

Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória¹

**Elisabete Ferrarezi
Sônia Amorim**

Introdução

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal no Brasil constitui, há onze anos, uma prática de estímulo a inovações na gestão governamental, promovida pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, com apoio do antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Os idealizadores do Concurso basearam-se na convicção de que a premiação e a divulgação de práticas inovadoras, com efetividade comprovada, poderiam incentivar a modernização da gestão com o objetivo de aumentar a governança das políticas públicas. O Concurso Inovação, iniciado em 1996, em plena vigência da reforma gerencial do Estado no Brasil, atingiu em 2006 onze edições. Durante esse período constata-se que as concepções relativas ao papel do Estado e as percepções da gestão pública passaram por transformações relevantes, o que se traduziu em determinadas orientações e prioridades no campo da gestão pública.

Considera-se que o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, enquanto instrumento de estímulo da inovação na gestão, refletiu essas transformações, por meio de um movimento indutor, que partiu dos órgãos coordenadores e se traduziu em parâmetros do Concurso, visando estimular determinados perfis de inovações. Há um movimento que partiu dos órgãos públicos que reagiram a esses estímulos, por meio da incorporação das diretrizes da política de gestão, e que se traduziu na emergência e implementação de práticas inovadoras. Entretanto, essa resposta direta aos estímulos não é possível ser isolada de outras variáveis, considerando-se que muitas instituições são mais propensas à inovação do que outras. Essa propensão à inovação pode estar ligada ao tipo de atividade que as instituições desenvolvem, como aquelas que prestam serviços diretos ao cidadão e, portanto, mais sujeitas às pressões diretas da população, ou então, instituições ligadas ao ensino e à pesquisa.

Tomando por base levantamento de dados realizado pela Pesquisa ENAP em 2007, o objetivo deste artigo é analisar as mudanças na trajetória do Concurso, as alterações nas orientações, prioridades e destaques temáticos, verificando – ainda em caráter exploratório – até que ponto elas refletiram transformações mais amplas, no âmbito político-administrativo do Estado brasileiro e as percepções do papel e das modalidades da gestão pública. O caráter exploratório do texto origina-se das dificuldades encontradas para isolamento de múltiplas variáveis intervenientes e dos limites que um levantamento apenas quantitativo impõe. Por esse motivo, questões para continuidade das pesquisas sobre inovação serão apontadas. O texto procura, também, identificar, os órgãos federais com maior participação nas inscrições e premiações, que se destacaram na criação de ambientes favoráveis à inovação.

O artigo está organizado em quatro seções, às quais se seguem as conclusões. Na primeira apresenta-se o contexto das reformas do Estado; em seguida, discute-se o conceito de inovação, por meio de uma revisão bibliográfica, justificando-se o conceito escolhido para este trabalho. A terceira seção oferece uma visão geral do Concurso, destacando a sua evolução, ao longo dos onze anos, no que diz respeito a critérios de seleção e áreas temáticas de referência, de maneira a captar mudanças nas orientações do Concurso e suas possíveis determinações.

¹ As autoras agradecem o apoio da equipe da Pesquisa ENAP na tabulação dos dados e aos comentários ao texto: João Alberto Tomacheski (assessor), Bruno Teixeira Barbosa (estagiário), Juliana Girão de Moraes (assessora) e Clarice Gomes de Oliveira (assessora). Entretanto, a opinião aqui expressa é de responsabilidade das autoras.

A quarta, volta-se para a exploração das iniciativas inscritas, quanto às suas características gerais, buscando identificar focos institucionais de inovação, áreas temáticas de maior concentração e mudanças; e também analisa as iniciativas vencedoras, identificando em que órgãos e em que áreas temáticas têm sido mais bem-sucedidos os esforços de inovar.

1- O contexto das reformas

Foram vários os fatores que geraram mudanças nas instituições públicas brasileiras, entre eles: os processos de globalização, a democratização do no início da década de oitenta e a expansão dos direitos sociais propiciada pela Constituição de 1988. No contexto mundial, diante da crise generalizada do modelo de desenvolvimento, baseado na regulação e no financiamento e controle estatal, passa a atuar um novo regime de acumulação, associado a um sistema distinto de regulamentação política e social, denominado acumulação flexível. Este sistema se apóia na flexibilidade de processos de trabalho, dos produtos, dos mercados e padrões de consumo especializados, incorporando novas tecnologias da informação e comunicação, redefinindo o conceito de automação e inovação. Esse novo regime se caracteriza pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento, serviços financeiros, taxas, intensificação comercial, tecnológica e organizacional, o que exige uma gestão mais ágil, adaptável e eficiente, tanto no setor privado quanto no público.

A crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial, tornou transparente a crise fiscal e abalou os conceitos de administração pública, exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal e à necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental. As dimensões da crise passavam pelo declínio do Keynesianismo, do Estado do Bem-Estar, pelas distorções do modelo burocrático e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira. As críticas em torno das distorções geradas pelo modo de organização administrativa do Estado, e o próprio modelo burocrático, foi intenso na primeira metade dos anos noventa, face ao debate sobre as exigências de democratização e publicização do Estado, principalmente na América Latina.

Na década de 80, surgem na Europa e nos Estados Unidos, as reformas administrativas sob a inspiração da lógica de administração do setor privado. Inicialmente, desenvolveram experiências de reforma no setor público baseadas nos princípios de descentralização e flexibilidade administrativa, com o foco das reformas na diminuição de custos, no corte de pessoal, no aumento da eficiência e da produtividade e na flexibilização burocrática.

A década de 90 se destacou pela execução da agenda neoliberal tanto em países da Europa Oriental como nos da América Latina, com ênfase nas reformas pró-mercado. Nessa fase, foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduziam a um quadro de ajuste e estabilidade econômica, à redução do tamanho do Estado e ao desmantelamento de instituições protecionistas. Os resultados dessa série de reformas implicaram uma profunda reestruturação produtiva dessas economias, o que provocou também uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, por meio da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e laborais. Em seguida, o objeto das mudanças passou pela consolidação das reformas, pelo restabelecimento da capacidade regulatória do Estado em atividades que foram repassadas para a iniciativa privada, pela melhoria da competitividade e por novas definições na oferta dos serviços sociais e de sua qualidade.

De um modo geral, a “administração empreendedora” dos Estados Unidos, o “gerencialismo”, a “nova gestão pública” ou a “administração gerencial” pretendiam a introdução da lógica da produtividade existente no setor privado nas organizações do setor público, em substituição ao clássico modelo burocrático. No entanto, devido às especificidades do setor público, a aplicação pura desse modelo incorreu em uma série de limites, sendo revisto em seguida. Segundo Diniz (2005), houve a prevalência da visão economicista dos organismos internacionais, o que conduziu ao minimalismo da agenda pública, com os problemas econômicos ocupando o centro da agenda governamental.

A alta tecnocracia dos organismos multilaterais, após perceber que a simples obediência às políticas pelo Consenso de Washington era insuficiente e irrealista para reformar o setor público, começa a questionar o conceito minimalista de Estado e passam a adotar o ponto de vista de que os Estados capazes e ativos constituem elementos-chave para construir modernas economias de mercado. Em decorrência, surge a tendência de revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito para o êxito dos governos.

Na América Latina, segundo Grau (1997), a publicização da administração pública exigia, por um lado, reformas orientadas para criar os valores tradicionais das burocracias públicas, fomentar a responsabilidade do funcionalismo público e assegurar a profissionalização dos quadros públicos, com a retificação daqueles princípios que tendiam a enrijecer e levavam a déficits de motivação². Por outro lado, exigia reformas com a adoção do modo pós-burocrático de organização e gestão dos serviços públicos que recuperassem a importância da discricionariedade como condição necessária para o desdobramento da institucionalidade de representação social e que fundamentasse uma autoridade descentralizada sobre bases pluralistas.

O questionamento da burocracia auto-referenciada e os limites do Estado do Bem-Estar passam a fazer parte deste debate, que buscava a ampliação da esfera pública e a participação dos cidadãos de modo a alcançar maior publicização dos processos de adoção de políticas e decisões do Estado. Para isso, buscava-se uma modificação interna da administração pública e também uma revisão do marco institucional ligado ao aparelho do Estado para poder admitir essa possibilidade de participação e para readaptar-se às novas condições de multifatorialidade em que se dão os problemas sociais. Entre as medidas sugeridas estavam: a revisão da forma setorial como estava configurado o aparelho de governo, o fortalecimento das capacidades centrais de formulação e de controle das políticas públicas. Buscava-se, também, a coordenação de políticas por meio de um corpo central de profissionais públicos capazes de identificar e coordenar as políticas que tivessem ligação com diversos departamentos, fugindo à lógica vertical (Grau, 1997).

No Brasil, entre 1985 e 1997, várias reformas foram implementadas. A agenda pública reformista da Constituição de 1988 teve como impulso as idéias de descentralização e desburocratização. Esses dois movimentos, aliados a mecanismos que tornassem o setor público mais transparente, ampliariam o controle social sobre a gestão pública. Já no início da década de 90, o governo Fernando Collor, frente ao arrefecimento da deterioração da situação fiscal e econômica, aplica o receituário liberal, promovendo a primeira onda de reformas administrativas, com medidas de corte de pessoal lineares, extinção de órgãos e estruturas. Na área econômica, a difusão das reformas pró-mercado no Brasil ocorre segundo um pacto interelites, que se estendeu por longo período e precede o ajuste e a estabilização. A agenda pública, a partir desse governo, passou a refletir a agenda internacional de reforma do Estado, difundida pelas agências multilaterais (Melo, 2002).

Na área social, desde a década de 80 no Brasil, as propostas de reforma dos setores progressistas que lutaram pela redemocratização do país enfatizaram a necessidade de democratização dos processos decisórios e do acesso aos serviços públicos, com a equidade dos resultados. Já nos anos 90, sob a escassez de recursos, figuravam na agenda a descentralização, a necessidade de estabelecer prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, da participação e da introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais.

² As propostas passavam pela reconceitualização do sistema de carreiras, desligando-o da estabilidade garantida, de modo a possibilitar a implantação de sistemas de incentivos e premiações ligados ao desempenho; o desenvolvimento de sistemas de remunerações dos servidores públicos associados a seu rendimento; e o estabelecimento de sistemas de capacitação que possam contribuir para estabelecer uma cultura profissional própria de generalistas (Grau, 1997).

Em relação a essas formas de gestão, a ênfase era na busca por maior agilidade operacional, eficiência, efetividade e eficácia, a fim de superar a rigidez da burocratização dos procedimentos e os desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e controle social sobre as ações do Estado (Farah, 2001).

A agenda neoliberal, que ganhava espaço nos países desenvolvidos e nas agências multilaterais, propunha para o problema da crise econômica o ajuste econômico, desregulamentação da economia e a redução do tamanho do Estado. Para a área social, a agenda neoliberal era composta de: privatização de serviços para o setor lucrativo; descentralização das políticas sociais; focalização orientada para a concentração da ação estatal em determinados serviços e em populações vulneráveis e em situação de pobreza extrema; e gestão social mais eficiente (Farah, 2001). De acordo com as sociólogas Marta Farah e Sonia Draibe, a redefinição da agenda de reforma proposta por atores progressistas (“democratas”), que vinham atuando desde a Constituinte, pretendia, diferentemente da agenda neoliberal, reformar e fortalecer a ação do Estado porque era imprescindível lidar com os desafios advindos das mudanças estruturais do capitalismo e da globalização.

A partir da década de 90, houve uma inflexão nas políticas públicas, mais evidente nos governos subnacionais, caracterizada por novos arranjos institucionais e inovações em políticas que se combina com a herança do modelo anterior. A descentralização aumentou a importância da ação de governos municipais nas políticas sociais, mas exigiu políticas de coordenação federativa, face à heterogeneidade das condições locais para enfrentar esses desafios. O discurso da reforma do Estado é incorporado com sentido renovado pelos progressistas, motivando a maior coordenação intragovernamental e intergovernamental nas ações descentralizadas, a incorporação de novos atores em várias fases da política e a procura de parceiros privados para as ações. A privatização e terceirização passam a ser debatidos e apresentados, não apenas pelos neoliberais, mas também pelos defensores do Estado como uma possibilidade de reformar sua ação e garantir maior equidade social (Farah, 2001).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foi apresentado pelo MARE, em 1995, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma da administração pública, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado. Segundo o diagnóstico do Governo, além da questão fiscal, a crise do Estado estava ligada à crise de administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, pelo clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal. A crise do modelo burocrático era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que se mostravam limitadas para responder com agilidade às demandas sociais, bem como por serem pouco permeáveis às inovações. Deveria assim caminhar para um novo modelo de gerenciamento, a Administração Pública Gerencial³. As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção, e sua forma de se relacionar com a sociedade. A partir de 1998, as reformas administrativas globais cedem lugar na agenda para as propostas de reformas especializadas, como a integração entre o plano e o orçamento, na figura do Plano Plurianual (PPA). A necessidade de inovar, dentro do setor público, estaria ligada à busca de novos meios e abordagens para resolver novos e velhos problemas e para melhor atender às exigências da sociedade, cuja complexidade e pluralidade de demandas e interesses requerem constante adaptação e permeabilidade do Estado.

³ Entende-se por administração gerencial o modelo “fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995: 23-24)

Os dados do Concurso Inovação revelam uma coerência entre as áreas temáticas incentivadas pela agenda governamental, a disseminação de princípios da reforma do Estado em voga desde a década de 90, e a ocorrência de inovações em determinadas áreas. Essas últimas também são reflexos de agendas especializadas que tratam de temas específicos em torno dos quais gravitam grupos de interesse e comunidades de política. Segundo Kingdon (2006), a agenda difusa é uma característica das políticas públicas, e as decisões a elas relacionadas acontecem pela combinação de processos: problema, política e política pública, catalisada pela ação de empreendedores, que investem tempo e esforços para trazer um problema para a opinião pública ou o governo.

2- Inovação em gestão: alguns conceitos

O conceito de inovação aplicado à gestão pública é relativamente recente, motivo pelo qual encontra-se sujeito a diferentes compreensões em relação à sua natureza e abrangência. Daí a necessidade de identificar as várias acepções do termo na literatura especializada, a partir das quais se estabelecerá a definição de trabalho utilizada nesse artigo.

Em sua origem, o conceito de inovação foi formulado no âmbito das políticas de ciência e tecnologia, por isso era inicialmente entendido como inovação tecnológica *strictu sensu*. Atualmente, o termo tem um sentido mais abrangente, mas ainda não há um consenso em torno de seu significado. O que há em comum é a valoração positiva a ele atribuída, com significado de avanço e modernização das organizações de forma planejada e deliberada a fim de obter melhores resultados.

Percorrendo alguns autores, constata-se que uma primeira divergência incide sobre a vinculação do termo inovação com invenção (criatividade). Segundo alguns, invenção e inovação são distintos, porque o primeiro tem a ver com inspiração, o segundo, com aplicação. Para outros, essa distinção não tem significado, porque a inovação é um processo que exige alguma dose de criatividade.

Patel (2006) reúne as percepções e divergências de alguns teóricos sobre o conceito inovação. Abordando as categorias de mudança que podem ser consideradas na inovação, o autor refere-se à posição de Hartley para quem a inovação deve ser separada de melhoria geral, pois uma organização pode focar em pequenas mudanças incrementais para sua melhoria, sem passar por inovação.

Em contrapartida, Patel destaca a contribuição de Moore, segundo o qual o importante é considerar a inovação não como um fim em si mesma, mas como algo que deve ser julgado por sua capacidade para criar o que denomina “valor público”. Ao contrário de Hartley, Moore considera possível identificar dois modelos para entender o processo inovador no setor público: um com base em avanços inovadores específicos e notáveis e outro baseado em organizações inovadoras e melhorias contínuas. Moore conclui que o estudo sobre inovação no serviço público pode focalizar o processo que gerou uma inovação de base e modos de disseminar a idéia, assim como a criação de organizações inovadoras que continuamente inovam e aprendem que pequenas mudanças resultam em significativas mudanças ao longo do tempo.

O *Cabinet Office* do Reino Unido segue a mesma orientação quando define inovação como o sucesso na criação e implementação de novos processos e produtos, serviços e métodos de serviços que resultam em melhorias significativas e ganhos em eficiência, efetividade ou qualidade. Isso pode incluir inovações incrementais (melhorias pequenas em serviços e processos existentes, mas que tem um importante resultado no processo global) e inovações radicais (que criam novos serviços ou mudam fundamentalmente modos de organizar e prestar serviços). Inclui ainda a categoria inovações sistêmicas ou transformadoras, que são grandes inovações que se desenvolvem geralmente pela emergência de novas tecnologias, que transformam setores, dando origem a novas estruturas, organizações e relações. Estas inovações levam décadas para serem totalmente exploradas e requerem mudanças fundamentais nos arranjos organizacionais, sociais e culturais (*Cabinet Office*, 2003).

Em uma visão geral, Alberti e Bertucci (2006) apresentam uma definição bastante abrangente de inovação, quando afirmam que inovar é o ato de conceber e implementar uma nova forma de alcançar um resultado ou executar um trabalho. Pode envolver a incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Podem ser novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas e ressaltam: a inovação não é uma solução completa e fechada, mas uma solução aberta, transformada pelos que a adotam (Alberti e Bertucci, 2006).

Para Hamel (2006), que discute a inovação no setor privado, pesquisadores deram relativamente pouca atenção à dinâmica da inovação em gestão. Para o autor, inovação em gestão significa inovar os princípios e processos gerenciais que de fato transformam as práticas das tarefas e as maneiras como elas são realizadas.

Já a *Canada School of Public Service* considera inovação como “a geração e aplicação criativa de novas idéias que produzam uma melhoria significativa em um produto, serviço, atividade, iniciativa, estrutura, programa ou política” (Canada School of Public Service, 2000:9).

Patel acredita que as definições de inovação diferem de acordo com a perspectiva e abordagem dos que a usam e recomenda que ao iniciar um programa de premiação de inovação deve-se usar uma definição menos estrita e, à medida que o programa evolui, a definição pode tornar-se mais clara e rigorosa. O uso de uma definição flexível junto com incentivos adequados pode criar um ambiente onde servidores se esforcem para superar os limites (Patel, 2006).

Por outro lado, a inovação não deve ser confundida com o conceito de “melhor prática”. Alberti e Bertucci afirmam que “melhor prática” pode ser definida como “uma atividade ou procedimento que produziu resultados expressivos e que pode ser adaptada para aumentar a efetividade e eficiência em outra situação” (2006:4). Alertam que há hoje consenso de que o uso do conceito é problemático quando relacionado à governança e administração pública, já que implica que há um modo melhor de fazer as coisas, quando, na realidade existem muitos modos de implementar idéias inovadoras.

Nessas definições, é possível constatar três componentes que são comuns ao conceito de inovação: novas idéias, aplicação e mudanças significativas que produzam resultados. Tomando como base essas perspectivas, iniciativas inovadoras para esse artigo significa: *Mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade.*

Em 2007, a partir de uma revisão dos 11 Concursos realizados pela ENAP desde 1996, esse foi o conceito adotado para a 12ª edição do Concurso. Essa definição é a que melhor se adapta às características das instituições brasileiras, em que mudanças se processam de forma incremental, sendo comum que as práticas antigas não sejam completamente extintas pelo surgimento de uma nova prática, ou que as novas práticas sejam implementadas por meio de estruturas paralelas. Esses fatores, aliados às ponderações de Patel, Moore e de Alberti e Bertucci nos levaram a escolher essa definição, menos restritiva, que reconhece o valor das pequenas mudanças na geração de um ambiente institucional de inovações na gestão federal, no longo prazo.

3- Histórico e características do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 1996-2007

Ao ser criado em 1996, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal inseria-se em um conjunto maior de ações a serem implementadas na administração federal, definidas no Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, que tinha como inspiração princípios e diretrizes do modelo gerencial de administração – Nova Gestão Pública. Por outro lado, enquanto a comunidade acadêmica colocava

ênfase nas políticas públicas inovadoras, a ENAP decidiu focar a inovação na gestão pública, ainda vista como algo difuso e de pouca concretude (Escola Nacional de Administração Pública, 2001).

O objetivo do Concurso era reconhecer e divulgar as iniciativas bem-sucedidas na administração federal e promover a valorização de dirigentes, gerentes e equipes de empreendedores públicos, incentivando, desse modo, sua participação na implementação do novo modelo de gestão.

A preocupação dominante, no período de 1996 até a terceira edição, em 1998, consistiu em dar ênfase ao processo de transformação na gestão, de acordo com as diretrizes apontadas no Plano Diretor da Reforma do Estado e divulgar as mudanças em curso, com menor preocupação com o rigor na identificação da inovação. Como decorrência, as premiações atingiam até 50 iniciativas (Escola Nacional de Administração Pública, 2001).

O Concurso definia como inovações em gestão as ações gerenciais implementadas que tivessem “introduzido mudanças substantivas na administração pública federal, baseadas nos princípios da gestão pública empreendedora”. Os princípios que norteavam o processo de reforma do aparelho do Estado, então em curso, eram: "orientação para resultados; foco no usuário-cidadão; aumento da eficácia e eficiência organizacional ou do programa; estímulo à criatividade na realização do trabalho; valorização do servidor; desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos; responsabilização e trabalho em equipe; horizontalização das estruturas, desburocratização; transparência dos processos decisórios; descentralização das ações e desenvolvimento de parcerias” (Escola Nacional de Administração Pública, 2001:9).

Em resumo, nesse período, o Concurso premiava, mais do que experiências inovadoras ou “melhores práticas”, mas sim aquelas iniciativas coerentes com a reforma gerencialista em implantação pelo MARE. Desse modo, tanto os critérios de seleção quanto as áreas temáticas eram coerentes com os parâmetros da administração gerencial e/ou gestão empreendedora. O regulamento do Concurso determinava que as iniciativas inscritas seriam avaliadas por um Comitê Julgador, formado por especialistas em gestão pública, a partir dos seguintes **critérios de seleção**:

- Mudança quantitativa ou qualitativa em relação a práticas anteriores;
- Impacto na qualidade do serviço prestado;
- Utilização responsável dos recursos;
- Produção e difusão de informações gerenciais;
- Instrumentos para avaliação dos resultados;
- Grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial;
- Desenvolvimento de parcerias;
- Participação de entidades de classe;
- Participação de beneficiários na avaliação de resultados;
- Possibilidades de transferência para outras instituições.

Entre 1998 e 2002, o Concurso incorporou em seu título o aposto Prêmio Helio Beltrão, conferindo um destaque para iniciativas que representassem um avanço na direção da desburocratização, como forma de homenagear o ex-ministro que, nos anos 70, criou o Programa Nacional de Desburocratização, contribuindo de forma significativa para a simplificação de procedimentos nos órgãos públicos.

Entre 1999 e 2002 inaugura-se um segundo ciclo de reformas na gestão pública brasileira, que tem como ponto de partida a fusão do MARE com o Ministério do Planejamento e a priorização do processo de planejamento. A estabilização macro-econômica revitaliza o planejamento como instrumento de gestão pública, com a elaboração, em novas bases conceituais e metodológicas, do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003.

De acordo com Gaetani (2003a:21), as experiências dos dois períodos tiveram inspirações distintas: as correspondentes ao primeiro ciclo encontraram subsídios na Nova Gestão Pública; as do segundo, trouxeram das práticas do setor privado, muitas das idéias que embasaram propostas do Plano Plurianual 2000-2003.

Segundo o autor, as reformas do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) “atribuíram grande importância às mudanças legais, estruturas organizacionais e à questão de pessoal. O MARE desenvolveu também um importante conjunto de processos de mudança nas áreas de qualidade e capacitação gerencial. Mas o ciclo das reformas baseado no PPA 2000-2003 focalizava a dinâmica da implementação de programas e os esforços de contratualização de resultados embutidos nos processos de planejamento e execução orçamentária e financeira” (Gaetani, 2003a:34).

Em 1999, o Concurso passa a adotar maior rigor no processo seletivo das iniciativas, julgando o que denomina “melhores práticas” pelos resultados quantitativos e qualitativos (baseados em indicadores de desempenho) e reduzindo a vinte o número de iniciativas premiadas. Ao apresentar as ações premiadas em 2000, a coordenação mostra a importância do PPA nas diretrizes do 5º Concurso ao incluir como potenciais participantes do Concurso os gerentes de programas e coordenadores de ação do PPA. Afirma-se a importância da gestão pública, entendida com “a gestão empreendedora, com foco nos resultados, na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na desburocratização, na redução dos custos e no uso responsável dos recursos, na valorização do servidor e no desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos” (Lemos, 2000:9). A partir de 2000, o Concurso fortalece-se com a substituição de premiação simbólica por prêmios concretos e com destaques em gestão empreendedora para iniciativas que mais tenham representado a aplicação de seus princípios. Esses destaques se mantiveram até 2002.

Em 2003, a mudança política-administrativa do país, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, suscitou outras tendências de gestão, que se traduziram em algumas alterações no Concurso. A política de gestão no primeiro ano do governo Lula, ao contrário do governo anterior, deixou de emanar de um núcleo irradiador único, como era na época do extinto MARE.

Gaetani (2003b) menciona quatro áreas de gestão que passaram a ser alvo de atenção na agenda do novo governo: coordenação da política social (buscando integrar programas de transferência de renda, que envolvem complexas interações interorganizacionais e intergovernamentais, para maior eficiência e sinergia); consolidação do marco regulatório do Estado (iniciado no governo anterior, com a criação das Agências Reguladoras); aperfeiçoamento do controle e da auditoria de gastos de recursos federais transferidos a entidades sub-nacionais; introdução de mecanismos participativos (por meio de audiências públicas, durante a elaboração do Plano Plurianual 2004-2008).

A influência dessas mudanças começa a se fazer sentindo Concurso já em 2003, quando a coordenação afirmava que a maior alteração em relação aos concursos anteriores consistia no critério para identificar uma experiência de gestão inovadora, no qual o conceito inovação passava a ser o elemento central para a identificação e o julgamento das experiências, flexibilizado assim a ênfase nos princípios da administração gerencial (Morais, 2005).

As mudanças no foco da agenda de governo alteraram mais claramente os parâmetros do Concurso a partir do segundo ano do governo, em 2004.

O documento de apresentação das premiações de 2004 declarava que o 9º Concurso não adotava mais o critério de premiação que conferia destaque para gestão empreendedora, segundo a Coordenação do Concurso: “o objetivo do prêmio hoje não busca apenas contribuir para a consolidação do modelo de gestão pública empreendedora, mas incentivar a geração e disseminação de novos conhecimentos em gestão e políticas públicas”. Ressaltava também que aquele Concurso mantinha “a inovação como eixo da dinâmica e do crescimento de nações, regiões, setores, organizações e instituições, e considera fundamental a disseminação de boas práticas de governo, comprometidas com a necessidade de promoção da cidadania e prestação de serviços de elevada qualidade” (Morais, 2005:12).

Essa orientação geral persistiu nos concursos realizados até 2006, assim como constitui parâmetro para a edição de 2007. Para a próxima edição, a ENAP, utilizando subsídios colhidos da pesquisa realizada sobre os onze anos do Concurso, decidiu aprimorar a realização do Prêmio, atuando em duas direções: a primeira voltada para seu público-alvo, intensificando a divulgação do Concurso e tornando mais objetivas as categorias nele utilizadas; a segunda direcionada para o Comitê Julgador, oferecendo mais informações sobre as iniciativas, objeto de avaliação.

A partir dessa estratégia, foram redefinidos conceitos, critérios e áreas temáticas. Adotou-se como conceito de inovação “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade” (ENAP, 2007). As 16 áreas temáticas da 11ª edição foram agrupadas em apenas sete. Os critérios de seleção sofreram alterações, fortalecendo-se os aspectos relativos à comprovação de resultados da mudança frente à situação-problema ou demanda identificada; assim como os correspondentes ao envolvimento dos servidores e da sociedade e ao potencial de adaptação da iniciativa a novos contextos.

Os relatos escritos, que constituíam, junto com documentos, a única fonte de avaliação, foram acrescidos de novos itens, com maior detalhamento das ações, e o processo de julgamento foi aperfeiçoado, incluindo visitas de campo, por parte de um Comitê Técnico, aos 20 semifinalistas, garantindo melhores condições de avaliação ao Comitê Julgador.

Para a análise da trajetória do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, ao longo dos seus onze anos, foi utilizado três períodos: 1996 a 1999, 2000 a 2002 e 2003-2006, correspondentes a focos diferentes na política de gestão pública. Uma primeira constatação é que, mais do que rupturas, houve continuidade em princípios basilares da reforma, embora com mudança de ênfases, o que se refletirá também nas mudanças incrementais do Concurso. Refletindo sobre a persistência de temas da reforma no Brasil, Gaetani (2003) destaca que o uso abusivo da retórica gerencial no período 1995-2002 gerou certo grau de saturação e estigma do termo, mas não das idéias, por três razões: o uso cotidiano no mercado privado dos conteúdos gerenciais, o grau de consolidação de conceitos originalmente oriundos do gerencialismo (como qualidade, customização, contratualização de resultados, dentre outros) e a natureza objetiva de alguns dos problemas enfrentados pelo governo, de natureza gerencial.

Em resumo, houve persistência e institucionalização de muitas das inovações ocorridas ao longo do período analisado. Não obstante, reconhecem-se também focos prioritários de gestão em cada um dos períodos.

O primeiro período, de 1996 a 1998, privilegia práticas de gestão estritamente relacionadas ao modelo gerencial e à reforma do Estado em curso no Brasil. Um segundo período, de 1999 a 2002, mesmo mantendo os princípios gerais da gestão empreendedora, desloca sua ênfase para o planejamento e orçamento, a gestão estratégica e a gestão por programas, revitalizados com o Plano Plurianual 2000-2003. No terceiro período, de 2003 a 2006, a reforma administrativa, que já perdera força com a extinção do MARE no governo anterior, perde centralidade na agenda decisória e as inovações concentram-se na melhoria de políticas sociais com foco na inclusão social.

A gestão pública deixa de ter um plano para reformas massivas, um foco irradiador, passando a se preocupar com problemas e características específicas de determinadas políticas públicas e suas agendas especializadas, como melhorias do processo de trabalho ou novos arranjos institucionais para coordenação de políticas.

4 - Experiências inovadoras inscritas de 1996 a 2006

A análise de todas as iniciativas inovadoras inscritas no Concurso Inovação da Gestão Pública Federal nas suas onze edições, paralelamente à análise das iniciativas premiadas, permite ver a realidade da inovação no setor público federal brasileiro pelo ângulo dos órgãos diretamente envolvidos na geração e implementação de novas práticas.

Os dois estudos feitos, anteriormente, sobre o Concurso⁴ representam um esforço de compreensão das mudanças em curso naqueles períodos, mas tiveram como foco da análise as experiências premiadas. O documento relativo ao balanço dos cinco anos do Concurso apresenta, além do levantamento geral das premiações e do detalhamento daquelas voltadas para o atendimento ao usuário-cidadão, os resultados de uma pesquisa sobre a continuidade das inovações premiadas de 1996 a 1998, buscando apreender a dinâmica das inovações nos órgãos públicos. Infelizmente, o pequeno número de informações recebidas dos órgãos impediu generalizações a respeito dessa dinâmica

Na pesquisa realizada em 2007, decidiu-se analisar o universo das iniciativas inovadoras com *inscrições* válidas na ENAP, nas onze edições do Concurso, considerando-se que, sendo todas inovações já implementadas nos respectivos órgãos, sua abordagem seria fundamental para captar um retrato de inovações ocorridas na gestão pública federal. As iniciativas inscritas foram analisadas quanto ao ministério e o órgão de origem e quanto à dimensão temática.

Na tabela 1, são apresentados os inscritos em todas as edições do Concurso, nos três períodos apontados. Observando-se a distribuição das iniciativas por órgãos e por áreas temáticas é possível identificar algumas questões, sendo algumas delas respondidas e outras apenas objeto de hipóteses provisórias, tendo em vista a ausência de pesquisas qualitativas com os responsáveis pelas iniciativas. Por que a receptividade à mudança foi maior em alguns órgãos do que em outros? Foram estes órgãos apenas receptores dos estímulos à inovação dos responsáveis pelas políticas de gestão ou já possuíam características que favoreciam a mudança? Orientaram-se de acordo com as prioridades de gestão presentes em cada período? Que temas têm alta participação em todas as edições? Quais órgãos do governo federal têm pouca representatividade em todo o período do Concurso? Essa pouca representatividade indica uma estrutura avessa às mudanças ou somente um desinteresse do órgão em relação ao Concurso?

As questões que tentaremos responder, a partir dos dados levantados, buscam verificar se houve diferenças significativas nos três períodos identificados: 1996 a 1998, 1999 a 2002, e 2003 a 2006, correspondentes a focos diferentes da política de gestão pública.

No balanço de todo o período do Concurso constatam-se *913 inscrições válidas*, com uma média anual de 83 inscrições. A maior concentração de inscrições ocorreu nos primeiros anos do Concurso (1996 a 1998) com uma média anual de inscrições correspondente a 122 (tabela 1). O período coincide com a fase mais expressiva de implementação da Reforma Administrativa, tendo esta forte disseminação, por meio da produção de material para discussão, de capacitação, formação de pessoal, encontros e seminários de sensibilização e informação em relação aos princípios do gerencialismo e às mudanças que se pretendiam realizar na gestão pública, além de ter mobilizado comunidades de especialistas

⁴ O primeiro, sobre os dois primeiros anos – 1996 e 1997– (Rua, 1999); o segundo, mais detalhado, realizado pela Pesquisa ENAP, fazendo um balanço dos cinco primeiros anos do Concurso: 1996 a 2000 (Escola Nacional de Administração Pública, 2001).

sobre a gestão pública que passaram a debater as propostas da reforma administrativa, bem como outras reformas em curso (reforma da previdência, tributária, administrativa).

Em que pese as resistências sofridas por parte da burocracia e dos políticos, houve investimentos no fortalecimento de um núcleo estratégico do Estado, por meio da retomada de concursos públicos para carreiras, da capacitação de dirigentes e gerentes para implantação de mudanças, das transformações organizacionais no interior do aparelho do Estado e da criação de novos instrumentos gerenciais que dessem apoio às mudanças pretendidas (contratos de gestão, avaliação de desempenho, controle por resultados, gestão da qualidade etc.).

Essa influência do Plano Diretor e a criação de um contexto favorável à mudança na gestão pública pode explicar a receptividade dos órgãos a novas experiências. As exigências para inscrição eram também menores, dada a prioridade conferida no Concurso à divulgação e disseminação dos princípios do gerencialismo.

No segundo período, 1999 a 2002 as inscrições decresceram comparativamente ao primeiro, atingindo uma média anual de 93 (tabela 1). A mudança de ênfase do Concurso, que se desloca para planejamento e orçamento, assim como a extinção do MARE e a diminuição dos incentivos à Reforma Administrativa, podem ter tido influência nessa redução. A partir da extinção do MARE, em 1999, a reforma gerencialista perdeu sua força política, sendo as suas secretarias operacionais incorporadas à Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As mudanças normativas iniciadas em 1998 tentavam propiciar a integração do plano-orçamento. No PPA 2000-2003, essa integração deveria ser estruturada por meio de programas formulados com origem em problema ou demanda social. Essa fusão constitui um desafio permanente para a gestão, já que implica mudanças em áreas consolidadas, como a da tradição do planejamento normativo e orçamento-programa, assim como exige a definição clara de objetivos e indicadores de resultados e conhecimento e habilidades por parte dos gerentes, para incorporação e manejo dos novos instrumentos e métodos. Segundo Pares e Valle (2006), a despeito dos esforços empreendidos no gerenciamento dos programas do PPA 2000-2003, a gestão por programas não foi disseminada com os instrumentos gerenciais voltados a resultados, permanecendo a gestão das organizações focada em processos e, apesar da figura do gerente de programa, a responsabilização por resultados proposta continuou diluída. Já Gaetani (2003a) aponta que os resultados dessa experiência foram de certa forma institucionalizados, embora sem necessariamente serem bem-sucedidos, em função de terem sido negligenciados aspectos organizacionais e humanos indispensáveis para o sucesso das inovações.

Como essa inovação esteve (e ainda está) em constante aperfeiçoamento, ela exige aprendizagem também continuada de dirigentes e servidores para adaptação. Provavelmente, o decréscimo nas inscrições no Concurso, visível desde 1999, refletia que a nova agenda de mudanças pretendidas, com foco na integração plano-programa por meio de gestão estratégica, e não nas formas de organização das instituições, ainda não estava suficientemente disseminada. O fator tempo para disseminação das inovações parece ter influenciado as inscrições no Concurso, durante o segundo período analisado, pois se observa no decorrer do período (1999 a 2002) um crescimento no número de inscrições de 78 para 128 (tabela 1).

Já no período 2003-2006 ocorre um decréscimo significativo no número de inscrições: a média do período passa para 45 inscrições (tabela 1). A baixa maior foi registrada em 2004, com um total de 22 inscrições. Nesse ano, o que pode ter ocorrido é o impacto da mudança de administração no Governo Federal. Por ser um momento típico de transição e indefinições poderia ter existido uma insegurança quanto às novas prioridades da agenda pública. Como o regulamento do Concurso exige que as inovações tenham pelo menos um ano de vigência, a transição de 2003 se refletiu no número de inscrições de 2004.

Outros fatores, além da descontinuidade administrativa, que podem ter contribuído para o declínio de inscrições nesse período são as mudanças no foco da política de gestão pública no novo governo, que se traduziram em algumas mudanças nos parâmetros da 9ª edição, mas que não estavam suficientemente claras, assim como dificuldades na divulgação daquela edição do Concurso.

De fato, em 2005 e 2006, o número de inscrições voltou ao patamar do início do período (em 2005 o Concurso teve 49 inscrições e, em 2006, 56 inscrições).

O PPA 2004-2007 manteve o modelo de planejamento vigente, mas com a introdução de inovações no modelo da gestão. O novo modelo aponta, segundo Pares e Valle (2006), para a necessidade de mudanças nos mecanismos para a gestão das organizações públicas para que sejam orientadas por resultados e pelo aumento da participação. Esse desafio, presente desde o segundo período analisado, torna-se ainda mais claro quando se observam os objetivos desse novo modelo: “reafirmar os princípios da gestão pública orientada por resultados; viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil; propiciar mecanismos para a tomada de decisões estratégicas e operacionais; melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas; e propiciar a inserção da gestão dos programas nos processos da organização” (Pares e Valle, 2006:255). Mudanças essas que requerem investimentos e longo tempo de maturação para obtenção de impactos.

4.1 - Participação de Ministérios e instituições vinculadas nos 11 anos do Concurso

A análise das inscrições das instituições federais no Concurso mostrou que este teve grande abrangência, envolvendo 21 dos 23 ministérios, além da Presidência da República e Advocacia Geral da União⁵ (tabela 2).

Quanto à origem das iniciativas inovadoras, o levantamento de dados permite visualizar algumas instituições que se destacaram em todo o período do Concurso, assim como as que, por alguma razão, apresentaram baixos índices de participação.

A análise do número de inscrições das instituições evidencia a alta concentração de inscrições por parte de onze delas, que juntas responderam por 87,40% do total de inscrições do Concurso. Quatro ministérios responderam por 57,5% do total de inscrições: o Ministério da Educação (18,4%), o Ministério da Fazenda (17,31%), o Ministério da Saúde (11,06%) e o Ministério da Previdência Social (10,73%) (tabela 2). A elevada participação no Concurso desses ministérios já era observada no estudo realizado sobre as duas primeiras edições, quando os dados apontaram que o Ministério da Educação, Fazenda, Previdência Social e Saúde respondiam por 62% das inscrições (Rua, 1999:296).

A pesquisa atual permite observar que essa tendência de participação se manteve ao longo dos anos, tanto nesses quatro ministérios, quanto em outros, como o Ministério da Defesa e o Ministério das Comunicações, todos tendo apresentado experiências inovadoras em pelo menos dez das onze edições do Concurso, o que pode sinalizar a existência de ambientes permanentes de mudança nessas instituições. Rua (1999), por sua vez, destaca que os ministérios com maior participação possuem estruturas organizacionais mais dispersas, contando com maior número de órgãos que se mobilizam para inovações pontuais ou locais.

É importante, também, destacar a ausência e reduzida participação no Concurso (menos de 1% do total de inscrições) de alguns ministérios. Dois deles, Ministério do Esporte e Ministério das Cidades, não tiveram nenhuma participação no Concurso, possivelmente por terem sido criados em 2003, possuírem uma estrutura concentrada e estarem ainda em processo de consolidação (tabela 2).

⁵ A Advocacia Geral da União foi classificada como “outras” na tabulação. Na categoria outras foram classificadas também as entidades pertencentes ao “Sistema S”.

Outros seis ministérios tiveram participação reduzida: Integração Nacional, Cultura, Transportes, Relações Exteriores, Turismo, e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os dois últimos foram criados em 2003 e 2004, respectivamente. Quanto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apesar do pouco tempo de criação, teve participação relativa significativa, inscrevendo um total de quatro iniciativas inovadoras, apenas no período 2005-2006. Esse fato parece ser explicado pela área de atuação do Ministério, que está vinculada a uma das políticas prioritárias na agenda do Governo, implicando em grande mobilização para estruturação e melhoria dos resultados do setor (tabela 2).

Em relação à classificação por órgãos vinculados a Ministérios *com participação maior que 1% no total das inscrições*, destaca-se em primeiro lugar as Universidades (11,17% do total de inscrições), seguido pelo INSS, (7,45% do total de inscrições) e pela Secretaria da Receita Federal (4,71% do total de inscrições). Em quarto e quinto lugar, respectivamente, aparece a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (4,60% do total de inscrições) e o Comando do Exército (3,07% do total de inscrições) (ver a tabela 3). Essas cinco instituições vinculadas respondem por 31% de todas as inscrições do Concurso.

Um caso que merece aprofundamento é o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, que está ligado à estrutura institucional do Ministério da Educação, no organograma das Universidades Federais. O Hospital de Clínicas participou em todas as edições e é responsável por 2,41% do total de inscrições do Concurso. Assim, na categoria “Universidades Federais”, quase $\frac{1}{4}$ de todos os 11,17% das inscrições são do Hospital de Clínicas.

No caso do Ministério da Fazenda, segundo colocado em volume de inscrições, os órgãos vinculados que mais contribuíram com inscrições de experiências inovadoras, nos onze anos do Concurso, são instituições que, por sua missão, estão voltadas para atendimento ao público, sofrendo maior pressão dos usuários por melhores serviços, assim como áreas altamente dependentes do desenvolvimento tecnológico. Este é o caso da Secretaria da Receita Federal (4,71%), do Banco do Nordeste (2,63%), que é banco de fomento ao setor produtivo, do Serviço de Processamento de Dados – (SERPRO) - ambos com 2,63% - das Delegacias Regionais (1,97%), da Caixa Econômica Federal (1,31%) e da Secretaria do Tesouro Nacional (1,20%) (tabela 3). Apenas esses seis órgãos do Ministério da Fazenda foram responsáveis por 14,45% de todas as inscrições do Concurso.

A participação expressiva de alguns ministérios pode ser explicada também pela presença de determinadas instituições, nesses órgãos, mais propensas, pela sua natureza, à produção de inovação. Pode ter sido o caso do Ministério da Educação, que teve o maior número de inscrições no período, sendo a origem dessas iniciativas, instituições de ensino descentralizadas, como Universidades (11,17%) e Centros Federais de Educação Tecnológica (1,53%), ligados à produção de pesquisa e conhecimento e com capacidade instalada para essa atividade (tabela 3).

Esse seria o mesmo caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura), que sozinha teve 1,31% de todas as iniciativas inscritas. A Embrapa atua por intermédio de 38 Centros de Pesquisa e 11 Unidades Centrais, realizando pesquisas e transferência de conhecimentos e tecnologias para viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural.

Não diferente é o caso do Ministério da Saúde, o terceiro em volume de inscrições totais, sendo a instituição vinculada que mais se destaca a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com 1,86% das inscrições do Concurso. Criada em 1900 é voltada basicamente a gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico (tabela 3).

A maior pressão dos usuários e a exigência de recursos tecnológicos pode também explicar o número de iniciativas inovadoras dos Ministérios da Previdência (INSS com 7,45% e DATAPREV com 1,86%, que somados totalizam 9,31% de todas as inscrições do Concurso), Comunicações (a Empresa de

Correios e Telégrafos teve 4,60% de todas as inscrições), do Trabalho (as Delegacias Regionais foram responsáveis por 2,96% de todas as inscrições). Todos esses órgãos possuem ampla rede de atendimento descentralizado nos estados (tabela 3).

Ainda em relação à frequência da participação dos órgãos vinculados, o Ministério da Defesa – Exército (3,07%), Marinha (1,86%) e Aeronáutica (1,20%) – responde por 6,13% do total de iniciativas inscritas no Concurso (tabela 3). Há que se investigar se as características da cultura militar têm relação com presença de iniciativas inovadoras nessas organizações, que são consideradas um exemplo de organização burocrática.

No caso da Presidência da República, a Secretaria Federal de Controle, que pertencia à estrutura do Ministério da Fazenda, sendo em 2003 incorporada à estrutura da Presidência da República (Controladoria Geral da União – CGU) - teve 1,42% de todas as inscrições do Concurso (tabela 3).

Finalmente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –(INCRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que lida com questões que envolvem uma grande complexidade de interesses e atores, apresentou também uma participação importante, 1,2% de todas as inscrições do Concurso.

4.2 - Os parâmetros do Concurso: áreas temáticas e critérios de seleção das experiências inovadoras

A análise das iniciativas **inscritas** por dimensão temática é outra fonte de compreensão do movimento da mudança, permitindo observar as orientações das práticas inovadoras. Para a apuração das mudanças ocorridas nos parâmetros do Concurso, foi realizada análise de duas variáveis consideradas sinalizadoras das inovações que se desejava incentivar: áreas temáticas indicadas pelo regulamento, a partir das quais o candidato deveria classificar sua iniciativa e critérios utilizados na avaliação para seleção das iniciativas.

Ao longo dos onze anos do Concurso Inovação, as áreas temáticas tiveram diferentes nomenclaturas e desdobramentos. Para tornar possível a análise comparativa, foram reclassificadas todas as áreas ao longo das 11 edições do Concurso, agrupando-as em 9 dimensões temáticas abrangentes (ver quadro 1).

Uma das dificuldades que a pesquisa encontrou ao identificar as áreas temáticas das iniciativas inscritas foi o fato de que os próprios concorrentes classificavam suas iniciativas, tomando por base as áreas temáticas fixadas no regulamento. Quando o inscrito não se sentia contemplado nas áreas temáticas disponíveis, ele escolhia “outros” e sugeria a área temática de enquadramento. A classificação em “outros temas” correspondeu a 8,21% de todas as iniciativas inscritas (tabela 4).

A análise das dimensões temáticas das iniciativas inscritas permitiu uma visão geral dos aspectos da gestão que mais atraíram inovações, ao longo dos últimos onze anos, e também verificar se houve mudanças de direção nos três períodos que foram tomados como referência nesse estudo.

A pesquisa identificou cinco dimensões temáticas que mais concentraram inscrições ao longo do Concurso: Melhoria dos processos de trabalho – 24,42%, Atendimento ao Cidadão – 15,01%, Gestão da Informação – 13,36%, Planejamento, Gestão Estratégica e Desempenho Institucional – 13,25%, e Gestão e Desenvolvimento de Pessoas – 12,71% (tabela 4).

A concentração de inovações nessas áreas pode, em parte, ser explicada pelo fato de o foco no usuário-cidadão, melhoria de processos e melhorias contínuas, assim como orientação para resultados, serem temas paradigmáticos da “Nova Gestão Pública”, que estimularam fortemente as inovações na administração pública brasileira, com influência em todo o período, principalmente nos dois primeiros (1996 a 1998 e 1999 a 2002).

Essas orientações tiveram receptividade especial nos órgãos envolvidos na prestação direta de serviços que, com a expansão do público-alvo, por força dos processos de democratização do Estado e ampliação de direitos sociais, sofreram pressão por melhorias nas condições de atendimento e nos processos de trabalho, o que exigiu, ao mesmo tempo, uso das novas tecnologias de informação. Provavelmente, essa seria a explicação para a elevada apresentação de iniciativas inovadoras por parte dos ministérios com maior número de órgãos prestadores de serviços (veja-se o caso do Ministério da Fazenda, com a Secretaria da Receita Federal; da Previdência, com o INSS; e da Educação e Saúde, com sua rede de instituições, dentre outros).

O tema Melhoria dos processos de trabalho teve um crescimento constante nas três períodos do Concurso (22,74% para 24,59% e 27,53%) (tabela 5).

O tema Atendimento ao Cidadão, nesse mesmo intervalo, cresce do primeiro para o segundo período (12,88 a 20,00%), mas apresenta uma queda bastante acentuada no terceiro período (8,99%) (tabela 5).

Em relação à temática Gestão da informação, percebe-se também uma queda, principalmente do segundo para o terceiro período, que passa de 13,51% para 10,67% (tabela 5).

O tema Planejamento, gestão estratégica e desenvolvimento institucional, apesar de presente em todas as edições, refletindo a orientação para resultados, apresenta a partir de 1999 a menção específica a planejamento estratégico, possivelmente pelo fato de o termo guardar maior aproximação com o modelo adotado pelo Plano Plurianual –(PPA), que começa a ser debatido em 1999 e que se mantém, com aperfeiçoamentos, até o final do período estudado.

Esperava-se que, a partir de 1999, com a valorização do planejamento e gestão estratégica, advinda da reformulação do Plano Plurianual, os órgãos públicos respondessem com a ampliação de inovações na área. Entretanto, isso não ocorreu e as inovações na área de planejamento no período 1999-2002 registraram um percentual inferior ao do período anterior (15,89% e 9,73%). Tal situação pode significar que os estímulos não tiveram a visibilidade e disseminação necessárias, ou que as respostas dos órgãos exigem um tempo maior de maturação, além de instrumentos, conhecimentos e habilidades para alcance dos resultados esperados. Esse argumento é reforçado porque no terceiro período analisado (2003-2006), quando novamente as orientações da política relativas do PPA passam por mudanças e há uma mobilização para sua disseminação e capacitação, a área temática volta a crescer atingindo 15,17% das inscrições na área (tabela 5).

Quanto à dimensão Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, apesar de sua participação no total das inovações inscritas ser de quase 12,71%, ela apresentou uma participação decrescente (de 15,34% para 11,08 e 10,67%) (tabela 5). O decréscimo ocorreu em um período marcado pelos esforços por parte dos setores responsáveis pela política de Recursos Humanos, de recomposição do Estado, com expansão dos concursos públicos para carreiras de diversos órgãos federais. Uma hipótese é de que essa ampliação dos quadros não tenha sido acompanhada da disseminação de propostas relacionadas ao desenvolvimento de pessoas, com visibilidade suficiente para estimular inovações. Além disso, constitui uma área com escopo amplo (seleção, lotação, carreiras, gestão e desenvolvimento de competências, capacitação, avaliação de desempenho, melhoria do clima de trabalho etc.), impondo compromissos e investimentos de mais longo prazo, por parte da instituição como um todo. Ela ainda é vista de forma restrita à área de recursos humanos, e não como um instrumento dos gerentes e dirigentes na administração pública.

Quanto ao tema Gestão da Informação, percebe-se um número decrescente de inscrições, variando de 14,5% para 13,51% do segundo para o terceiro período e passando a 10,7%, no terceiro período (tabela 5). Talvez essa queda se explique pelo fim, ou maturação, do processo de informatização que o governo federal experimentou a partir de 1996.

Em menor escala encontram-se a categoria Arranjos Institucionais para Coordenação na Implementação de Políticas Públicas, com uma média de 8,32% dos três períodos. Essa categoria, como área temática específica, foi também criada em 2004, mas um de seus componentes – Articulação de parcerias – já existia desde 1996, com grande representatividade. Em 2006, a mudança residiu principalmente no foco, mais voltado para a atividade de coordenação e a menção explícita à implementação de políticas públicas. Destaca-se nessa categoria um crescimento expressivo e constante do número de inscrições: passou de apenas 4,11% no primeiro período (1996-1998), para 14,04% no último (2003-2006), o que pode indicar que os esforços para integração de políticas sociais, em âmbito federativo, tenham surtido efeito (tabela 5).

É importante ainda destacar a pouca representatividade de iniciativas inovadoras na área de gestão financeira e orçamentária, com média de 4,27% no período. No período 1999-2002 houve elevação do seu índice de participação, de 3,56% a cerca de 5,95%, caindo novamente no último período para 2,25%. Talvez a persistência, no setor público, de traços remanescentes da cultura inflacionária, pouco afeta ao controle rigoroso de custos, tenha influenciado nesse resultado, além da rigidez dos processos orçamentários e financeiros (tabela 5).

4.3- Critérios de Seleção

Os critérios de seleção previstos pelos regulamentos das várias edições do Concurso indicam os valores e princípios que uma inovação deveria refletir, para ser considerada satisfatória, constituindo a base de avaliação das iniciativas pelo Comitê Julgador do Concurso.

Assim como as áreas temáticas, os critérios de seleção adotados em cada edição não apresentaram rupturas ao longo do tempo, mas dão indícios de algumas mudanças de foco na abordagem da gestão pública. Apesar da diversidade de nomenclatura dos critérios de seleção utilizados nas edições do Concurso, constata-se que estes podem ser distribuídos em algumas categorias mais gerais (quadro 2).

Apesar de a pontuação ser igual para cada critério, no julgamento das iniciativas, a análise documental permite verificar que houve diferentes ênfases nos vários períodos. Como já mencionado, o caráter inovador da iniciativa, assim como sua desvinculação dos parâmetros da gestão empreendedora, só passou a ter centralidade na avaliação a partir de 2003.

A preocupação expressa com comprovação de resultados inicia-se em 1999, e é enfatizada no critério usado a partir de 2003, descrito como “geração de impacto positivo segundo indicadores claramente definidos qualitativos ou quantitativos”. A simplificação de procedimentos e desburocratização aparece como critério seletivo de 2000 a 2003, período de vigência do destaque em desburocratização. Outra constante no Concurso é a preocupação com o uso responsável e /ou eficiente dos recursos e a valorização das parcerias.

Já a replicabilidade da experiência só aparece na primeira edição, talvez porque um de seus principais objetivos fosse a ampla divulgação das experiências e dos princípios de gestão correspondentes.

O que se introduz a partir de 2003 é a atenção a resultados relacionados à área finalística dos órgãos, que se expressa no critério de relevância e coerência da iniciativa com a missão institucional, assim como a especificação da orientação ou contribuição para o exercício da cidadania, como novo critério a ser observado. Tais critérios parecem confirmar o foco da política de gestão pública, que se direciona para arranjos gerenciais que favoreçam a obtenção de resultados nas políticas públicas e para a promoção da cidadania, notadamente nas áreas prioritárias da agenda governamental.

4.4 - Iniciativas premiadas

Durante os onze anos do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foram premiadas 271 iniciativas inovadoras. Verifica-se alta concentração de premiadas nas três primeiras edições, em que foram premiadas 144 iniciativas, ou equivalente a 53,14% do total de todas as premiações do Concurso (ver tabela 6). Isso se explica pelo fato de que os primeiros anos tiveram por objetivo principal estimular a mudança gerencial, por meio de ampla divulgação de “boas práticas”. Como consequência, foram conferidos até 50 prêmios por ano. A partir da quarta edição, restringiu-se o número de prêmios anuais e ampliou-se progressivamente o nível de exigência, fazendo com que o número anual de premiações não ultrapassasse 20 iniciativas.

Apesar da existência, em todas as edições, de critérios de avaliação claramente definidos, é importante ressaltar que a avaliação baseou-se sempre no relato escrito e na documentação anexada, não existindo, por dificuldades operacionais, avaliação *in loco* da experiência, que pudesse compensar falhas no relato. Em consequência, é possível que algumas iniciativas inovadoras percebidas como criativas, mas com graves deficiências na exposição escrita, não puderam ser consideradas para efeito de premiação. A partir do próximo Concurso, em 2007, as avaliações dos relatos por escrito das experiências selecionadas serão complementada por visitas de especialistas aos 20 órgãos finalistas (ver critérios em <http://inovacao.enap.gov.br/>).

A pesquisa das onze edições do Concurso mostrou que 22 instituições federais receberam pelo menos uma premiação e que houve uma correspondência entre as instituições que se destacaram pelo número de inscrições e as instituições mais premiadas. Assim, os quatro campeões de premiação foram, como no caso das inscrições, os Ministérios da Educação, Fazenda, Saúde e Previdência Social, que juntos responderam por 153 prêmios- **56,46%** do total de prêmios concedidos (tabela 7).

Também tiveram participação significativa, pela ordem: o Ministério das Comunicações, Ministério do Trabalho e Emprego, a Presidência da República⁶, Ministério da Defesa, Minas e Energia e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Planejamento (esses sete ministérios somaram 31,73% de todas as premiações). Assim, esses 11 primeiros premiados tiveram 88,19% de todas as premiações.

A análise das áreas temáticas das iniciativas **premiadas** mostrou que duas dimensões se destacaram: Atendimento ao Cidadão e Melhoria nos Processos de Trabalho, que juntas incluíam 38,38% das iniciativas premiadas. O tema Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional ficou com 15,87% das premiações, Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de Políticas com 14,02% e Gestão e Desenvolvimento de Pessoas com 10,33% das premiações, guardando correspondência com o verificado nas iniciativas inscritas, quando essas categorias foram também as mais frequentes e mantendo coerência com as áreas prioritárias de políticas de gestão que foram estimuladas pelos governos (tabela 6). A exceção foi a dimensão Arranjos Institucionais para Coordenação na Implementação de Políticas Públicas que teve participação na premiação bastante superior à sua participação relativa nas iniciativas inscritas, em que atingiu apenas 8,32% (tabela 5).

Como se verificou nas iniciativas inscritas, houve um pequeno percentual (tabela 5) que tiveram como foco a gestão orçamentária (4,27%). Em contrapartida, um número expressivo de inscrições nessa área temática tiveram premiações (4,06% do total das premiações – tabela 6).

Por fim, a gestão da informação que estava em terceiro lugar nas inscrições com 13,36% (tabela 5), obteve apenas 7,75% dos prêmios (tabela 6).

⁶ No caso da Presidência da República é importante ressaltar que 50% de todas as premiações estão concentradas na Secretaria Federal de Controle – SFC da Controladoria Geral da União.

Considerações finais

O que se pode depreender da análise realizada é que, em termos gerais, pode-se afirmar que o *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal* ofereceu contribuições para a transformação da Administração Pública Federal brasileira, tanto pela sua abrangência, envolvendo a maior parte das instituições do Executivo Federal, quanto pela qualidade das iniciativas inovadoras premiadas, objeto de publicações, e de posterior divulgação pelo Banco de Soluções.

É importante ressaltar que os três períodos marcaram apenas mudanças incrementais no Concurso, sendo que alguns princípios permaneceram inalterados ao longo de toda a sua existência – foco no cidadão, participação social, realização de parcerias, desenvolvimento de pessoas, planejamento e gestão estratégica, melhoria processos de trabalho, preocupação com os resultados, os custos e a gestão de informações (ver quadro 1 e 2). Assim, observa-se uma continuidade em pontos cruciais da agenda de gestão, o que pode indicar a incorporação de certas propostas em relação ao papel do Estado, a partir da revisão dos pressupostos que marcaram as primeiras gerações de reforma administrativas.

O que se constata, ao longo dos seus onze anos, são ênfases diferenciadas, demarcadas nos três períodos considerados: o período de 1996 a 1998, mais gerencialista; o período de 1999 a 2002, com gestão empreendedora e revitalização e integração do planejamento e orçamento governamental, e o período de 2003 a 2006, direcionado para o estímulo de coordenação, otimizadora de políticas públicas prioritárias.

As hipóteses iniciais desse trabalho ainda precisam de pesquisas qualitativas com os premiados para serem confirmadas. O que temos, por enquanto, são alguns indícios, pistas e questões que merecem aprofundamento. Ainda não conhecemos em que medida os órgãos centrais formuladores das políticas de gestão influenciam o surgimento de soluções inovadoras em instituições com baixa propensão à inovação. Não é possível afirmar, ainda, em que grau a disseminação feita pelo Concurso auxiliou na geração de estímulos às inovações nos órgãos públicos.

Agendas especializadas de políticas públicas podem fazer o tema inovação entrar (ou sair) do processo decisório interno das instituições, dependendo da natureza e de sua área de atuação. A entrada do tema também depende do quanto as instituições se comprometem com diretrizes de políticas do governo, nessa direção. Além disso, precisamos conhecer o papel que dirigentes e gerentes inovadores e empreendedores desempenham nesses processos. O grau de estruturação, o tempo de existência da instituição, a contribuição de dirigentes e gerentes, que se empenham na produção de inovações, podem ser variáveis auxiliares da explicação.

Como vimos, várias instituições possuem características e natureza propícias a esse movimento, como aquelas voltadas à pesquisa e geração de conhecimento, e as que estão sujeitas ao controle dos cidadãos.

De qualquer modo, é sabido que a hierarquia do setor público, a forma como o poder e a informação são distribuídas, não estimulam o pensamento inovador, o que exige processos constantes e instrumentos gerenciais de apoio para a criação de ambientes favoráveis. A inovação na gestão não é fruto de mudanças espontâneas, ela pressupõe um movimento constantemente planejado em relação a princípios e ao modo como as práticas são realizadas (Hamel, 2006). É um processo que não tem modelo único, cujo objetivo geral é criar, experimentar, e executar determinadas mudanças com o propósito de maximizar resultados tendo em vista os direitos dos cidadãos. Além do apoio político e de instrumental gerencial, e por vezes legal, isso exige receptividade correspondente pelos dirigentes e servidores e políticas de gestão que incentivem inovações.

Em que pese os limites desse estudo para responder o grau de influência direta, o que exigiria a realização de pesquisas nas instituições, foi possível observar que quando a política de gestão tem

diretrizes e objetivos claros em relação aos princípios de inovação, em sua formulação, e razoavelmente disseminados, há ressonância nas instituições. Foi o caso da reforma administrativa gerencial que teve estratégias massivas de comunicação, disseminação e capacitação. As reformas do PPA também constituem exemplo disso, cujos princípios tiveram ampla penetração nos últimos períodos, assim como as políticas de governo que receberam apoio e prioridade para integração de suas ações, como demonstram o crescimento das áreas de avaliação de resultados e novos arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas.

A década de 90 demonstrou ser possível inovar no setor público, como apontam as práticas incorporadas de participação de atores locais e setoriais na esfera pública, a conexão entre organizações públicas, privadas e comunidades, apontando para diferentes arranjos e equilíbrio entre Estado, setor privado e terceiro setor. Foram criadas novas formas de articulação das políticas descentralizadas originando diferentes redes que exigiram maior capacidade de coordenação transversal de programas no âmbito da Federação brasileira.

Com ambientes favoráveis à inovação, a geração de externalidades positivas propicia um ambiente reiterativo. Nesse contexto, a questão da formação dos servidores e dirigentes exige novas perspectivas, haja vista que a maioria das pessoas não foi preparada para o pensamento inovador, ainda mais diante das restrições legais da administração pública. Assumir riscos para inovar, ter maior liberdade para escolher e adaptar exigem meios para a assunção de maior autonomia por parte do servidor, ao mesmo tempo em que requerem mecanismos de visibilidade, controle e responsabilização pelos resultados. Essas são competências que não eram utilizadas no gerenciamento do passado e exigem mudanças na cultura organizacional e na atitude dos servidores públicos, além da democratização política de procedimentos e processos decisórios, liberando potencial empreendedor desses atores.

Bibliografia

Alberti, A. e Bertucci, G. (2006), “Replicating Innovations in Governance: an Overview”. In: *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*, United Nations Publication, USA.

Brasil, Câmara da Reforma do Estado: Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

Cabinet Office (2003), *Innovation in the Public Sector*, mimeo, Londres, United Kingdom.

Canada School of Public Service - CSPS (2000), “Uma exploração inicial da literatura sobre inovação” em *Cadernos ENAP* Nº 30, Brasília.

Diniz, Eli (2005), “Reforma del Estado, Governabilidad y sostenibilidad de la democracia” en *Boletín* 16, vol. 1, Desarrollo Institucional para una gobernabilidad democrática.

Escola Nacional de Administração Pública (2001), *Inovações na Gestão Pública Federal: balanço de cinco anos do concurso promovido pela ENAP*, ENAP, Brasília.

Escola Nacional de Administração Pública (2007), “Manual de Orientação do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”, mimeo (acesso por <http://inovacao.enap.gov.br/>)

Farah, Marta (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144. Reimpresso em Enrique e Ferrarezi, Elisabete (2006) (orgs.) *Políticas Públicas: Coletânea-volume 1*, ENAP, Brasília.

Gaetani, Francisco (2003a), “O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação” em *Revista do Serviço Público*, Ano 54, nº4, ENAP, Brasília.

Gaetani, Francisco (2003b), “Gestão Pública do Governo Lula” em *RES PUBLICA: revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Ano II-3, Ed. Paulo de Tarso, Goiânia.

Grau, Nuria Curill (1997), *Repensando lo público a través de la sociedade – nuevas formas de gestion pública y representacion social*. CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.

Hamel, Gary (2006), “O laboratório de inovação em Gestão”, entrevista concedida à revista *Business Strategy Review*, transcrita em HSM Management 58.

Hartley, J. (2005). “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present” in *Public Money&Management*, vol.25, Nº1 apud Patel, Imraan (2006).

Kingdon, John (2006), “Juntando as Coisas”. Em Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (2006) (orgs.) *Políticas Públicas: Coletânea-volume 1*, ENAP, Brasília

Lemos, Chelen Fischer (org.) (2000), *Ações Premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública federal-Prêmio Hélio Beltrão 200*, ENAP, Brasília.

Melo, Marcus André (2002), *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e o processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura.

Moore, M.H.(1995), *Creating Public Value:Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, apud Patel, Imraan (2006).

Morais, Juliana Girão (org.)(2005), *Ações Premiadas no 9º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal 2004*, ENAP, Brasília.

Pares, Ariel e Valle, Beatrice (2006), “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios” em Giacomoni, James e Pagnussat, José (orgs), *Planejamento e Orçamento Governamental-Coletânea- vol.1*, ENAP, Brasília.

Patel, Imraan (2006), “Understanding Innovations and Best Practices”, in *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*, United Nations Publication, USA.

Rua, M.das Graças, (1999) “Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira” em Petrucci. V. e Schwarz L. (org.). *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*, ENAP, Brasília.

Resenha biográfica

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em administração pública pela FGV/SP. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo Federal. É Coordenadora de Pesquisa da ENAP. Atuou principalmente nos temas: formação de carreiras e gestão social (ENAP); reforma do marco legal do terceiro setor, reforma do microcrédito e programa de desenvolvimento local (Comunidade Solidária). Em São Paulo trabalhou com habitação popular (COHAB e IPT) e com educação para jovens em situação de rua (Secretaria do Menor). Foi uma das fundadoras do Centro de Estudos do Terceiro Setor (FGV/SP). É autora de artigos e livros sobre a relação entre o Estado e o terceiro setor, e sobre políticas públicas.

Elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Fone(5561)3445-7108

Sônia Naves Amorim é mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Assessora Técnica da Coordenação de Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP e membro da equipe responsável pelo *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Foi de 2002 a 2006, Coordenadora Geral de Cursos de Especialização na ENAP. Tem artigos publicados sobre ética pública, capacitação e gestão social.

sonia.amorim@enap.gov.br

Fone(5561)3445-7118

Fax:(5561)3445-7177

ANEXOS: QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): áreas temáticas dos 11 anos do Concurso agrupadas segundo amplas dimensões temáticas.

Dimensões Temáticas	Descrição das áreas temáticas das 11 edições do Concurso
Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Parcerias, gestão participativa, articulação de parcerias, delegação com controle de resultados, gerenciamento participativo, arranjos institucionais para coordenação na implementação de políticas públicas (intra e intergovernamental).
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Não existente nas edições anteriores
Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Planejamento e desenvolvimento organizacional, planejamento e gestão estratégica, avaliação de desempenho e controle de resultados, controle de resultados, gestão orientada para resultados, responsabilização dos gerentes.
Melhoria dos processos de trabalho	Fortalecimento institucional, gestão pela qualidade, estabelecimento de parâmetros de qualidade, análise e implementação de melhoria contínua, simplificação e agilização de procedimentos, modernização de procedimentos.
Gestão da informação	Gestão da informação, informatização da gestão, gerenciamento da informação, informação para o cidadão.
Gestão e Desenvolvimento de pessoas	Capacitação profissional e gestão de RH, gerenciamento de pessoas e capacitação, avaliação de desempenho e controle de resultados individuais.
Atendimento ao cidadão	Atendimento ao usuário, mensuração da satisfação dos usuários, estabelecimento de padrões de serviços, gerenciamento de padrões de atendimento de serviços.
Gestão financeira e orçamentária	Gestão financeira e orçamentária, gerenciamento de custos
Outros temas	Gestão de serviços gerais, gestão de serviços sociais, gestão de suprimentos etc.

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Quadro 2: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): critérios de seleção utilização nos 11 anos do Concurso.

N.	Critérios de seleção	Edições do Concurso										
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª
1	Introdução de inovações em relação a práticas anteriores											
	Mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores/ Mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores, com mensuração dos resultados											
2	Foco no Cidadão-Usuário/ Orientação para cidadania/ Contribuição para o exercício da Cidadania											
	Melhoria no atendimento ao usuário											
3	Orientação para resultados											
	Impacto na qualidade do serviço prestado											
	Instrumentos para avaliação de resultados											
	Avaliação de resultados com utilização de indicadores											
	Geração de resultados e de impactos positivos/ Geração de Impacto positivo, segundo indicadores claramente definidos, qualitativos ou quantitativos											
4	Grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial											
5	Desenvolvimento de parcerias											
	Existência de parcerias e de articulação e sinergia com outras iniciativas											
	Participação de entidades de classe											
6	Participação de beneficiários na avaliação de resultados											
7	Simplificação dos procedimentos											
8	Desburocratização e simplificação dos procedimentos / Racionalização com simplificação dos procedimentos											
9	Coerência e relevância com sua missão Institucional/Relevância e Coerência com a Missão Institucional											
	Relevância e Coerência com sua missão institucional											
10	Criatividade administrativa e gerencial											
11	Produção e difusão de informações gerenciais											
	Gerenciamento de informações											
12	Redução efetiva e mensurável nos gastos públicos											
13	Utilização responsável dos recursos											
	Utilização eficiente dos recursos / Utilização eficiente de todos os recursos											
14	Desenvolvimento de processos de negociação											
15	Resgate da história organizacional											

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 1: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): iniciativas inscritas divididas em três períodos temporais do Concurso.

Instituições Inscritas	1º período					2º período					
	1996	1997	1998	Total		1999	2000	2001	2002	Total	
	1º	2º	3º	N.	%	4º	5º	6º	7º	N.	%
Ministério da Educação	46	31	21	98	26,85	14	13	6	13	46	12,43
Ministério da Fazenda	12	15	35	62	16,99	24	17	21	19	81	21,89
Ministério da Saúde	18	5	5	28	7,67	7	7	13	32	59	15,95
Ministério da Previdência Social	13	10	18	41	11,23	5	12	12	10	39	10,54
Ministério da Defesa	5	2	5	12	3,29	2	9	8	3	22	5,95
Ministério das Comunicações	2	3	1	6	1,64	6	6	3	6	21	5,68
Ministério do Trabalho e Emprego	7	3	6	16	4,38	5	5	5	7	22	5,95
Presidência da República	4	4	10	18	4,93	2	1	2	3	8	2,16
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	4	1	6	1,64	1	1	9	5	16	4,32
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10	1	5	16	4,38	3	1	3	0	7	1,89
Ministério de Minas e Energia	5	2	4	11	3,01	2	0	2	6	10	2,70
Ministério da Ciência e Tecnologia	3	3	4	10	2,74	0	0	0	2	2	0,54
Ministério da Justiça	3	1	3	7	1,92	2	0	1	3	6	1,62
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3	2	1	6	1,64	2	0	3	3	8	2,16
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	6	0	2	8	2,19	0	0	1	2	3	0,81
Ministério do Meio Ambiente	2	1	3	6	1,64	0	2	0	4	6	1,62
Ministério da Integração Nacional	2	0	2	4	1,10	2	0	0	0	2	0,54
Ministério da Cultura	1	1	1	3	0,82	1	0	0	1	2	0,54
Ministério dos Transportes	0	1	0	1	0,27	0	0	0	5	5	1,35
Outros	0	3	1	4	1,10	0	0	0	1	1	0,27
Ministério das Relações Exteriores	0	0	2	2	0,55	0	1	0	2	3	0,81
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	0	0	0	0	0,00	0	0	0	0	0	0,00
Ministério do Turismo	0	0	0	0	0,00	0	0	0	1	1	0,27
Total de Inscrições	143	92	130	365	100	78	75	89	128	370	100
Média de inscrições	122					93					

3º período						Totais Gerais	
2003	2004	2005	2006	Total		N.	%
8º	9º	10º	11º	N.	%		
7	4	8	5	24	13,48	168	18,40
3	2	10	0	15	8,43	158	17,31
2	2	4	6	14	7,87	101	11,06
12	0	2	4	18	10,11	98	10,73
10	4	5	4	23	12,92	57	6,24
7	1	4	12	24	13,48	51	5,59
0	0	2	3	5	2,81	43	4,71
0	3	3	8	14	7,87	40	4,38
2	1	1	4	8	4,49	30	3,29
1	0	2	0	3	1,69	26	2,85
2	0	1	2	5	2,81	26	2,85
0	0	2	2	4	2,25	16	1,75
0	2	0	1	3	1,69	16	1,75
0	1	1	0	2	1,12	16	1,75
2	1	0	0	3	1,69	14	1,53
1	0	0	0	1	0,56	13	1,42
0	0	1	1	2	1,12	8	0,88
0	0	2	0	2	1,12	7	0,77
0	1	0	0	1	0,56	7	0,77
2	0	0	0	2	1,12	7	0,77
0	0	0	0	0	0,00	5	0,55
0	0	1	3	4	2,25	4	0,44
0	0	0	1	1	0,56	2	0,22
51	22	49	56	178	100	913	100
45						83	

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 2: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): iniciativas inscritas, ordenadas segundo volume de inscrições.

Instituições Inscritas *	Edição do Concurso											TOTAL GERAL		TOTAL ACUMULADO	
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	N.	%	N.	%
Ministério da Educação	46	31	21	14	13	6	13	7	4	8	5	168	18,40	168	18,40
Ministério da Fazenda	12	15	35	24	17	21	19	3	2	10	0	158	17,31	326	35,71
Ministério da Saúde	18	5	5	7	7	13	32	2	2	4	6	101	11,06	427	46,77
Ministério da Previdência Social	13	10	18	5	12	12	10	12	0	2	4	98	10,73	525	57,50
Ministério da Defesa	5	2	5	2	9	8	3	10	4	5	4	57	6,24	582	63,75
Ministério das Comunicações	2	3	1	6	6	3	6	7	1	4	12	51	5,59	633	69,33
Ministério do Trabalho e Emprego	7	3	6	5	5	5	7	0	0	2	3	43	4,71	676	74,04
Presidência da República	4	4	10	2	1	2	3	0	3	3	8	40	4,38	716	78,42
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	4	1	1	1	9	5	2	1	1	4	30	3,29	746	81,71
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10	1	5	3	1	3	0	1	0	2	0	26	2,85	772	84,56
Ministério de Minas e Energia	5	2	4	2	0	2	6	2	0	1	2	26	2,85	798	87,40
Ministério da Ciência e Tecnologia	3	3	4	0	0	0	2	0	0	2	2	16	1,75	814	89,16
Ministério da Justiça	3	1	3	2	0	1	3	0	2	0	1	16	1,75	830	90,91
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3	2	1	2	0	3	3	0	1	1	0	16	1,75	846	92,66
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	6	0	2	0	0	1	2	2	1	0	0	14	1,53	860	94,19
Ministério do Meio Ambiente	2	1	3	0	2	0	4	1	0	0	0	13	1,42	873	95,62
Ministério da Integração Nacional	2	0	2	2	0	0	0	0	0	1	1	8	0,88	881	96,50
Ministério da Cultura	1	1	1	1	0	0	1	0	0	2	0	7	0,77	888	97,26
Ministério dos Transportes	0	1	0	0	0	0	5	0	1	0	0	7	0,77	895	98,03
Outros	0	3	1	0	0	0	1	2	0	0	0	7	0,77	902	98,80
Ministério das Relações Exteriores	0	0	2	0	1	0	2	0	0	0	0	5	0,55	907	99,34
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	4	0,44	911	99,78
Ministério do Turismo	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0,22	913	100,00
Total de Inscrições	143	92	130	78	75	89	128	51	22	49	56	913	100	-	-

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

(*) Como os Ministérios e a Presidência da República, no período abarcado pela pesquisa, apresentaram diferenças quanto à sua composição interna, considerou-se a atual estrutura como parâmetro para efeito de reagrupamento dos órgãos pertencentes a cada instituição.

Tabela 3: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): instituições vinculadas que apresentaram volumes de inscrições maiores que 1%.

Instituições Inscritas	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	Total	% do total inscritos
Ministério da Educação/Universidades Federais	23	19	11	8	10	6	5	7	4	5	4	102	11,17
Ministério da Previdência/ Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	12	7	9	2	8	12	7	8	0	1	2	68	7,45
Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal	3	6	16	3	5	5	3			2		43	4,71
Ministério das Comunicações/ Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	1	1	1	5	6	2	6	5		3	12	42	4,60
Ministério da Defesa /Comando do Exército	2	1	4	0	3	2	0	8	1	4	3	28	3,07
Ministério do Trabalho/Delegacias Regionais do Trabalho	5	2	4	3	3	3	4	0	0	1	2	27	2,96
Ministério da Fazenda/ Banco do Nordeste do Brasil			8	4	4	4	4					24	2,63
Ministério da Fazenda/Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)		1	3	8		5	1	1	1	4		24	2,63
Ministério da Fazenda/Delegacias de Administração do Ministério da Fazenda	6	4	5	1	2	0	0	0	0	0	0	18	1,97
Ministério da Defesa /Comando da Marinha	1	0	1	2	4	5	1	1	1	1	0	17	1,86
Ministério da Previdência/Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (DATAPREV)	1	3	8	2	1		1	1				17	1,86
Ministério da Saúde/Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	2	1	1	1	2	1	6	2			1	17	1,86
Ministério da Educação/Centros Federais de Educação Tecnológica	6	3	0	3	0	0	1	0	0	1	0	14	1,53
Presidência da República –Controladoria-Geral da União (CGU)/ /Secretaria Federal de Controle –(SFC)	2	2	5		1		1				2	13	1,42
Ministério Agricultura /Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária –(Embrapa)	3		2	2	1	2		1		1		12	1,31
Ministério da Fazenda/Caixa Econômica Federal –(CAIXA)			1	2	2	4	1	2				12	1,31
Ministério da Defesa /Comando da Aeronáutica	2	1	0	0	2	1	2	0	2	0	1	11	1,20
Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional –(STN)	3	1	1	4	1					1		11	1,20
Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –(INCRA)	3	2	1	2		3						11	1,20
TOTAL DE INSCRIÇÕES	75	54	81	52	55	55	43	36	9	24	27	511	55,97

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 4: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): inscritos classificados segundo amplas áreas temáticas e ordenados por volume de inscrições.

Inscritos nas 11 edições do Concurso segundo áreas temáticas	Edição do Concurso											Total	
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	Total	%
Melhoria dos processos de trabalho	25	21	37	20	18	31	22	13	4	15	17	223	24,42
Atendimento ao cidadão	15	6	26	16	18	16	24	6	2	3	5	137	15,01
Gestão da informação	14	13	26	15	16	1	18	10	2	6	1	122	13,36
Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	26	24	8	8	5	7	16	6	6	9	6	121	13,25
Gestão e desenvolvimento de pessoas	31	13	12	4	6	15	16	8	1	4	6	116	12,71
Arranjos institucionais para coordenação na implementação de políticas públicas	5	4	6	5	9	5	17	5	4	10	6	76	8,32
Outros temas	26	8	6	8	2	6	4	2	1	0	12	75	8,21
Gestão financeira e orçamentária	1	3	9	2	1	8	11	1	2	0	1	39	4,27
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4	0,44
TOTAL DE INSCRIÇÕES	143	92	130	78	75	89	128	51	22	49	56	913	100

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 5: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): iniciativas inscritas, classificadas por amplas dimensões temáticas e divididas em três períodos temporais.

Dimensões Temáticas	1º período					2º período					
	1996	1997	1998	Total		1999	2000	2001	2002	Total	
	1º	2º	3º	N.	%	4º	5º	6º	7º	N.	%
Arranjos institucionais para coordenação na implementação de políticas públicas	5	4	6	15	4,11	5	9	5	17	36	9,73
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	0	0	0	0	0,00	0	0	0	0	0	0,00
Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	26	24	8	58	15,89	8	5	7	16	36	9,73
Melhoria dos processos de trabalho	25	21	37	83	22,74	20	18	31	22	91	24,59
Gestão da informação	14	13	26	53	14,52	15	16	1	18	50	13,51
Gestão e desenvolvimento de pessoas	31	13	12	56	15,34	4	6	15	16	41	11,08
Atendimento ao cidadão	15	6	26	47	12,88	16	18	16	24	74	20,00
Gestão financeira e orçamentária	1	3	9	13	3,56	2	1	8	11	22	5,95
Outros temas	26	8	6	40	10,96	8	2	6	4	20	5,41
TOTAIS	143	92	130	365	100	78	75	89	128	370	100

3º período					Total Geral	%
2004	2005	2006	Total			
9º	10º	11º	N.	%		
4	10	6	25	14,04	76	8,32
0	2	2	4	2,25	4	0,44
6	9	6	27	15,17	121	13,25
4	15	17	49	27,53	223	24,42
2	6	1	19	10,67	122	13,36
1	4	6	19	10,67	116	12,71
2	3	5	16	8,99	137	15,01
2	0	1	4	2,25	39	4,27
1	0	12	15	8,43	75	8,21
22	49	56	178	100	913	100

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 6: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): iniciativas premiadas, classificadas por amplas dimensões temáticas e divididas em três períodos temporais

Dimensões Temáticas	1º período					2º período					
	1996	1997	1998	Total		1999	2000	2001	2002	Total	
	1º	2º	3º	N.	%	4º	5º	6º	7º	N.	%
Atendimento ao cidadão	6	6	19	31	21,53	5	4	1	8	18	24,32
Melhoria dos processos de trabalho	4	11	12	27	18,75	2	1	2	1	6	8,11
Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	12	6	4	22	15,28	0	2	5	4	11	14,86
Arranjos institucionais para coordenação na implementação de políticas públicas	7	6	5	18	12,50	5	3	2	2	12	16,22

Gestão e desenvolvimento de pessoas	6	10	2	18	12,50	1	2	3	2	8	10,81
Outros temas	10	3	1	14	9,72	4	3	2	0	9	12,16
Gestão da informação	0	4	5	9	6,25	0	1	3	1	5	6,76
Gestão financeira e orçamentária	3	0	2	5	3,47	1	0	2	2	5	6,76
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	0	0	0	0	0,00	0	0	0	0	0	0,00
TOTAL DE PREMIADAS	48	46	50	144	100	18	16	20	20	74	100

3º período						Total Geral	%
2003	2004	2005	2006	Total			
8º	9º	10º	11º	N.	%		
1	1	1	3	6	11,3	55	20,30
6	1	8	1	16	30,2	49	18,08
0	4	4	2	10	18,9	43	15,87
2	1	3	2	8	15,1	38	14,02
0	0	2	0	2	3,8	28	10,33
1	0	0	1	2	3,8	25	9,23
5	0	2	0	7	13,2	21	7,75

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)

Tabela 7: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006): iniciativas premiadas, ordenadas segundo volume de premiações.

Instituições Premiadas	Edições do Concurso											TOTAL GERAL		TOTAL ACUMULADO	
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	Total	%	Total	%
Ministério da Educação	12	13	6	3	2	2	2	2	2	3	2	49	18,08	49	18,08
Ministério da Fazenda	5	9	14	5	4	2	1	1	2	3	0	46	16,97	95	35,06
Ministério da Saúde	5	3	2	3	2	6	5	0	0	3	2	31	11,44	126	46,49
Ministério da Previdência Social	5	5	9	2	3	2	0	1	0	0	0	27	9,96	153	56,46
Ministério das Comunicações	1	1	1	1	2	0	3	4	1	1	2	17	6,27	170	62,73
Ministério do Trabalho e Emprego	3	2	3	2	2	1	2	0	0	0	0	15	5,54	185	68,27
Presidência da República	2	3	5	0	0	0	0	0	2	2	0	14	5,17	199	73,43
Ministério da Defesa	2	1	0	1	1	1	1	2	0	2	0	11	4,06	210	77,49
Ministério de Minas e Energia	1	1	1	0	0	1	3	1	0	2	1	11	4,06	221	81,55
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	5	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	9	3,32	230	84,87
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0	3	0	0	0	3	2	1	0	0	0	9	3,32	239	88,19
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2	0	1	0	0	0	1	2	1	0	0	7	2,58	246	90,77
Ministério do Meio Ambiente	1	1	2	0	0	0	0	1	0	0	0	5	1,85	251	92,62
Ministério da Justiça	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	1,48	255	94,10
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	1,48	259	95,57
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1,11	262	96,68
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	1,11	265	97,79
Ministério das Relações Exteriores	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,74	267	98,52
Ministério da Cultura	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,37	268	98,89
Ministério da Integração Nacional	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,37	269	99,26
Ministério do Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,37	270	99,63
Outros	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,37	271	100
Total de premiados	48	46	50	18	16	20	20	15	8	20	10	271	100	-	-

Fonte: Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP (2007)