

INOVAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA POSSIBILIDADE REAL

Carlos Gustavo Lopes da Silva¹

Geisse Martins²

Flávia Adriana Santos Rebello³

Hugo Silva Ferreira⁴

RESUMO

Quando se pontua a palavra inovação, logo vem à ideia as organizações que adotam posturas diferentes das que são usualmente praticadas no mercado, a criação de produtos e serviços ou algo referente à tecnologia. Mais do que isso, inovação pode ser conceituada como sendo a introdução de algo novo, recriação de produtos ou processos, mesmo que estejam inseridos em entregas já existentes, consolidadas e amparadas por legislações específicas, a exemplo das organizações públicas. Neste viés, a gestão pública tem sido foco de questionamentos quanto a sua atuação e como ela tem acompanhado as dinâmicas econômica e social do mundo, principalmente as relacionadas com os avanços tecnológicos. Acompanhando a história do Brasil no último século, é possível perceber que os órgãos públicos se tornaram parte de um nicho capaz de promover alterações significativas em seus processos, estimulando a cultura da inovação baseando-se em iniciativas advindas do segmento privado. A partir de revisão bibliográfica, o presente estudo demonstra que, apesar das restrições enfrentadas pela gestão pública nos diversos níveis, é possível inovar e oferecer um melhor serviço aos cidadãos.

Palavras-chave: Inovação. Organizações públicas. Processos.

ABSTRACT

When punctuating the word innovation, organizations that adopt postures different from those usually practiced in the market, the creation of products and services or something related to technology. More than that, innovation can be conceptualized as the introduction of something new, the recreation of products or processes, even if they are included in existing deliveries, consolidated and supported by specific legislation, such as public organizations. In this bias,

¹ Doutorando em Gestão e Negócios (UNISINOS). Mestre em Tecnologias Educacionais em Rede (UFSM). Especialização em Desenvolvimento de Jogos Digitais (ESTACIO). Pós-Graduação (MBA) em Administração Estratégica (ESTACIO). e-mail: cgsilva33@gmail.com

² Doutorando em Educação (Yvy Enber). Mestre em Administração de empresas pela Must University. e-mail: geisse@geisse.com.br

³ ³ Bacharel em Administração. Pós Graduação (MBA) em Planejamento e Gestão Estratégica (Uninter), Pós Graduação (MBA) em Gestão de Negócios Internacionais (Uninter), Pós Graduação (MBA) em Recursos Humanos (Uninter), Pós Graduação (MBA) em Gestão do Conhecimento (Uninter). Mestranda em Administração pela Must University. e-mail: flaviaasrebello@gmail.com

⁴ Graduação em Administração pela UNIFAEEL. Especialização em Docência do Ensino Superior e MBA em Educação Corporativa. Mestre em Administração pela Must University. E-mail: prof.hugosferreira@gmail.com



public management has been the focus of questions regarding its performance and how it has accompanied the economic and social dynamics of the world, especially those related to technological advances. Following the history of Brazil in the last century, it is possible to see that public organizations have become part of a niche capable of promoting significant changes in their processes, stimulating a culture of innovation based on initiatives arising from the private corporations. Based on a bibliographical review, the present study demonstrates that, despite the restrictions faced by public management at different levels, it is possible to innovate and offer a better service to citizens.

Keywords: Innovation. Public organizations. Processes.

Introdução

Em um panorama globalizado como é o mundo atual, no qual as redes de contatos são cada vez mais fortalecidas pela aproximação possibilitada pela tecnologia, pelas constantes mudanças sociais, econômicas e nos padrões de vida das populações, o tema inovação é abordado principalmente fazendo referência às empresas privadas, que detém ferramentas e acesso aos novos modelos de gerenciamento, às tecnologias recém-lançadas e possibilidades de flexibilização de seus processos e produtos, além de dedicarem esforços ao atendimento das demandas cada vez mais ansiosas de seus clientes, mantendo o foco na obtenção de lucro. Fica claro, nesta abordagem, que a sobrevivência das organizações neste novo cenário somente será possível se houver um incremento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, não dedicados exclusivamente à criação de novos produtos, mas também na revisão e melhoramento de seus processos.

As organizações públicas, por sua vez, apesar de precisarem se ater a muitas legislações e às restrições orçamentárias e de pessoal, tem adotado, mesmo que timidamente, algumas posturas inovadoras na prestação de seus serviços. Embora grande parte delas se mostre engessada quanto às significativas mudanças impostas pelo mercado e demonstre certa inflexibilidade de seus recursos humanos, as oscilações políticas, sociais e econômicas têm empurrado o setor público a um novo patamar na cultura de inovação.

Objetiva-se nesta metodologia de revisão da literatura, entender o papel relevante da prática inovadora na gestão das organizações públicas, iniciando com alguns conceitos de inovação, seguido de um histórico desta cultura no Brasil e, posteriormente, exemplificando como a gestão pública vem inserindo novos modelos de processos em suas rotinas.

Cultura de Inovação



Conceito de inovação

Vários autores concebem inovação de forma diferente, mas é inegável que o cerne do conceito se concentra no âmbito de criar coisas novas, recriar processos, buscar novos caminhos. Vinculam a inovação como sendo o ponto de sustentação das vantagens competitivas ou mesmo como elemento fundamental para a compreensão de muitos dos problemas básicos da sociedade (Hage, 1999), diante de um mercado que diariamente oferece um sem-número de novas possibilidades aos clientes/usuários.

Schumpeter (1934) define como inovação o desenvolvimento de produtos e ou serviços inovadores no mercado, que não tenham sido fabricados ou desenvolvidos, representando uma mudança do *status quo*.

Mais recentemente, um dado estudo desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que culminou na publicação intitulada Manual de Oslo (OCDE, 2005, p.55), apresentou um conceito revisado de inovação entendendo como sendo “a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”.

Ampliando a compreensão dos conceitos, tem-se a expressão ‘organização inovadora’ que, conforme Barbieri (2007, p.88), é indicada como aquela que “introduz novidades de qualquer tipo em bases sistemáticas e colhe os resultados esperados”.

Diante do compilado destas afirmativas, é possível entender que o termo inovação é um processo passível de gerenciamento, que vai além de apenas pesquisar de forma básica ou aplicada, ultrapassando os limites da comercialização de novos produtos, da prestação de novos serviços ou da mera implantação da cultura nas empresas, estando presente no âmago das atividades de gestão, do compartilhamento de ideias e da introjeção de novidades.

Histórico da inovação no Brasil e no setor público

Considerando e admitindo que as práticas inovadoras sempre existiram, mas que não havia uma dedicação real ao estudo e mapeamento das ações, o Brasil começou a entender a necessidade de adotar processos de inovação a partir da abertura econômica nos anos 1990, em



que o mercado brasileiro permitiu a entrada de produtos estrangeiros, deixando claro o seu status aquém das inovações já desenvolvidas nos mercados externos.

A consequência desta enxurrada de produtos e serviços que já se aliavam às novas tecnologias, fez com que muitas indústrias nacionais perdessem espaço para os produtos chineses, americanos, japoneses, entre outros.

Apesar deste choque econômico e social ocorrido com a abertura econômica na década de 1990, somente em 2004 foi criada a Lei nº 10.973 – Lei de Inovação, de 02 de dezembro, regulamentada e colocada em prática pelo Decreto nº 9.283, de 07 de fevereiro de 2018, que se tornou um marco regulatório das parcerias entre entes públicos e privados, definindo o fomento à inovação no país. Vale dizer que a Lei de Inovação foi precedida pela indução de diversas práticas inovadoras, com destaque à Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE, de 2004, da qual faziam parte o Programa Ciência Sem Fronteiras (sob coordenação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, vinculada ao Ministério da Educação - MEC, e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI) e o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica – Pronatec, sob coordenação da Capes – MEC (ENAP, 2017) (Pereira & Kruglianskas, 2005).

Com o estímulo à criação de ambientes que incentivam o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) com foco no desenvolvimento de soluções e na ampliação do conhecimento gerado na Academia, tornando-o viável para aplicação nas organizações privadas, a Lei de Inovação trouxe um novo caminho para a sociedade no sentido de promover uma aproximação do que estava sendo pesquisado dentro das Universidades e Institutos de Tecnologia com os reais demandantes destas inovações, ou seja, a sociedade.

Entendendo que a prática inovadora não é algo mágico ou surpreendente, e reconhecendo que se trata de um evento secular, posto a literatura acerca do tema citando o economista Joseph Schumpeter (1934), a necessidade de revisão e reposicionamento do Estado brasileiro no âmbito da inovação se tornou imperiosa.

Os mercados globais cada vez mais dinâmicos impõem às nações um ritmo frenético para adaptação às novas realidades. O Brasil, além destes aspectos mundiais, conta também com oscilações internas, tanto políticas quanto sociais e econômicas, tornando o desenvolvimento da pesquisa e a implantação da cultura de inovação mais desafiadora, principalmente quando se tem foco nos produtos e serviços oferecidos nas esferas federal, estadual e municipal.





Iniciativas de inovação no setor público

Importante destacar algumas iniciativas que demonstram a preocupação e o incentivo dos governos no desenvolvimento de pesquisas, no aprimoramento de práticas que beneficiam os cidadãos usuários dos serviços públicos, dos próprios servidores que atuam nos órgãos e na regulamentação de normativas capazes de sustentar as ações de um Estado com dimensões continentais.

Em sua segunda edição, a PINTEC – Pesquisa de Inovação Tecnológica (IBGE, 2007), baseada no Manual de Oslo, é realizada a cada dois anos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e objetiva:

“a construção de indicadores setoriais, nacionais e regionais das atividades de inovação tecnológica nas empresas industriais brasileiras, e de indicadores nacionais das atividades de inovação tecnológica nas empresas de serviços de telecomunicações, de informática e de pesquisa e desenvolvimento, compatíveis com as recomendações internacionais em termos conceituais e metodológicos” (IBGE, 2005, p.12)

A partir dos dados apurados pela pesquisa, se tornou possível que diversas empresas e organismos nacionais e internacionais entendam a dinâmica da inovação no Brasil, partindo do pressuposto que os dados estatísticos podem ser um ponto de partida para o aperfeiçoamento de algumas práticas, mostrando que a constante análise quantitativa e qualitativa dos dados oferece arcabouço consistente para outras inovações.

Trazendo para a esfera estadual, é possível encontrar a ‘Lei Mineira de Inovação’, que foi lançada em 17 de janeiro de 2008, e tem como objetivo normatizar a participação das instituições científicas e tecnológicas nos processos de inovação, versando sobre incentivos a pesquisadores, apoio às instituições de ciência e de tecnologia do estado de Minas Gerais e da iniciativa privada, instalação de parques tecnológicos, além de dar suporte à incubação de empresas de base tecnológica (Minas Gerais, 2008).

Voltando à esfera federal, em 2017 a Escola Nacional de Administração Pública – Enap lançou o livro Inovação no Setor Público – teoria, tendências e casos no Brasil, trazendo uma coletânea de capítulos sobre inovação no setor público, resultado de uma cooperação entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e da própria Enap, com estudiosos e servidores de instituições que compõem a Rede InovaGov, além de colaboradores internacionais.

Nesta iniciativa, que representa o reconhecimento da sociedade em relação às ações inovadoras desenvolvidas por diversos órgãos públicos, é possível destacar dois casos de





sucesso: ‘a experiência da Anvisa para fomentar e incorporar a inovação’ e a ‘utilização do *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções inovadoras no Ministério da Educação – MEC’ (ENAP, 2017).

A experiência da Anvisa para fomentar e incorporar inovação

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, foi criada em 26 de janeiro de 1999, por meio da Lei nº 9.782, e tem como atribuição a proteção da saúde da população por meio da regulação de produtos e serviços direta ou indiretamente ligados à saúde das pessoas.

Em 2014, a Anvisa propôs a criação do Programa de Formação Aplicada dos Servidores da Anvisa (PFA), com o objetivo de:

“não apenas informar sobre a inter-relação entre políticas públicas de saúde e desenvolvimento, e a construção de uma perspectiva econômica que viabilizasse a percepção dos impactos regulatórios nos processos produtivos do mercado industrial da saúde, mas, sobretudo, inserir uma mudança de foco nas práticas regulatórias adotadas pela agência, passando de uma perspectiva endógena (insulada) a uma prática interacional” (ENAP, 2017, p.206)

Abordando a prática da imersão, em que servidores realizavam visitas às empresas fabricantes de alimentos, medicamentos, entre outros, além de participarem de ciclos de palestras, as pessoas foram orientadas e estimuladas a criarem propostas de melhorias por meio de projetos de intervenção. Como resultado de um dos grupos de servidores, nasceu a iniciativa da Fábrica de Ideias, que se baseia em:

“um conjunto de estratégias para promover o melhor aproveitamento do capital intelectual na agência, para além dos limites da hierarquia e da departamentalização, compreendidos naquela ocasião como barreiras ao desenvolvimento de ideias e soluções criativas e inovadoras para os problemas identificados durante a etapa de imersão vivenciadas ao longo do programa.” (ENAP, 2017, p.206)

Depois de diagnósticos internos a fim de mensurar o grau de satisfação dos servidores quanto ao incentivo às práticas de inovação e, posteriormente, a formatação e implantação de um projeto piloto, foi possível “identificar as necessidades institucionais e perceber qual o caminho mais promissor para a institucionalização da proposta” (ENAP, 2017).

O programa demonstrou que, além de aproveitar as expertises internas de diversos servidores e da capacidade de utilização de metodologias que auxiliam na resolução de problemas, foi desenvolvido um sentimento de pertencimento entre aqueles que estiveram





envolvidos nas ações, demonstrando que mesmo sob regramentos de Leis e outras normativas, funcionários e órgãos públicos são capazes de promover alterações em suas rotinas e procedimentos a fim de proporcionar melhorias em seus ambientes de trabalho e na qualidade dos serviços oferecidos à população.

A utilização do *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções inovadoras no Ministério da Educação – MEC

A busca por economicidade e racionalização dos gastos é uma constante quando se avalia a gestão em organizações públicas. Diante desta demanda, o Ministério da Educação – MEC criou o projeto Desafio da Sustentabilidade, que concentrou esforços em fomentar novas ideias para a redução dos gastos com energia elétrica e com consumo de água nessas instituições (ENAP, 2017).

Uma das ferramentas utilizadas foi o *crowdstorming*, que em tradução livre pode ser conceituado como tempestade colaborativa de ideias. Tal ferramenta é capaz de promover a interação de uma quantidade significativa de participantes para pontuar e avaliar possíveis soluções a problemas ou demandas específicas. O destaque deste método é o poder de gerar muitas novas ideias utilizando a inteligência coletiva das comunidades on-line (ENAP, 2017).

A metodologia do trabalho do MEC se pautou em quatro fases, a partir da consulta pública (Fase 1) promovida pelo Ministério, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO, da Secretaria de Educação Superior – SeSu e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec, em parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), em que foram identificadas possíveis soluções inovadoras para as problemáticas expostas (ENAP, 2017).

As fases posteriores consistiram na recomendação às instituições federais de ensino quanto à implementação das soluções propostas, seguida de avaliações periódicas dos resultados obtidos e, na quarta fase, o estímulo e acompanhamento da implementação de projetos inovadores de alto impacto, objetivando a efetividade do gasto público (ENAP, 2017).

Como resultado, foram selecionadas diversas ideias a partir das ações de inovação aberta (*crowdstorming*), possibilitando que fosse elencada, por exemplo, a construção de miniusinas fotovoltaicas como uma das principais inovações de alto impacto implementadas pelas instituições federais de ensino, gerando economia efetiva de gastos com energia elétrica (ENAP, 2017).



Considerações Finais

Este texto teve como objetivo inicial demonstrar o conceito de inovação percebido por alguns autores, possibilitando afirmar que é possível criar novos processos e novos produtos mesmo em ambientes já consolidados, a partir do entendimento de que inovar não é simplesmente ser empreendedor abrindo novas empresas, mas ser inovador em todas as atividades.

A partir da história dos movimentos inovadores no Brasil e como eles foram incentivados e aplicados na gestão de organizações públicas, se permite observar o quão incipiente ainda são as iniciativas inovadoras, apesar de o Brasil ter aberto sua economia nos anos 1990.

Percebe-se, desta feita, que a publicação e a regulamentação da Lei de Inovação em 2004 e 2018, respectivamente, foram decisivas para que novas formas de abordagem dos problemas da sociedade fossem criadas, tanto pela iniciativa privada, por meio de empresas e pesquisadores independentes, quanto pelas instituições públicas de ensino, pesquisa, inovação e tecnologia.

Foi possível pontuar exemplos de ações inovadoras realizadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária por meio do Programa de Formação Aplicada dos Servidores da Anvisa, em 2014, e a utilização de *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções de inovação no Ministério da Educação – MEC, ambas com resultados satisfatórios, podendo tais iniciativas servirem de piloto para multiplicação em outros órgãos do governo em todas as esferas da administração pública.

Com base nas informações obtidas, tem-se a comprovação de que o serviço público também é um ambiente em que a inovação pode e deve ser incentivada, buscando atingir os objetivos de melhorar o atendimento aos cidadãos, promover o uso racional de recursos e oferecendo serviços de qualidade aos usuários.

Referências Bibliográficas

Barbieri, J.C. (2007). Organizações inovadoras sustentáveis: uma reflexão sobre o futuro das organizações. São Paulo: Atlas.

Brasil. Casa Civil (1999). Lei nº 9.872. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm. Acessado em 14 de abril de 2023.

Brasil. Casa Civil (2004). Lei nº 10.973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acessado em 14 de abril de 2023.

Brasil. Casa Civil (2018). Decreto nº 9.283. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acessado em 14 de abril de 2023.

Hage, J.T. (1999). *Organizational innovation and organizational change. Annual Review of Sociology*, 25(1), 597-622.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2005). Disponível em <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/867/1/Pesquisa%20de%20inova%C3%A7%C3%A3o%20tecnologica.PDF>. Acessado em 16 de abril de 2023.

Minas Gerais – Brasil (2008). Lei nº 17.348. Disponível em http://www.fapemig.br/pt/legislacao_detail/223#:~:text=DA%20INOVA%C3%87%C3%83O,c on%20o%20disposto%20nos%20arts. Acessado em 14 de abril de 2023.

OECD. (2005) Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep.

Pereira, J.P.; Kruglianskas, I. (2005). Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. Disponível em <https://www.scielo.br/j/raeel/a/dsjQSfvMtrSkVd95WmLLf/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 14 de abril de 2023.

Schumpeter, J.A. (1934). *The theory of economic development: na inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*. Cambridge: Harvard University Press.

Silva, G.H.T.; Buvinich, D.P.R. (2017). Fábrica de ideias: a experiência da Anvisa como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional. In Cavalcante, P. (Org). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. (pp.205-214). Brasília: ENAP, Ipea.



Souza, W.V.B.; Bermejo, P.H.de S.; Cavalcante, C.C.M.; Domingos, R.N. (2017). Inovação aberta no setor público: como o Ministério da Educação utilizou o crowdstorming para impulsionar a prospecção de soluções inovadoras. In Cavalcante, P. (Org). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. (pp.231-240). Brasília: ENAP: Ipea.

