação de Oportunidades	Descontinuidades e redes
	4. Cultura	Marketing interno de inovação
	5. Processos centrais de inovação	Criar, capturar, avaliar, aplicar
	6. Medir e Manter a Inovação	

Figura 4. Ferramenta de Capacidade de Inovação. Fonte: *Adaptado de* Innovation Unit (2009). Innovation Unit. (2009). *An Innovation Index for the Public Sector*. (p. 13). London: Autor.

A capacidade de inovação foi considerada a dimensão melhor avaliada dentro do modelo. A ferramenta utilizada avalia seis capacidades base, as quais envolvem as atividades de organizações que incorporam qualidade e melhoria contínua em seus pensamentos e práticas. As outras seis capacidades são chamadas capacidades de inovação e estão paralelamente ligadas às capacidades base.

Finalmente, a dimensão resultados da inovação avalia o impacto da inovação sobre o desempenho da organização, apesar de existirem dificuldades reais em se avaliar com precisão. Assim, o projeto desenvolveu um modelo de capacidade de inovação que demonstra uma relação entre capacidade, desempenho e a atividade de inovação.

Considerando a abrangência do modelo desenvolvido por Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014), que abarca o conteúdo referente às capacidades de inovação dos referenciais institucionais de inovação no setor público, o trabalho será desenvolvido com base nas capacidades definidas pelos autores.

3 MÉTODO

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

A presente pesquisa é empírica, constituindo um estudo de múltiplos casos de natureza descritiva. Segundo Yin (2005), o estudo de caso pode ser tratado como importante estratégia metodológica para a pesquisa em ciências humanas, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado. Quanto à abordagem, pode ser classificada como qualitativa, de forma que utiliza técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados (Neves, 1996). Desse modo, o trabalho também pode ser considerado como uma pesquisa documental, visto que foi feito o exame de materiais e documentos de natureza diversa, os quais ainda não receberam tratamento analítico ou podem ser reexaminados com o objetivo de alcançar novas e/ou interpretações complementares, conforme Godoy (1995).

Para tanto, foram analisadas as experiências inovadoras da 19ª edição do "Concurso Inovação na Gestão Pública Federal", selecionadas no ano de 2014, a fim de identificar as capacidades de inovação, bem como as tipologias de inovação segundo Bloch (2011) e a abordagem integradora (Gallouj & Weinstein, 1997). Vale ressaltar que os documentos são autênticos e possuem credibilidade, não só por terem sido disponibilizados pela própria equipe que implementou a iniciativa de inovação, como também pela avaliação do comitê julgador, composto por especialistas do Instituto Polis, Instituto Hélio Beltrão e outros órgão da administração pública federal (Lemos 2000).

3.2 Caracterização da Organização e do Prêmio

A Fundação Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) é uma escola de governo, do Poder Executivo federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais” (<http://www.enap.gov.br>). A organização foi criada em 1986 e é vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O "Concurso Inovação na Gestão Pública Federal" é promovido desde 1996 pela ENAP e, desde então, “sua metodologia vem sendo revisada ao longo dos anos, o que resultou na inclusão de novos temas, no aperfeiçoamento dos relatos e na clarificação dos conceitos e critérios de seleção” (Pereira & Vilela, 2014, p. 8). O concurso, que já premiou 351

experiências inovadoras, representa um estímulo à disseminação de soluções inovadoras em órgãos públicos, de forma a contribuir para que o Estado brasileiro aumente a qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos. Assim, a 19ª edição do Concurso Inovação, que será utilizada neste estudo, foi realizada com os seguintes objetivos:

Estimular a implementação de iniciativas inovadoras em organizações do Governo Federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos; disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo; e valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público (Pereira & Vilela, 2014, p. 8).

3.3 Amostra

Diante do exposto na seção anterior, a amostra do presente estudo foram as 20 experiências classificadas na 19ª edição do Concurso Inovação, realizada em 2014. A justificativa para a escolha do tamanho da amostra se deve ao processo rigoroso ao qual estas iniciativas foram submetidas, garantindo uma maior confiabilidade dos dados a serem analisados.

Ao todo, foram encaminhadas 184 inscrições, as quais integraram um processo de triagem interna, para verificação do cumprimento dos requisitos definidos no regulamento do Concurso. Após esta etapa, restaram 136 inscrições válidas que, após a avaliação preliminar, resultaram nas 20 iniciativas mais bem avaliadas. Estas, por sua vez, passaram para a próxima fase do Concurso que corresponde à visita do Comitê Técnico, que entrevistou os responsáveis, aprofundou e verificou a acuidade das informações e esclareceu as questões formuladas pelo Comitê Julgador na etapa anterior. As visitas deram origem a relatórios técnicos, disponibilizados para os membros do Comitê Julgador antes da avaliação final do Concurso. Após intenso debate e troca de informações sobre as características e qualidades das inovações, o Comitê Julgador definiu as 10 iniciativas vencedoras da 19ª edição (Pereira & Vilela, 2014).

Portanto, decidiu-se pela utilização das 20 primeiras iniciativas, visto que todas passaram pelo crivo dos Comitês Julgador e Técnico. Marconi e Lakatos (2002) diferenciam dados primários e dados secundários de acordo com a sua procedência, isto é, se a origem é do próprio autor ou de outros. Logo, esta pesquisa conta com dados secundários provenientes da pesquisa documental, extraídos dos relatos das iniciativas e relatórios de visita técnica, obtidos diretamente com a ENAP por meio da parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Inovação e Estratégia (NINE).

3.4 Instrumentos de Pesquisa

Para a consecução do objetivo deste estudo, foi necessário identificar primeiramente a possibilidade de identificação dos tipos e capacidades de inovação nas experiências, a partir da leitura flutuante de cada caso. As descrições das iniciativas contêm itens como: caracterização da situação anterior e identificação do problema, descrição da iniciativa de inovação, ações e etapas da implementação, obstáculos encontrados, fatores críticos de sucesso, entre outros.

Com o apoio de integrantes do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Inovação e Estratégia (NINE), grupo com interesse em inovação, melhoria contínua, estratégia e desenvolvimento de modelos de gestão, foi criado um modelo de tabela para coleta dos dados (disponível no Anexo A), contendo a identificação das experiências e das categorias definidas a priori e baseadas na literatura. Como critério para garantir a confiabilidade do instrumento, foi criado um protocolo de coleta de informações (disponível no Anexo B). Conforme Yin (2005), é aconselhável que um estudo de caso seja suportado por um protocolo, o qual contém os procedimentos a serem seguidos na utilização do instrumento. Para a criação e validação deste protocolo, também no âmbito do NINE, foi criado um grupo composto por um doutor, uma mestre e três graduandos. Dessa forma, foram definidos conjuntamente os seguintes itens para guiar o processo de coleta: categorias, definições, forma de identificação e palavras-chave.

Vale ressaltar que este instrumento foi utilizado para levantar as informações sobre tipos de inovação segundo Bloch (2011) e as capacidades de inovação. No que diz respeito aos tipos de inovação conforme Gallouj e Weinstein (1997), utilizou-se a Base de Dados de Inovação no Setor Público (BDISP), desenvolvida pelo NINE e que já continha tais dados referentes ao relato da quarta à décima nona edição. Assim, as informações sobre o tipo de inovação de Gallouj e Weinstein (1997) foram obtidas com permissão para acesso à base, cuja confiabilidade é garantida pelo processo de triangulação a que foi submetida.

3.5 Procedimento de Coleta e Análise de Dados

De posse da tabela e do protocolo descritos na seção anterior, a coleta dos dados foi feita por meio da pesquisa documental, utilizando a amostra das 20 experiências classificadas para a 19ª edição do Concurso. Para a análise das iniciativas, foi feita análise de conteúdo, que consiste no exame minucioso da estrutura e dos elementos do conteúdo coletado para

esclarecer os conceitos ali presentes e extrair significados (Laville & Didone, 1999). Dessa maneira, as iniciativas foram analisadas em três etapas conforme o que é proposto por Bardin (2002).

Primeiramente foi feita a pré-análise, que consistiu na leitura flutuante, ou seja, foi estabelecido o contato com as informações e o conhecimento do fenômeno, com o objetivo de filtrar a informação e tornar os dados mais precisos. Nesta etapa, inclui a seleção dos casos.

Em seguida, realizou-se a exploração do material, a fim de encontrar informações referentes ao prêmio, organizações participantes e a iniciativa de inovação. Assim, de acordo com Bardin (2002), a categorização pode envolver dois processos: o sistema de categorias é fornecido (categorias ex ante) ou o sistema de categorias não é fornecido (categorias ex post). Isto posto, tem-se que o sistema de categorias é fornecido, baseado em Bloch (2011) e Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014).

Por fim, foi realizada a etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, a partir das frequências de ocorrência e o valor percentual correspondente. Cabe destacar que, para análise dos tipos de inovação segundo Gallouj e Weinstein (1997) não foi preciso fazer as etapas de pré-análise e exploração do material, visto que as informações já haviam sido categorizadas antes da criação da Base de Dados de Inovação no Setor Público (BDISP). A seguir, a Tabela 3 fornece uma descrição do alinhamento entre os objetivos de pesquisa, as categorias de análise e os respectivos instrumento de coleta.

Tabela 3
Síntese dos Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Objetivo	Categoria de Análise	Referência	Instrumento de Coleta
1) Identificar os tipos de inovação nas experiências selecionadas, com base na abordagem integradora	Radical, Melhoria, Incremental, Recombinativa, Ad hoc, Formaização	Gallouj e Weinstein (1997)	Base de dados (BDISP)
2) Identificar os tipos de inovação nas experiências selecionadas, com base no Manual de Copenhagen	Produto, Processo, Organizacional, Comunicação	Bloch (2011)	Pesquisa documental
3) Identificar as capacidades de inovação presentes nas experiências selecionadas.	Liderança transformadora, Intenção estratégica de inovar, Gestão de pessoas para inovação, Conhecimento de cliente e do mercado, Gestão estratégica da tecnologia, Organicidade da estrutura organizacional, Gestão de projetos	Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014)	Pesquisa documental

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Dados Característicos das Experiências

Em relação aos dados das experiências, na Tabela 4 apresenta as frequências e os respectivos percentuais referentes às dimensões estabelecidas para o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal para 19ª edição.

Tabela 4
Dimensões consideradas no concurso e respectivas frequências

Dimensão	Frequência	Percentual
Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	3	15%
Atendimento ao cidadão	2	10%
Gestão da informação	3	15%
Gestão de desenvolvimento de pessoas	2	10%
Melhoria dos processos de trabalho	8	40%
Metodologias inovadoras de participação social nas políticas públicas	1	5%
Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional	1	5%
Total	20	100%

Pode-se observar que, em 2014, prevaleceu a dimensão relativa à melhoria dos processos de trabalho. Além disso, a dimensão de atendimento ao cidadão teve uma frequência pequena se for considerada a importância do usuário na relação de prestação do serviço público. No entanto, vale considerar que uma possível explicação seja a natureza da premiação, direcionada à introdução de novos conhecimentos e práticas de gestão pública.

Além disso, as 20 organizações classificadas na 19ª edição do concurso foram: Ministério da Educação (MEC); Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Exterior (MDIC); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPP/PR); Secretaria Executiva - Ministério do Turismo (MTUR); Instituto Nacional de Câncer (INCA); Advocacia-Geral da União (AGU/PR); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Fiocruz; Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Ministério do Justiça (MJ); Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR); Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

4.2 Tipos de Inovação

No que tange à abordagem integradora (Gallouj & Weinstein, 1997), a Tabela 5 mostra as frequências e respectivos percentuais dos tipos de inovação (radical, melhoria, incremental, recombinação, ad hoc, e formalização).

Tabela 5
Tipos de inovação segundo abordagem integradora e respectivas frequências

Tipos de Inovação	Frequência	Percentual
Radical	5	25%
Melhoria	2	10%
Incremental	7	35%
Recombinativa	2	10%
Ah hoc	1	5%
Formalização	3	15%
Total	20	100%

Conforme mostra a tabela, a inovação incremental é predominante nos casos analisados, indicando que houve adição (e, possivelmente, a eliminação ou substituição) de características nos serviços públicos. Isto corrobora com Albury (2010), o qual afirma que há predominância das inovações incrementais no setor público, vitalmente importantes, provocadas por profissionais de serviço público para melhoria no desempenho e na vida dos usuários. O autor, no entanto, define inovação incremental como alterações relativamente pequenas e adaptações aos serviços ou processos existentes. Ou seja, o conceito se aproxima mais da definição de Gallouj e Weinstein (1997) acerca de inovação de melhoria, que consiste no aprimoramento da qualidade sem que haja alteração na estrutura do sistema.

Nesse caso, De Vries (2006) não faz diferenciação entre inovação incremental e inovação de melhoria, utilizando o termo incremental para ambos os tipos, argumentando que a distinção é empiricamente difícil de ser estabelecida. Para o autor, no entanto, a semelhança entre os dois tipos é bastante clara: há alteração marginal nas características dos vetores (através de melhoria, adição ou substituição), sem provocar mudanças na estrutura do sistema, resultando em um aumento no valor do vetor de resultado. Caso fosse utilizada esta definição, então o resultado da análise deste trabalho levaria a um aumento da frequência correspondente à inovação incremental, mas não provocaria alterações significativas no resultado do trabalho, visto que ela se manteria como o tipo prevalente.

É válido destacar que a inovação radical consiste no segundo tipo com maior número de ocorrências (25%), evidenciando que o setor público brasileiro tem criado novos serviços.

A presença de inovação radical por si só representa uma evidência contra a crença de que o setor público não tem capacidade para inovar, conforme levantado por Koch e Hauknes (2005).

A inovação de formalização, por sua vez, representou 15% dos casos, sugerindo que há uma busca pela padronização nas características dos serviços públicos, o que pode ser alcançado pela adição de características técnicas. Esta adição, no entanto, pode levar uma mudança marginal no sistema, caracterizando a inovação como incremental. De fato, De Vries (2006) desconsidera o termo inovação de formalização por considerar que faz parte dos outros tipos. Porém, seriam necessários outros estudos que buscassem comprovar empiricamente tal afirmação.

Finalmente, os demais tipos tiveram uma quantidade menor de ocorrência, especialmente a ad hoc (5%). Esta representa uma colaboração interativa para a solução do problema específico de um usuário e, apesar de reforçar o relacionamento entre governo e cidadão, não tem sido adotada com frequência. A inovação recombinação, por sua vez, ocorreu só em dois casos, sendo que ambos representaram ganhos sociais significativos a partir da combinação de serviços já existente. Isto é, as inovações recombinações criaram valor a partir da utilização eficiente de recursos, o que sugere uma oportunidade para o setor público.

No que se refere às tipologias segundo o Manual de Copenhague (Bloch, 2011), o Tabela 6 mostra as frequências e respectivos percentuais dos tipos de inovação (produto, processo, organizacional e comunicação).

Tabela 6
Tipos de inovação segundo o Manual de Copenhague e respectivas frequências

Tipos de Inovação	Frequência	Percentual (%)
Produto	5	25
Processo	6	30
Organizacional	9	45
Comunicação	0	0
Total	20	100,0

Pela análise da tabela percebe-se que 45% das experiências analisadas referem-se à tipologia organizacional, isto é, a implementação de mudanças significativas na forma em que o trabalho é organizado ou gerenciado nas organizações públicas. A própria natureza da premiação, que contempla iniciativas inovadoras na gestão pública federal, pode ter contribuído para este resultado. Assim, foram identificadas melhorias na gestão de pessoas,

institucionalização de novos sistemas de gerenciamento e programas visando a redução de custos, como evidenciam os trechos a seguir.

A iniciativa consistiu na institucionalização de um processo de seleção para cargos gerenciais, focado no alto escalão da Agência, e que tivesse como princípio a escolha meritocrática dos futuros ocupantes destes cargos. A proposta surgiu como parte de uma discussão maior a respeito da organização administrativa da Agência e da internalização de práticas mais modernas de gestão, voltadas para o reconhecimento e valorização do métrico, a profissionalização da burocracia estatal, a transparência e a eficiência pública.

Para condução desses processos licitatórios, decidiu-se pela construção de um sistema informatizado capaz de gerenciar a coleta de dados e documentos das prefeituras beneficiárias e também de controlar todo o processo de doação e distribuição dos bens, no intuito de se evitar toda a morosidade e dificuldades diversas da experiência de 2010. O sistema é acessado via internet e permite ao órgão gerenciar todo o processo de doação e distribuição dos bens adquiridos em licitações de compras nacionais.

Trata-se de um programa (conjunto de ações e projetos com um fim comum) voltado à revisão dos processos de trabalho com o objetivo de eliminar a utilização de papel nas atividades administrativas e processos internos de todas as Unidades Jurisdicionadas da 2ª Região Fiscal (2ª RF), utilizando-se, assim, o formato digital para relatórios, processos, comunicados e documentos quaisquer que antes tramitavam em papel.

Em segundo lugar, apareceram as inovações relativas às mudanças de processo (30%), voltadas à implementação de um novo ou aperfeiçoado método de criação e provisão de produtos/serviços. Foram evidenciadas melhorias significativas na entrega de serviços públicos, por meio de padronização ou da criação de novos métodos de prestação, presentes nos casos Criação do CECLAM e Resolução Extrajudicial de Conflitos entre consumidores e operadoras de planos de saúde:

Com a criação do Ceclam as decisões em classificação de mercadorias começaram a ter efeito vinculante para a administração. Isto significa que a partir da criação do Ceclam toda decisão deverá ser seguida por toda a RFB, desde que a mercadoria seja a mesma. E não mais somente para o contribuinte que consultou, como era antes. Com isso elimina-se uma das maiores reclamações dos contribuintes que era o tratamento desigual aplicado aos contribuintes que estavam tratando da mesma mercadoria.

Houve consenso que a atividade fiscalizadora deveria ser direcionada à solução dos conflitos na origem e ao enfrentamento das suas causas. [...] a ANS implementou o uso da resolução extrajudicial de conflitos no mercado de saúde suplementar, como forma de aprimorar a comunicação entre operadoras e consumidores de planos de assistência à saúde e otimizar os procedimentos fiscalizatórios.

Já as inovações de produto aparecem com 25% de frequência, o que indica a disponibilização de produtos e serviços novos ou significativamente melhorados em relação ao uso. Os casos tratam, no setor público, desde lançamento de novos serviços até tecnologias sociais, que podem ser atribuídos às experiências Programa Inovativa Brasil, Serviço de Logística Reversa em agência dos Correios e Webcidadania Xingu:

A solução foi desenvolver uma iniciativa que capacitasse milhares de empreendedores, com conteúdo específico para negócios inovadores, de forma gratuita, disponível em qualquer lugar, com orientação dos melhores executivos brasileiros e conectando os bons negócios com investidores e grandes empresas. Surgia então o programa Programa InovAtiva Brasil.

O projeto teve como objetivo o lançamento de um serviço chamado Logística Reversa em Agência, em conformidade com as necessidades de empresas dos segmentos de telefonia móvel, eletroeletrônicos e e-commerce (clientes dos Correios), bem como, dos clientes dessas Empresas, os usuários dos aparelhos e consumidores finais.

A tecnologia social desenvolvida no concurso, que foi denominado Webcidadania Xingu, se estabeleceu como uma referência e um marco na garantia da participação social e na capacidade de o governo dialogar com os cidadãos, definindo investimentos e políticas de mitigação e desenvolvimento regional em territórios impactados por grandes projetos.

Por fim, não foram identificadas inovações de comunicação dentro da definição proposta como inclusão de novas formas de promoção de serviços ou influência no comportamento de usuários. É, no entanto, significativamente relevante este tipo de inovação, visto que permite ao governo divulgar seus programas, serviços e informações aos quais o cidadão têm direito. Por outro lado, a criação da Webcidadania Xingu (citada no trecho anterior), que constitui um novo canal de diálogo entre governo e sociedade, poderia ser também classificada como uma inovação de comunicação, apesar de não caber dentro da definição de Bloch (2011). Nesse caso, a tipologia feita pelo autor poderia ser estendida à criação de novos métodos de comunicação entre as organizações e seus usuários, extrapolando a simples ideia de promoção ou influência de comportamento.

4.3 Capacidades de Inovação

Os resultados que dizem a respeito das capacidades de inovação, conforme Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014), podem ser visualizados na Tabela 7.

Tabela 7
Capacidades de inovação e respectivas frequências

Capacidade de Inovação	Frequência	Percentual (%)
Liderança transformadora	7	13,7
Intenção estratégica de inovar	9	17,6
Gestão de pessoas para a inovação	11	21,6
Conhecimento do cliente e do mercado	6	11,8
Gestão estratégica da tecnologia	7	13,7
Organicidade da estrutura organizacional	1	2,0
Gestão de projetos	10	19,6
Total	51	100,0

Verificou-se que as capacidades de inovação relativas à gestão de pessoas para inovação, gestão de projetos e intenção estratégica de inovar tiveram o maior número de ocorrências nos relatos. Por outro lado, no que tange à organicidade da estrutura organizacional, houve apenas uma única experiência com evidência desta capacidade.

No que tange à liderança transformadora, encontrada em 13,7% das experiências, é possível notar a atuação de líderes como apoiadores das iniciativas, com participação ativa no acompanhamento dos processos de inovação. Por vezes, partiram deles as ideias para o desenvolvimento de projetos envolvendo a criação de novos serviços ou a melhoria daqueles já existentes. Os trechos a seguir contém evidências que sugerem a presença da capacidade em questão:

O primeiro fator crítico de sucesso foi o envolvimento do Vice Presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional não apenas como apoiador da iniciativa, mas também como Coordenador Acadêmico do Curso e professor na disciplina Inovação da Gestão.

Para o sucesso dessa ação, houve uma forte atuação das Lideranças Estratégicas da Regional que acompanhavam mensalmente o desenvolvimento dos trabalhos, bem como uma atuação conjunta de duas gerências.

Dessa forma, o Diretor da Secretaria de Inovação do MDIC começou a idealizar um programa de capacitação, em larga escala e gratuito para que empreendedores inovadores conseguissem adquirir conhecimentos necessários para a estruturação estratégica de seus novos negócios.

Dessa forma, verifica-se o alinhamento com algumas práticas levantadas por Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014), que incluem a propensão dos líderes ao engajamento na política organizacional com o propósito de influenciar a adoção de novas ideias, bem como um comprometimento visível, por meio de apoio e monitoramento de projetos de inovação e melhoria.

A capacidade de inovação correspondente à intenção estratégica de inovar, presente em 17,6% dos relatos, é observada nas organizações cuja estratégia organizacional contém metas desafiadoras, visando também melhorias nos serviços e foco na solução de problemas:

Os objetivos estratégicos do projeto foram reduzir litígios tributários e aduaneiros, e aprimorar os serviços prestados à sociedade. Esses objetivos constam do Mapa Estratégico da RFB para o quadriênio 2012-2015.

Considerando que é objetivo fixado no Mapa Estratégico 2011-2015 da Procuradoria-Geral da União o oferecimento de alternativas diferenciadas para a solução de conflitos, bem como que, entre as suas metas para o ano de 2012, estão a redução de litígios, o aperfeiçoamento da defesa judicial da União e o direcionamento da força de trabalho para as demandas relevantes [...].

Vale destacar o caso da Fiocruz, em que a capacitação dos seus servidores inclui a unidade de aprendizagem “Inovação na Gestão”, cujo objetivo é

Oferecer elementos para a construção de um pensamento estratégico e inovador no âmbito da administração pública, com foco na maximização de resultados organizacionais, no desenvolvimento institucional e na efetividade dos processos finalísticos desenvolvidos pela Fiocruz.

Assim, pode-se constatar a preocupação em se desenvolver um consenso sobre a importância da inovação para o sucesso da organização, conforme Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Além disso, apesar de não ter sido identificada uma estratégia de inovação explícita, há um esforço no sentido de garantir um alinhamento entre os objetivos dos projetos de inovação e os objetivos estratégicos organizacionais. Este ponto retoma uma das capacidades de inovação no modelo do Innovation Unit: estratégia para a inovação.

No tocante à gestão de pessoas para inovação, esta capacidade foi detectada em maior quantidade, correspondendo a cerca de 22% das experiências. Constataram-se práticas voltadas ao estímulo e valorização da criatividade, solução de problemas e motivação:

Para manter a equipe atualizada e buscar novas ideias, eles são enviados constantemente para diversos centros de conhecimento no Brasil e no mundo (Estados Unidos, Israel, Reino Unido e Qatar), além de vídeo conferências constantes com especialistas mundiais que convidamos para discutir o tema.

Houve utilização eficiente dos recursos porque praticamente, com custo zero, dois programadores do próprio Ministério do Turismo, munidos de muita criatividade, competência e o apoio decidido do titular da pasta, conseguiram, em apenas 1 mês de trabalho, criar um sistema de informática [...].

O sucesso da iniciativa do projeto de resolução extrajudicial de conflitos se deu por inúmeros fatores: [...] Criação de grupo técnico de servidores pela Diretoria de Fiscalização da ANS para discutir formas alternativas de solução dos conflitos.

Dessa maneira, são oferecidas oportunidades de treinamento para aumentar a base de conhecimento do indivíduo e com foco no trabalho em equipe voltado para inovação, assim como os empregados encontram atividades desafiadoras que estimulam a criatividade (Valladares, Vasconcellos & Di Serio, 2014). Portanto, o trecho abaixo ratifica o que os autores definiram como a orientação da gestão de pessoas para se promover a autonomia de atuação, estabelecendo metas desafiadoras e favorecendo o comprometimento com os objetivos da organização:

Desde 2009, a Direh vem desenvolvendo dentro de seu planejamento estratégico ações e projetos que procuram alinhar os interesses individuais de trabalhadores ao alcance dos desafios institucionais expressos em seus planos quadrienais. [...] Além disso, segue-se um conjunto de novas ferramentas necessárias na área de recursos humanos que direcionem também carreiras, gestão do desempenho e

ações de desenvolvimento que possam motivar e direcionar o servidor a trabalhar para dar resultados aos inúmeros problemas de saúde que a sociedade brasileira apresenta.

A capacidade de inovação referente ao conhecimento do cliente e do mercado corresponde a apenas 11,8% dos relatos. Foi possível notar a habilidade para detecção de necessidades e expectativas dos usuários, por vezes identificando oportunidades de melhoria dos serviços prestados (Valladares, Vasconcellos & Di Serio, 2014), o que pode ser exemplificado nos seguintes casos:

A empresa compreendeu as necessidades dos clientes e da sociedade e criou uma solução que encurtou as distâncias e aproximou pessoas e organizações, em âmbito nacional. [...]Fatores críticos de sucesso: Aumento da relação colaborativa entre clientes, Correios e fornecedores dos clientes;

Há muito tempo víamos sendo demandados por mudanças no procedimento de solução de consultas. Muitos problemas eram apontados e sabíamos que a resposta para a sociedade se fazia urgente. Em 2013 tivemos a autorização do Subsecretário de Aduana e Relações Internacionais para iniciarmos o projeto.

No entanto, conforme Halvorsen et al. (2005), apesar de recentemente ter havido esforços para introduzir princípios de mercado e ver os usuários como consumidores ou clientes no setor público, os usuários finais são o público em geral, tradicionalmente vistos como cidadãos. Nesse aspecto, a capacidade de inovação em questão poderia ser reconsiderada e, portanto, alterada para “conhecimento do usuário e do ambiente”, em uma tentativa de integrar aspectos do setor público e privado.

Em relação à gestão estratégica da tecnologia, cuja presença nos relatos também equivale a 13,7%, notou-se principalmente que as organizações dispõem de equipe própria para desenvolvimento tecnológico, indo ao encontro das práticas elencadas por Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Os trechos seguintes evidenciam isso:

O SIACOR foi desenvolvido e implementado por dois programadores do próprio Ministério do Turismo, [...]O SIACOR foi totalmente desenvolvido e implementado com recursos computacionais e ambiente de produção existentes no MTur.

Dentre os principais fatores de sucesso, podemos citar que a existência de infraestrutura dentro da Receita Federal do Brasil foi a mais importante. Em nossa organização já existia a época, ainda que com uso limitado ao Processo Administrativo Fiscal, o e-Processo que é a ferramenta que permitiu a transferência integral dos processos em meio físico papel para o meio digital.

Da maneira análoga, Hughes, Moore e Kataria (2011), incluem a infraestrutura de tecnologia da informação como um facilitador, o qual é intrínseco a uma das dimensões da capacidade de inovação do modelo. Por outro lado, Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014) não classificam como gestão estratégica da tecnologia a prática referente ao uso de

bases de dados e sistemas de informação como instrumentos de apoio aos projetos de inovação e melhoria. Esta é classificada pelos autores dentro de gestão de projetos, o que sugere a ocorrência de uma mesma prática gerencial entre diferentes capacidades de inovação.

A capacidade de inovação identificada em apenas uma das experiências - organicidade da estrutura organizacional - favorece tomada rápida de decisões, comunicação intensa e fluida, autonomia para solução de problemas e formação de equipes de trabalho considerando a diversidade de conhecimento (Valladares, Vasconcellos & Di Serio, 2014). Ela foi sugerida nas seguintes situações:

Entre os fatores críticos para o sucesso do Projeto Sistema Integrado podem ser destacados a equipe dedicada, a agilidade na tomada de decisões, o foco na solução dos problemas, a normatização das atividades a serem desenvolvidas, a definição de canais de comunicação ágeis, o conhecimento técnico da equipe, a autonomia da equipe [...].

A diversidade de tais colaboradores permitiu uma rica troca de experiências e o conhecimento de culturas organizacionais distintas que foram extremamente úteis para o desenvolvimento de um projeto melhor ajustado a realidade da segurança pública e do atendimento a emergências do país.

No setor público, muitas inovações têm que ser encaixadas em um complexo massivo de estruturas organizacionais e realizadas de modo politicamente aceito, dadas as preocupações com equidade social e eficiência econômica (Halvorsen et al., 2005). Assim, além de ser difícil precisar até que ponto o exemplo citado acima faz parte apenas da experiência de inovação em questão ou se já constitui uma capacidade antecedente a ela, é válido levantar a dificuldade em tornar a estrutura organizacional mais orgânica, tendo em vista as limitações decorrentes da burocracia e da própria política.

Por fim, a gestão de projetos constitui uma capacidade de inovação com grande abrangência, sendo que foi constatada em aproximadamente 20% dos relatos. Abaixo, é possível conferir trechos que a traduzem:

Trata-se de um conjunto de iniciativas coordenadas e integradas visando um objetivo, o que apenas se viabilizou por uma estruturada alocação de recursos, financeiros e de tecnologia, considerando a comunicação como a forma de envolver, comprometer e motivar pessoas. Algumas medidas foram tomadas por meio de técnicas de resolução de problema e de gerenciamento de projetos, bem como tiveram eficácia avaliada periodicamente, realçando o papel da gestão.

No caso da SESGE, apesar desta secretaria apresentar diversos setores que seguem um modelo departamental tradicional, para a concepção, o desenvolvimento e o acompanhamento de diversas iniciativas, foram criadas estruturas orientadas para projetos.

Como a aceitação do projeto por seus operadores é muito importante para que sua implementação ocorra sem transtornos, com o envolvimento e participação de todos, resolvemos ouvir as pessoas diretamente vinculadas ao processo de trabalho.

Foi possível depreender que os projetos são avaliados e planejados para estimular o comprometimento e apoio do pessoal envolvido na implementação, além de haver equipes formadas para oferecer diferentes perspectivas de solução de problemas, corroborando com Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Vale ressaltar que práticas gerenciais tais quais acompanhamento do progresso de projetos pela liderança, estímulo à criatividade e seleção de projetos com base nas implicações para estratégia da organização são comuns a outras capacidades tratadas anteriormente.

Conforme levantado por Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014), há de fato uma superposição de conteúdo entre fatores de capacidade de inovação. Os autores questionam, por exemplo, se a prática de reconhecimento e recompensa deveria ser considerada em liderança, em gestão de pessoas ou em ambos os construtos. Essa mesma dúvida foi levantada pontualmente ao longo da discussão, o que exige um estudo mais aprofundado, haja vista a necessidade de categorias excludentes.

Finalmente, em relação ao desempenho em inovação, traduzido como o comportamento inovador consistente das organizações ao longo tempo, foram elaborados resultados com base no histórico de submissão de projetos de inovação ao prêmio. A Tabela 8 aponta esse histórico a partir das inscrições feitas desde a primeira edição do concurso:

Tabela 8
Quantidade de inscrições por organização desde a primeira edição

Organização	Inscrições
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	91
Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)	57
Fiocruz	40
Ministério da Educação (MEC)	32
Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)	31
Advocacia-Geral da União (AGU/PR)	22
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	22
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	19
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	18
Instituto Nacional de Câncer (INCA)	18
Ministério do Justiça	17
Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)	11
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	5
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	5
Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Exterior (MDIC)	4
Secretaria Executiva - Ministério do Turismo (MTUR)	4
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR)	1

Assim, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos configura-se como a organização com maior quantidade de iniciativas inovadoras submetidas ao concurso, o que sugere um bom desempenho em inovação de acordo a definição de Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014). Por outro lado, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social, da Presidência da República, submeteu um único projeto. Além desses extremos citados, é notável a grande variação na quantidade de inscrições em geral, o que poderia levar a estudos comparativos que aprofundassem nas capacidades que, de fato, levam uma organização a inovar mais em relação a outras.

Deve-se levar em consideração, porém, que há uma limitação em relação ao acesso de dados mais precisos, que poderiam ser obtidos através do contato direto com as organizações em questão. Nesse caso, outros indicadores poderiam ser utilizados na avaliação do desempenho em inovação tais quais: impacto da atividade de inovação em termos de resultados e medidas de eficiência (Hughes, Moore, & Kataria, 2011); e impactos sociais e ambientais, na qualidade e na produtividade (APSII, 2011). Ainda assim, dada a falta de uma medida de saída comum (tais como as receitas ou os lucros de vendas), parece ser difícil construir medidas quantitativas genéricas que poderiam ser aplicados em diferentes organizações do setor público (Bloch, 2011). A mensuração do resultado da inovação ainda é um desafio.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Há um crescente interesse acerca da inovação no setor público, dada sua relevância como indutor da economia e precursor de mudanças sociais. Diante da falta de estudos sobre o tema, o presente trabalho empenhou-se em identificar as capacidades e os tipos de inovação nas experiências inovadoras classificadas no Concurso de Inovação da Gestão Pública, promovido pela ENAP, no ano de 2014.

Foi realizado um estudo qualitativo, utilizando-se de pesquisa documental e de uma base de dados contendo informações acerca dos relatos e relatórios técnicos de visita, obtidos diretamente com a ENAP. Os dados coletados foram submetido à análise de conteúdo, feita a partir de uma categorização *ex ante*, baseada na literatura. Os resultados foram apresentados com base nas frequências de identificação de cada categoria e os respectivos percentuais.

Quanto ao primeiro objetivo específico, isto é, identificar os tipo de inovação de acordo com a abordagem integradora, observou-se uma prevalência de inovações incrementais, o que indica uma preocupação com a melhoria dos serviços e da gestão, em geral alcançada pela adição de características novas. Cabe destacar que a inovação radical foi o segundo tipo mais observado, demonstrando que o setor público tem criado novos serviços e tecnologias. Muitas vezes, mesmo que a mudança não tenha sido feita para atender diretamente o cidadão, a melhoria da gestão acaba repercutindo na qualidade do serviço, que é percebida pelo usuário. A inovação de formalização foi pouco evidenciada, podendo revelar que a padronização nas características dos serviços públicos não foi prioridade nas experiências analisadas ou, ainda, que se configura como um processo intrínseco a outros tipos de inovação, como a recombinação ou *ad hoc*.

No que tange ao objetivo de identificar os tipos de inovação conforme o Manual de Copenhague, houve maior incidência de inovações organizacionais, a exemplo de projetos envolvendo a institucionalização de novos sistemas de gerenciamento, indicando que as organizações públicas têm buscado maior eficiência na gestão. Em segundo lugar, foi constatada a inovação de processos, que representa melhorias significativas na entrega dos serviços. Apesar de não ter sido identificado nenhum tipo de inovação de comunicação dentro da definição do Manual, resumida a novas formas de promoção de produto e influência de comportamento, propõe-se estender o conceito para a inclusão de novos canais de comunicação entre o governo e a sociedade, na busca por uma interação que gere cada vez mais valor, a exemplo das mídias sociais voltadas à construção de políticas públicas.

Em relação ao último objetivo, que propõe a identificação das capacidades de

inovação, constatou-se que todas as categorias foram encontradas nas experiências. Houve uma preponderância em relação à gestão de pessoas, a partir de práticas voltadas ao estímulo e valorização da criatividade, à solução de problemas e à motivação. A capacidade de inovação referente à organicidade da estrutura organizacional foi identificada em um único caso, exigindo outros estudos que fortaleçam a presença desta capacidade no setor público, visto que pode ter ocorrido um episódio isolado a depender da prioridade dada ao projeto. No que diz respeito ao conhecimento do cliente e do mercado, identificado em alguns casos, sugere-se a alteração do termo para conhecimento do usuário e do ambiente, com o objetivo de adequação ao contexto do setor público. Cabe destacar que gestão de projetos, intenção estratégica de inovar, liderança transformadora e gestão estratégica da tecnologia também foram, em ordem decrescente de frequência, evidenciadas. Finalmente, considerando o desempenho em inovação, analisado com base no histórico de submissão de projetos ao prêmio, destacou-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

A análise dos dados culminou em resultados valiosos em informação que permitiram atender a todos os objetivos específicos de forma satisfatória e, portanto, respondeu ao problema de pesquisa. De forma geral, os resultados corroboraram com as ideias apresentadas no referencial teórico, além de permitir a complementação da teoria com algumas ideias, especialmente em relação à adequação ao contexto do setor público.

Dessa maneira, foi possível perceber nas experiências analisadas que alguns órgãos da gestão pública federal já possuem um histórico na implantação de projetos de inovação, o que também coloca em dúvida a suposição geral de que o setor público é inerentemente menos inovador do que o setor privado. Além disso, foi possível constatar a busca por melhorias no serviços prestados, muitas vezes pelo impacto que as pressões da sociedade, por respostas céleres às suas necessidades, exerceram na atuação das organizações públicas que participaram do concurso analisado.

Assim, o estudo permite concluir que apesar da carência de pesquisas sobre inovação no setor público, já se tem teoria disponível para subsidiar análises empíricas sobre o tema. Até mesmo no que se refere à capacidade de inovação, foi possível avaliar a aplicabilidade de uma base de conhecimento consolidada no setor privado, a fim de auxiliar na elaboração de um primeiro esboço sobre as capacidades de inovação do setor público.

É importante ressaltar que as conclusões obtidas com essa pesquisa são limitadas pelo fato de terem sido utilizadas fontes secundárias de dados, ou seja, a pesquisa documental não permite um acesso a informações mais aprofundadas, assim como inibe a avaliação da sustentabilidade dos projetos de inovação ao longo do tempo. Mais do que isso, aos resultados

e conclusões da pesquisa não podem ser generalizadas para o setor público brasileiro como um todo, visto que foi analisada apenas uma pequena amostra da totalidade de organizações.

Diante dessas limitações, seriam válidos estudos quantitativos que testassem a relação entre os construtos da pesquisa, considerando uma amostra maior que permitisse inclusive a análise de tendências dentre de uma série histórica. Outra recomendação é o desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas sobre capacidades de inovação, visto que podem haver outras particularidades não consideradas nesta pesquisa. Ainda, seriam válidos estudos comparativos sobre o tema, elencando as capacidades que, de fato, levam uma organização a inovar mais em relação a outras. Finalmente, conforme verificado na literatura e na discussão sobre desempenho em inovação, seriam relevantes estudos envolvendo a criação de indicadores para a mensuração dos resultados e impactos da inovação.

REFERÊNCIAS

- Albury, D. (2010). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, 25(1), 51–56.
- APSII. (2011). *Working Towards a Measurement Framework for Public Sector Innovation in Australia*. Department of Innovation Industry, Science and Research Australian Government.
- Arundel, A. & Huber, D. (2013). From too little to too much innovation? Issues in measuring innovation in the public sector. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 146–159.
- Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation. *Research Policy*, 15, 161–173.
- Bardin, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*. Copenhagen: MEPIN.
- Coutinho, G. A. (2002). *Ações premiadas no 7º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal – Prêmio Hélio Beltrão 2002*. Brasília: ENAP.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2008). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations : Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522.
- Dabic, M., Cvijanovic, V., & González-Loureiro, M. (2011). Keynesian, post-Keynesian versus Schumpeterian, neo-Schumpeterian: An integrated approach to the innovation theory. *Management Decision*, 49(2), 195–207.
- De Vries, E. J. (2006). Innovation in services in networks of organizations and in the distribution of services. *Research Policy*, 35, 1037-1051.
- De Vries, H.A., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G. (2014). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Speyer: EGPA conference.
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98–117.
- Gallouj, F. (1998). Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. *European Journal of Innovation Management*, 1(3), 123–138.

- Gallouj, F. (2007). Economia da Inovação: Um balanço dos debates recentes. In R. Bernardes, & T. Andreassi, *Inovação em Serviços Intensivos em Conhecimento* (pp. 4-27). São Paulo: Saraiva.
- Gallouj, F. & Savona, M. (2009). Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. *Journal of Evolutionary Economics*, 19(2), 149–172.
- Gallouj, F. & Savona, M. (2010). Towards a theory of innovation in services: a state of the art. In: F. Gallouj, & F. Djellal, *The Handbook of Innovation and Services* (pp. 27-48). Cheltenham: Edward Elgar.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26, 537–556.
- Godoy, A. (1995). Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- Hall, A. (2005) Capacity development for agricultural biotechnology in developing countries: an innovation systems view of what it is and how to develop it. *Journal of International Development*, 17(5), 611–630.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Roste, R. (2005). *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP.
- Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. London: NESTA.
- Innovation Unit. (2009). *An Innovation Index for the Public Sector*. London: Autor.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the public sector*. Oslo: NIFU STEP.
- Laville, C. & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Lemos, C. F. (2000). *Ações premiadas no 5º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal – Prêmio Hélio Beltrão 2000*. Brasília: ENAP.
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (1982). *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas.
- Moraes, J. G. (2004). *Ações Premiadas no 9º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal 2004*. Brasília: ENAP.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. UK: Cabinet Office, Strategy Unit.
- Neves, J. L. (1996). Pesquisa qualitativa: Características, usos e possibilidades. *Caderno de pesquisa em administração*, São Paulo, 1(3).
- Paiva, A. B & Araújo, F. A. G. (2004). *Ações premiadas no 8º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal 2003*. Brasília: ENAP.

- Peng, D. X., Schroeder, R. G., & Shah, R. (2008). Linking routines to operations capabilities: A new perspective. *Journal of Operations Management*, 26(6), 730–748.
- Pereira, F. S. (2013). *Ações premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2013*. Brasília: ENAP.
- Pereira, F. S. & Vilela, P. J. (2014). *Ações premiadas no 19º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2014*. Brasília: ENAP.
- Petrucci, V. L. & Rua, M. (1998). *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP.
- Potts, J., & Kastle, T. (2010). Public sector innovation research: What's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, 12(2), 122–137.
- Rangone, A. (1999). A resource-based approach to strategy analysis in small-medium sized enterprises. *Small Business Economics*, 12(3), 233-248.
- Saunila, M. & Ukko, J. (2012). A Conceptual Framework for The Measurement of Innovation Capability and its Effects. *Baltic Journal of Management*, 7(4), 355-375.
- Saviotti, P. P. & Metcalfe, J. S. (1984). A theoretical approach to the construction of technological output indicators. *Research Policy*, 13(3), 141–151.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Valladares, P. S. D. de A., Vasconcellos, M. A. De, & Di Serio, L. C. (2014). Capacidade de Inovação: Revisão Sistemática da Literatura. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(5), 598–626.
- Vargas, E. R. & Zawislak, P. A. (2006). Inovação em serviços no paradigma da economia do aprendizado: a pertinência de uma dimensão espacial na abordagem dos sistemas de inovação. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(1), 139–159.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307–329.
- Walker, R. M., Damanpour, F., & Devece, C. A. (2011). Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 367–386.
- Williams, H. (2012). Innovation Inducement Prizes: Connecting Research to Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 00(0), 1–25.
- Yin, R.K. (2005) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Zawislak, P. A., Alves, A. C., Tello-Gamarra, J., Barbieux, D., & Reichert, F. M. (2012). Innovation capability: From technology development to transaction capability. *Journal of Technology Management and Innovation*, 7(2), 14–25.

ANEXO A - Protocolo para coleta e codificação de informações

TIPOS DE INOVAÇÃO				
Categoria	Definição	Autores	Forma de identificação	Palavra-chave
Inovação de produto	Introdução de um produto ou serviço que é novo ou significativamente aperfeiçoado em relação a suas características ou usos.	Bloch(2011)	Se divide em inovação de bens ou serviços. Uma inovação de bem pode ser um elemento da prestação do serviço.	Novidade; novo serviço; nova atividade;
Inovação de processo	Implementação de um novo ou significativamente aperfeiçoado método de criação e provisão de produtos e serviços.	Bloch(2011)	As inovações de processo divididas em três tipos: métodos de produção de bens ou serviços; métodos de entrega, e atividades de apoio, o que pode muitas vezes ser relacionadas com as operações de TI.	Novo sistema; sistema de produção; processo de entrega; Sistemas informatizados; entrega ou prestação de serviço
Inovação organizacional	Implementação de mudanças significativas na forma em que o trabalho é organizado ou gerenciado em uma organização.	Bloch(2011)	Inovação organizacional pode ser evidenciada em: novos sistemas de gerenciamento, novos métodos de organizar as responsabilidades de trabalho e de tomada de decisão, novas maneiras de organizar relações externas, novos sistemas de obtenção de conhecimentos e construção de capacidades de inovação.	Metodologia nova; técnicas de gestão; organização do ambiente de trabalho;
Inovação de comunicação	A inovação na comunicação é a implementação de um novo método de promover a organização ou a seus serviços e produtos, ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outros.	Bloch(2011)	Há três formas de inovação de comunicação: Novas maneiras de promover a organização e seus serviços, novos métodos de influenciar o comportamento dos usuários e primeira comercialização de um produto ou serviço.	Promoção; contato com o usuário; influencia; conscientização

Continuação

CAPACIDADES DE INOVAÇÃO				
Categoria	Definição	Autores	Forma de Identificação	Palavras-chave
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho; ativa suas necessidades de ordem superior; e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que indicam a atuação determinante de líderes, com a capacidade de mobilizar a equipe em prol dos objetivos organizacionais.	Apoio da alta gestão, liderança (habilidade de comunicação, disposição para assumir riscos, reconhecimento de desempenho, comunicação da visão de futuro, rede de relacionamento, comprometimento, gestão de inovação e melhoria)
Intenção estratégica de inovar	Grau que a empresa está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, e a competir agressivamente a fim de obter uma vantagem competitiva para sua empresa	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que apontam para inserção da inovação na estratégia organizacional.	Consenso sobre importância da inovação, plano estratégico inclui inovação, metas desafiadoras, métricas e projetos de inovação
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las e favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que demonstram o direcionamento da gestão de pessoas para inovação.	Criatividade, trabalho desafiador, treinamento e desenvolvimento, solução de problemas, busca do conhecimento, recompensa, ambiente propício
Conhecimento do cliente e do mercado	Habilidade para detectar os eventos, necessidades, expectativas, mudanças significativas e tendências do cliente e do mercado. Perceber as mudanças do mercado na frente dos seus competidores fornece vantagem competitiva à empresa	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que indicam o esforço para conhecimento interno sobre cliente e mercado.	Identificação de oportunidade de melhoria, trabalho conjunto com clientes, conhecimento de mercado, compreensão das necessidades dos clientes

Final

Categoria	Definição	Autores	Forma de Identificação	Palavras-chave
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada pela concessão de autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estruturas ditas orgânicas permitem resposta mais rápida às mudanças no ambiente externo do que as denominadas mecanicistas.	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que mostram uma estrutura organizacional orgânica.	Tomada rápida de decisões, autonomia da equipe, comunicação ágil, controle flexível, equipe diversificada, interação de diferentes áreas, autonomia na resolução de problemas, colaboração entre equipes
Gestão de projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento visando, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio tanto corporativo quanto do pessoal que estará envolvido no projeto.	Valladares et al. (2014)	Detecção de práticas que visam a gestão do processo de inovação.	Planejamento, recursos para inovação, controle, avaliação, projeto com apoio de sistemas, estruturação de projetos, rapidez na execução do projeto
Desempenho em inovação	Organizações inovadoras são aquelas que exibem comportamento inovador consistente ao longo do tempo	Valladares et al. (2014)	Identificação do histórico de submissão de projetos de inovação ao prêmio	-

ANEXO B - Modelo de tabela para coleta e codificação de informações

(NOME DA ORGANIZAÇÃO)			
(MINISTÉRIO A QUAL ESTÁ VINCULADA)			
(TÍTULO DA EXPERIÊNCIA)			
Tipo de Inovação	Identificado (SIM/NÃO)	Trecho do Relato	Termo de Identificação
Produto			
Processo			
Organizacional			
Comunicação			
(TÍTULO DA EXPERIÊNCIA)			
Capacidade de Inovação	Identificado (SIM/NÃO)	Trecho do Relato	Termo de Identificação
Liderança transformadora			
Intenção estratégica de inovar			
Gestão de pessoas para inovação			
Conhecimento do cliente e do mercado			
Gestão estratégica da tecnologia			
Organicidade da estrutura organizacional			
Gestão de projetos			
Desempenho em inovação			