

A large, abstract graphic element occupies the left two-thirds of the page. It consists of several overlapping, rounded, organic shapes in a light beige or cream color. These shapes are layered, creating a sense of depth and movement. The overall effect is minimalist and modern.

ARTIGOS

ANTECEDENTES DA INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO SETOR RURAL BRASILEIRO

Luana Ferreira dos Santos¹, Hironobu Sano¹, Washington José de Souza¹

1- Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Brasil

RESUMO

Este estudo analisa experiências de inovações no setor público brasileiro, no meio rural, premiadas nas 20 edições do “Concurso Inovação no Setor Público” promovido pela Escola Nacional de Administração Pública. A análise focaliza antecedentes, barreiras e indutores inerentes a tais inovações. O referencial teórico foi desenvolvido à luz do modelo de antecedentes da inovação no setor público. A pesquisa se caracteriza como qualitativa-descritiva, com a utilização de análises documental e temática. Os resultados da análise dos 16 casos inovadores do setor rural revelam haver maior número de indutores organizacionais e, de barreiras, no âmbito dos antecedentes ambientais. As ações desenvolvidas nas experiências para enfrentar as barreiras e minimizar seus efeitos aparecem vinculadas a iniciativas para promover ou aprofundar a participação social. Como agenda para pesquisas futuras, estudos comparando experiências premiadas e experiências não premiadas se tornam relevantes para revelar atributos passíveis de explicar como determinada iniciativa se torna bem-sucedida.

Palavras Chave: Gestão Pública; Antecedentes da inovação; Indutores e barreiras; Escola Nacional de Administração Pública; Setor rural.

Submetido em 04 de Abril de 2018.

Aprovado em 07 de Agosto de 2018.

Sistema de avaliação double blind review.

Artigo baseado em trabalho originalmente publicado no XX SEMEAD, 2017.

| 2870

ANTECEDENTS OF INNOVATION IN PUBLIC MANAGEMENT: ANALYSIS OF INNOVATIVE EXPERIENCES IN THE BRAZILIAN RURAL SECTOR

ABSTRACT

This study analyses experiences of innovations in the Brazilian public sector, in the rural environment, awarded in the 20 editions of the "Competition in the Public Sector" promoted by the National School of Public Administration. The analyses focus antecedents, barriers and inductors inherent to such innovations. The theoretical framework was developed in the light of the background model of innovation in the public sector. The research is characterized as qualitative-descriptive, with the use of documentary and thematic analyses. The actions developed in the experiences to face the barriers and to minimize their effects appear linked to initiatives to promote or deepen social participation. As agenda for future research, studies comparing award-winning experiences and non-awarded experiences become relevant to reveal attributes that may explain how a given initiative becomes successful.

Keywords: Public Management; Background of innovation; Inductors and barriers; National School of Public Administration; Rural sector.

INTRODUÇÃO

Este estudo analisa experiências de inovações no setor público brasileiro, no meio rural, premiadas nas 20 edições (1996 a 2015) do “Concurso Inovação no Setor Público” promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Concomitantemente, analisa antecedentes, barreiras e indutores inerentes a tais inovações. Ressalta-se que, nas buscas realizadas em plataformas científicas durante a pesquisa que dá origem ao presente texto, não ocorreu incidência de estudo de sistematização de inovações premiadas no setor rural – no referido Concurso da Enap – diferentemente de ocorrências em outros segmentos. Coelho (2010), por exemplo, analisou três iniciativas inovadoras no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) premiadas, apontando origem, características, amplitude e modelo do processo. Ferreira et al. (2014) descreveram o perfil de 19 experiências premiadas na área de saúde, entre 1995 e 2011, ao passo que Sousa et al. (2015) descreveram e analisaram 323 experiências premiadas em 16 edições do referido Concurso no período de 1995 a 2012. Castro et al. (2017), por caminho distinto, propuseram um construto analítico em que barreiras e facilitadores são

antecedentes da inovação, o que adveio da análise de 286 relatos de experiências. Seguindo o caminho traçado por Ferreira et al. (2014), a presente pesquisa analisa iniciativas de um setor específico, o rural, e, similarmente ao estudo de Castro et al. (2017), identifica barreiras e indutores como antecedentes da inovação. Convém salientar que os antecedentes podem ser tanto indutores quanto inibidores da capacidade de inovação no setor público (VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015).

O setor rural brasileiro é reconhecido pela importância para o desenvolvimento socioeconômico do país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) constataram que em mais da metade (57,3%) dos municípios brasileiros a agropecuária foi a principal atividade econômica em 2013. No ano de 2015, o PIB agropecuário foi de aproximadamente R\$ 263,6 bilhões, registrando um aumento de 1,8% em relação ao ano anterior, ao passo que o PIB da indústria sofreu queda de 6,2% e o PIB de serviços caiu 2,7% (IBGE, 2017). Os produtos levados em conta pelo IBGE no cálculo do PIB agrícola são os primários, ou seja, da “porteira para dentro”, representando tão somente as atividades agropecuárias desenvolvidas no interior das propriedades rurais. Com relação ao PIB do

agronegócio, que envolve as cadeias produtivas como um todo, considerando os elos da produção de insumos, das atividades primárias, da agroindústria e de serviços, os números são superiores e balanço da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2016) indica que a participação do agronegócio no PIB brasileiro passou dos 21,4% registrados em 2014 para 23% em 2015; e, em 2016, continuou a avançar e alcançou o patamar de 4,48% de acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2017).

Os números dos setores agropecuário e do agronegócio são relevantes à análise da representatividade do meio rural no país sendo necessário, todavia, destacar o papel desempenhado pela agricultura familiar. Tal exercício requer não apenas o registro a valores econômicos, mas, também, ao valor social. Dados do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE mostram que do total de cerca de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários existentes no país, 4,3 milhões se vinculavam à agricultura familiar (84,36%), responsável por 74,38% do pessoal ocupado no segmento. Além disso, o referido Censo registra que 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão, 58% da produção de leite, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% do plantel de bovinos são produzidos

pela agricultura familiar, garantindo-lhe relevância social na segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Frente a indicadores dessa natureza, análises de iniciativas inovadoras em localidades rurais tornam-se relevantes uma vez que podem subsidiar a gestão de ações futuras de promoção do desenvolvimento rural. O termo inovação aparece, de maneira geral, vinculado a mudanças de comportamentos (SCHUMPETER, 1934; HALVORSEN, 2005; HAUKNES, 2005) e o debate em torno do tema teve início no setor privado, especialmente pelos estudos de Schumpeter. No setor público, a inovação tem se destacado na literatura internacional por meio de temáticas como barreiras e indutores de inovação (MULGAN; ALBURY, 2003; KOCH; HAUKNES, 2005) e antecedentes da inovação (VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015).

Um dos elementos distintivos da gestão pública é que ela opera dentro de contexto político e democrático, com governança exercida por políticos mediante prestação de contas ao eleitorado (HARTLEY, 2013). Segundo Mulgan e Albury (2003), o governo e os serviços públicos dependem da inovação bem-sucedida, entendida como o desenvolvimento de maneiras renovadas de atendimento às necessidades públicas, de

resolução de problemas e de uso de recursos e tecnologias. Estudos internacionais relacionados à inovação no setor público, a exemplo daqueles sistematizados pela Australian National Audit Office (ANAO, 2009), apontam, como principais temas de interesse, relações entre o potencial da inovação e abordagens ao gerenciamento do risco dentro do setor público. Além disso, focam em casos de sucesso, destacam a importância da liderança empreendedora e premiam inovações, como forma de estimulá-las e minimizar as instâncias de falha. Dentre estes aspectos, levantados pela ANAO (2009), o presente estudo se aproxima dos trabalhos que buscam casos de sucesso e destacam a importância da premiação para as ações inovadoras.

Para Panizzon, Milan, De Toni (2013), os estudos relacionados aos antecedentes da inovação buscam compreender quanto determinado aspecto influencia, como indutor, ou inibe, como barreira, a capacidade de inovação de uma organização. Castro et al. (2017) registram a escassez de estudos no tema antecedentes da inovação. É, pois, considerando a perspectiva dos antecedentes da inovação identificados em experiências no meio rural, premiadas no Concurso da Enap que se formula a seguinte questão norteadora deste estudo: Qual a

natureza das barreiras e dos indutores que influenciam inovações do setor rural brasileiro? O exercício de resposta a tal questionamento, é válido registrar, considera o argumento de Spink (2006), quando destaca que relatos de experiências exitosas, na área da inovação na gestão pública brasileira, estão, tanto no ponto do otimismo, demonstrando que saídas são possíveis, quanto nas origens práticas, trazendo para o palco da discussão da esfera pública milhares de atores diferentes que são capazes de falar a partir das soluções e dos caminhos próprios criados.

BARREIRAS E INDUTORES DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A literatura referente à inovação a relaciona com o surgimento de novas ideias, a exemplo de Schumpeter (1934) que aborda o tema a partir da aplicação comercial de uma nova ideia, relacionando a inovação a um processo caracterizado como destruição criativa, que ocorre pela introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem, de um novo método de produção, da utilização de uma nova matéria prima, da conquista de um novo mercado ou da criação de uma nova forma de organização.

Halvorsen (2005) alega que as primeiras definições de inovação, a exemplo de Schumpeter (1934), se restringiram a novos

produtos e processos no âmbito do setor privado. Definições posteriores de inovação ampliaram o escopo de aplicação para incluir, também, inovações sociais, a exemplo de inovações organizacionais, institucionais e políticas, inovações nos serviços e inovações no setor público. O foco deste trabalho é na inovação no setor público.

Mulgan e Albury (2003), definem inovação no setor público como novas ideias que funcionam, destacando que "inovação bem-sucedida é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega que resultem em melhorias significativas na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados" (MULGAN; ALBURY, 2003, p. 3). Para Koch e Haukness (2005) a inovação no setor público é a performance social que é implementada deliberadamente para atingir os objetivos organizacionais. Hartley (2013) destaca que, no âmbito do setor público, os fatores que conduzem à inovação são as mudanças nas necessidades e aspirações da sociedade.

De acordo com Mulgan e Albury (2003), a inovação deve ser vista como atividade central para incrementar a capacidade de resposta a necessidades locais coletivas e individuais e para acompanhar expectativas públicas. Para Hauknes (2005), é

fundamental ter em mente a noção de inovação como componente de mudança que se inicia no material e/ou no mundo social.

Em relação à tipologia da inovação no setor público, Walker (2006) defende que as organizações públicas possuem características específicas e que os governos locais podem empreender por meio da inovação em produtos ou serviços, em processos e em inovação auxiliar. De acordo com Walker (2006, p. 313-314):

"A inovação de produtos ou serviços é introduzida para atender novos beneficiários ou novas necessidades, afetando o sistema técnico de uma organização. A inovação de processos afeta a gerência e a organização, pois, mudam relações entre os membros da organização e afetam regras, papéis, procedimentos e estruturas, comunicação e intercâmbio entre os membros e entre o meio ambiente e os membros da organização. As inovações auxiliares são aquelas em que a realização de sucesso está além do controle da organização, uma vez que estas são inovações baseadas nas relações de parceria entre a organização e o ambiente e estabelecem conexões com outras organizações, sejam elas prestadoras

de serviços, outros organismos públicos ou os próprios usuários" (WALKER, 2006, p. 313-314).

Outro aspecto referente à inovação no setor público diz respeito às barreiras e aos indutores que afetam a inovação. Para Koch e Hauknes (2005), as barreiras e os indutores podem servir como exemplos de condições estruturais que influenciam capacidades inovadoras das instituições e dos indivíduos. Algumas barreiras destacadas pelos autores são:

- Tamanho e complexidade: organizações de grande porte são propensas ao desenvolvimento de barreiras internas a exemplo de escassez de habilidades, dificuldades na comunicação e carência em termos de acordo objetivo para a resolução de dado problema;

- Patrimônio e legado público: as organizações do setor público são frequentemente propensas a práticas e procedimentos acumulados, pois, algo abordado no passado pode ser visto como boa prática e o impacto sistêmico da inovação e da mudança é por vezes perturbação indesejada ao funcionamento global e novas metodologias operacionais podem ser desencorajadas;

- Resistências por parte de profissionais e cidadãos: partes do sistema público podem operar de acordo com diferentes estruturas de comando e controle, podendo haver resistência à inovação. Outra barreira refere-se à deficiência de diálogo entre diferentes grupos profissionais. A "não propriedade" da ideia e a resistência para difundir novas ideias também podem ser obstáculos, pelo fato de que essas podem ser apropriadas por outras pessoas. Pode haver resistência também por parte do público à reorganização e às mudanças realizadas;

- Aversão ao risco: há resistência inerente à implementação de mudanças que podem resultar em maior probabilidade de risco;

- Perfil público/político e accountability: gestores do serviço público e políticos costumam se cautelosos com mudanças que podem resultar em resultados negativos, especialmente se forem alvos da mídia;

- Ritmo e escala da mudança: a introdução de novas ideologias políticas pode acelerar o ritmo com que os decisores políticos desejam ver dada mudança implementada. Assim, a vontade política

pode gerar resistência a mudanças adicionais.

Mulgan e Albury (2003) igualmente elencaram impedimentos à inovação que se assemelham às barreiras definidas por Koch e Hauknes (2005), a exemplo de pressões por prestação de serviços e aversão ao risco e resistências (no caso, relutância em fechar programas falhos). Outros obstáculos identificados por Mulgan e Albury (2003) são:

- Orçamentos de curto prazo: a inabilidade de pensar, fora das pressões do cotidiano, em como as coisas poderiam ser melhoradas, é exacerbada por orçamentos de curto prazo e planejamento de horizontes;

- Restrições nos incentivos à inovação: relativa à tradição de maiores punições para inovações falhas do que maiores recompensas para inovações bem-sucedidas no setor público;

- Escassez de habilidades em gestão de riscos e mudanças: dentre as três condições necessárias para que a inovação ocorra - oportunidade, motivação e habilidades, no setor público, há frequentemente o caso em que, apesar de oportunidade e motivação, podem estar presentes relativa escassez de

habilidades em mudança e gerenciamento de riscos;

- Arranjos organizacionais: a inovação resulta de uma combinação de fatores tecnológicos e organizacionais e só acontece quando as organizações desenvolvem o alinhamento adequado da cultura, dos sistemas, dos métodos de gestão e dos processos que incorporam a inovação.

Pertinente aos indutores da inovação, Borins (2006) apresenta como o ambiente político pode ser uma fonte de obtenção de apoio à inovação por intermédio de um mandato eleitoral atuante, novas políticas, programas, respostas regulatórias e pressões políticas. Koch e Hauknes (2005) também mostram como o ambiente político pode ser um indutor da inovação, pois a mudança estratégica no setor público exige muitas vezes uma ação top-down, acoplada com o reconhecimento político que a mudança é necessária para a alocação de recursos substanciais. Outros elementos que favorecem a inovação citados por Koch e Hauknes (2005) são:

- Crescimento de uma cultura para a inovação: o desenvolvimento de uma série de práticas de avaliação no setor público pode aliviar problemas associados tanto com a avaliação de potenciais efeitos das

inovações como pode ser recurso para a promoção de uma cultura de aprendizagem organizacional. A cultura organizacional pode representar tanto uma barreira quanto um facilitador;

- Mecanismos de suporte à inovação: estão associados à alocação de recursos (financeiros e outras formas de apoio) para promover a inovação e sua implementação;

- Capacidade da inovação: está relacionada à experiência profissional, à criatividade e à capacidade de resolução de problemas dos servidores;

- Fatores tecnológicos: a introdução ou a disponibilidade de novas tecnologias podem proporcionar oportunidade para realizar a inovação.

Outros elementos indutores da inovação no setor público ressaltados na literatura são: liderança proativa (BORINS, 2002); influência da legislação (BUENO, 2015); desenvolvimento de pessoas e competências, comprometimento e trabalho em equipe (REGO et al., 2009). Koch e Hauknes (2005) ressaltam que barreiras e indutores raramente são mutuamente exclusivos e uma barreira pode ser causa ou efeito de um ou vários outros outros incentivadores em uma interação complexa. Na abordagem de Vries, Bekkers e Tummers

(2015), os fatores que podem tanto influenciar (como facilitador) ou inibir (como barreira) na capacidade de inovação em uma organização pública são denominados antecedentes. Os antecedentes foram divididos pelos autores em condutores e barreiras e se relacionam a quatro categorias principais: ambiental, organizacional, de inovação e individual.

Segundo Vries, Bekkers e Tummers (2015), os antecedentes ambientais estão associados ao contexto externo, como por exemplo, pressões ambientais (mídia, demandas políticas e públicas), mandatos políticos e aspectos regulatórios. Os antecedentes organizacionais incluem características estruturais e culturais de uma organização, recursos, estilos de liderança, grau de aversão ao risco, incentivos e recompensas e conflitos. Os antecedentes relacionados à própria inovação são os atributos intrínsecos de uma inovação, por exemplo, facilidade no uso da inovação, vantagem relativa, compatibilidade, experimentabilidade e testagem. Já os antecedentes individuais são características dos indivíduos que inovam: criatividade, compromisso/satisfação com o trabalho, conhecimentos, habilidades e aceitação da inovação. O Quadro 1 sumariza barreiras e indutores da inovação, em conformidade

com a categoria de antecedentes em que se enquadram. Tal classificação contempla as

categorias analíticas dos casos contemplados neste estudo.

Quadro 1: Barreiras e indutores da inovação no setor público

| Antecedentes ambientais | |
|---|---|
| Barreiras | Indutores |
| Pressões por prestação de serviços | Aspectos políticos Aspectos regulatórios |
| Antecedentes organizacionais | |
| Barreiras | Indutores |
| Tamanho e complexidade da organização Aversão ao risco Patrimônio e legado público Perfil público/político e <i>accountability</i> Ritmo e escala de mudança Relutância em fechar programas falhos Orçamentos de curto prazo Fatores tecnológicos Conflitos | Cultura inovadora Disponibilidade de recursos Trabalho em equipe Liderança proativa Desenvolvimento de pessoas e competências Incentivos e recompensas |
| Antecedentes da inovação | |
| Barreiras | Indutores |
| Poucos incentivos à inovação | Facilidade no uso da inovação Vantagem relativa Compatibilidade Experimentabilidade/testagem |
| Antecedentes individuais | |
| Barreiras | Indutores |
| Resistência por parte dos profissionais e dos cidadãos Escassez de habilidades | Criatividade Comprometimento Conhecimentos Habilidades Satisfação/motivação Aceitação da inovação |

Fonte: Elaborado com base na revisão da literatura.

No Brasil, estudos analisaram antecedentes da inovação no setor público a exemplo de Castro et al. (2017), que utilizou a regressão logística para identificar a existência da relação entre barreiras e facilitadores da inovação e o tipo de inovação adotado. Dentre as barreiras que emergiram estão: resistência, limitação de recursos humanos e conflito de interesses. Quanto aos

facilitadores, destacaram-se: trabalho em equipe, legitimação e comprometimento, e desenvolvimento de pessoas e competências. Bueno (2014), por sua vez, identificou aspectos inovadores na implementação do PNAE, no município de Sorocaba-SP, por meio de barreiras e indutores. Como fator indutor para a adoção de práticas inovadoras, foi destacado a

regulamentação federal, que fez emergir a necessidade de inclusão das cooperativas na alimentação escolar e a pressão social realizada em espaços de discussão como fóruns e audiências públicas. Dentre as principais barreiras, foram identificadas a herança de práticas anteriores advindas do processo de terceirização, o desconhecimento do controle social e a deficiência na participação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), além da restrição na estrutura pública voltada especificamente para atender demandas agrícolas e de abastecimento no município. Na presente pesquisa, a identificação de barreiras e indutores à inovação, no setor rural brasileiro, é passo crucial para analisar quais são os principais obstáculos encontrados e quais são os aspectos fundamentais demandados para que as inovações ocorram, o que pode subsidiar a tomada de decisões futura por parte de gestores públicos.

METODOLOGIA

Este estudo realiza análise de experiências de inovação relacionadas ao setor rural, premiadas nas 20 edições do “Concurso Inovação no Setor Público”. O Concurso é promovido anualmente, desde 1996, em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a premiação

busca valorizar equipes de servidores públicos que, comprometidos com o alcance de melhores resultados, se dedicam a repensar atividades cotidianas, por meio de pequenas ou grandes inovações, que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuindo para a qualidade dos serviços prestados à população e tornando eficientes respostas do Estado diante das demandas sociais (ENAP, 2017).

Quanto aos fins, a pesquisa se caracteriza como de abordagem qualitativa, pois esta abrange um mosaico de orientações, com multiplicidades de interpretações do mesmo evento (YIN, 2016). Quanto aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como descritiva, uma vez que se pretende descrever fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). Como tipo de pesquisa descritiva, o estudo se caracteriza como análise documental, uma vez que se usou de documentos referentes aos casos de inovação para realizar a análise. Sampieri, Collado e Lucio (2013) destacam que os documentos são uma fonte muito valiosa de dados qualitativos, pois podem ajudar a entender o fenômeno central do nosso estudo.

Para a análise dos dados foi utilizada a análise temática, pois esta permite a

realização de interpretações associando uma análise de frequência de um tema com um conteúdo inteiro (ALHOJAILAN, 2012). Nowell et al. (2017) abordam que a análise temática deve ser desenvolvida em seis etapas: familiarização com os dados; geração de códigos iniciais; busca por temas; revisão dos temas; definição e nomeação dos temas; e, produção do relatório. Estas etapas sistematizadas pelos autores foram adotadas nesta pesquisa para a codificação dos casos analisados. Antes de iniciar o processo de codificação, por meio do software Atlas.ti (versão 7.5.4), ocorreu a familiaridade com os documentos a serem analisados, e posteriormente, a geração dos códigos derivados do referencial teórico (descritivos) e de processos (*in vivo*), sendo esta fase denominada codificação aberta (FLICK, 2008). Em seguida, houve o agrupamento dos códigos em subcategorias de barreiras e indutores. Os temas foram revisados e na quinta etapa houve a incorporação das subcategorias de barreiras e indutores em quatro categorias referentes aos antecedentes da inovação identificados conforme as categorias de Vries, Bekkers e Tummers (2015) - ambientais, organizacionais, da inovação e individuais. Foi realizada também a análise de frequência dos códigos. Por fim, foi elaborado o relatório da análise que se

refere aos resultados encontrados pela pesquisa.

A pesquisa tomou como base dados das experiências premiadas relacionadas ao setor rural, desde a primeira edição em 1996 até a vigésima edição de 2015, totalizando 16 casos. Os dados foram coletados no site da Enap e estão disponíveis em: <https://inovacao.enap.gov.br/>. Foram selecionadas, inicialmente, as experiências direcionadas ao meio rural, sequenciadas pela leitura integral do documento de referência que subsidiou a premiação. Após essas fases, o material foi sistematizado em um quadro com síntese dos objetivos e resultados. Além do exercício de classificação dos antecedentes da inovação, as iniciativas foram, ainda, classificadas pela abrangência nos níveis nacional, estadual, regional e municipal, o que ocorreu com base em Ferreira et al. (2014) e Sousa et al. (2015). As experiências nacionais são aquelas que tiveram alcance no Brasil inteiro, as regionais são aquelas que envolveram mais de um estado, as experiências estaduais contemplaram apenas um estado e as experiências municipais são aquelas de alcance local.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Quadro 2 sumariza as 16 experiências premiadas pelo Concurso da Enap relacionadas ao setor rural, entre os anos de 1996 a 2015.

O Quadro 2 descreve as experiências analisadas, dentre as quais, seis com abrangência nacional, seis com alcance estadual, três experiências regionais e uma municipal. Esses dados indicam que a inovação ocorre tanto na gestão pública federal quanto nos governos subnacionais, ainda que com menor iniciativa do nível municipal. Mediante análise de 323 experiências de inovação no serviço público federal brasileiro, Sousa et al. (2015) constataram que, embora ocorra maior incidência em nível nacional, número significativo de inovações também ocorre em nível local, provavelmente pela capilaridade das organizações do governo federal em todo o território nacional. Conforme evidenciam Ferreira et al. (2014), classificar a abrangência das experiências é um modo de se avaliar o alcance e a repercussão das iniciativas, que tanto podem ser pontuais, em uma única organização local, quanto abranger múltiplas unidades de uma mesma organização, com repercussão regional ou até mesmo nacional, o que certamente

atesta inovação com maior significado e dimensão.

Do total de 19 experiências analisadas do setor de saúde por Ferreira et al. (2014), 11 experiências premiadas que tiveram repercussão em nível nacional, seis se restringiram ao nível local e duas tiveram reflexos em âmbito regional. Fica aqui o indicativo de que iniciativas premiadas no Concurso da Enap tanto no setor de saúde quanto no setor rural predominam em âmbito nacional, o que é indicado pelos autores como algo positivo, no sentido de que seus resultados podem ser mais facilmente difundidos para outras organizações de governo.



Quadro 2: Iniciativas premiadas entre os 20 concursos de inovação entre 1996 a 2015

| Objetivos, Abrangência e Tipo de Inovação | Resultados |
|---|--|
| 1. Controle dos estoques públicos de grãos (MDA) - 1º Concurso/1996 <ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: Diagnosticar e encontrar soluções para os problemas do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); melhoria na gestão dos recursos públicos. - Abrangência: Nacional. - Inovação de processo. | <ul style="list-style-type: none"> - Cobranças de dívidas atrasadas de empresas armazenadoras. - Cobranças de resarcimentos de prejuízos. - Desenvolvimento de ação preventiva, evitando prejuízos. - Redução de estoques públicos de safras antigas. - Saneamento de inconsistências e falhas no sistema de controle do cadastro de armazéns e dos contratos de depósito de estoques públicos. - Realização efetiva da aferição da qualidade dos estoques públicos. |
| 2. Reforma Agrária – O INCRA com o pé na estrada (INCRA) - 2º Concurso/1997 <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: Conservação das estradas dos assentamentos rurais do Acre. - Abrangência: Estadual (Acre). - Inovação de processo. | <ul style="list-style-type: none"> - Redução de 90% nos custos decorrentes da compra conjunta de equipamentos. - Engajamento dos assentados e a melhoria no escoamento da produção. |
| 3. A Reforma Agrária na boca do povo (INCRA) - 3º Concurso/1998 <ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: Estabelecer um canal de comunicação com a sociedade, em especial com os beneficiários do INCRA; melhorar a prestação de serviços oferecidos. - Abrangência: Estadual (Acre) - Inovação de processo e de serviço. | <ul style="list-style-type: none"> - Modificação da visão negativa do INCRA e dos seus técnicos. - Estreitamento das relações do INCRA com assentados rurais. - Dinamização dos trabalhos prestados pelo INCRA. |
| 4. Casa familiar rural (Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul/SC) - 3º Concurso/1998 <ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: Levar o aprendizado aos jovens de comunidades locais; despertar no jovem o sentido de comunidade, vivência grupal e associativismo; despertar nos jovens e suas famílias a tomada de consciência de suas necessidades e busca de soluções; formar pessoas no sentido amplo de suas necessidades e não somente no aspecto agrícola; oferecer alternativas de desenvolvimento econômico e social para as famílias; orientar os jovens e suas famílias quanto ao trabalho no meio rural; desenvolver práticas capazes de melhorar as condições de saúde, higiene, nutrição e lazer na comunidade. - Abrangência: Municipal (Rio do Sul/SC). - Inovação de serviço. | <ul style="list-style-type: none"> - Implantação de horta comercial orgânica de maneira conjunta. - Destaque na administração de uma propriedade familiar na região (que passou a ser feita por um jovem do projeto). - Ressaltou-se que muitos resultados não são possíveis de relatar, pois dizem respeito ao crescimento humano e pessoal de cada jovem. |



| 5. Condomínio de Empregadores Rurais – um novo modelo de contratação no meio rural (MTE) - 5º Concurso/2000 | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Objetivos: Melhoria nas relações de trabalho no campo; garantir aos trabalhadores rurais os direitos trabalhistas; proporcionar aos empregadores rurais uma forma de otimizar a administração de pessoal em termos de organização e de custos.- Abrangência: Regional (São Paulo e Minas Gerais).- Inovação de processo e de serviço. | <ul style="list-style-type: none">- Aproximação/diálogo entre empregados e empregadores.- Melhoria das condições de trabalho no campo.- Conscientização dos trabalhadores sobre a importância da regularização de sua situação. |
| 6. Transporte de trabalhadores rurais – Parceria para uma Nova Realidade (DRT-GO) - 6º Concurso/2001 | |
| <ul style="list-style-type: none">- Objetivos: Redução significativa do número de mortes e acidentes no transporte de trabalhadores rurais; prevenção de acidentes no transporte de trabalhadores rurais; divulgação de conceitos de prevenção de acidentes no transporte de trabalhadores; modificação da cultura existente no modo de transportar os trabalhadores rurais.- Abrangência: Estadual (Goiás).- Inovação de serviço. | <ul style="list-style-type: none">- Fiscalização e o controle do transporte de trabalhadores rurais por parte das Polícias Rodoviárias Federal e Estadual.- Melhoria no transporte dos trabalhadores rurais (ônibus mais confortáveis).- Redução em 90% das denúncias de transporte irregular.- Desaparecimento das ocorrências de acidentes no transporte irregular. |
| 7. Contrato de safra - a regularização das relações de trabalho dos safristas (DRT-GO) - 7º Concurso/2002 | |
| <ul style="list-style-type: none">- Objetivos: Deter a substituição de mão de obra por máquinas agrícolas; controlar o desemprego gerado pelo avanço tecnológico e pela substituição de lavouras por outras com mão de obra reduzida ou por plantação de pastos; viabilizar a regularização dos contratos de trabalho para os períodos de safra.- Abrangência: Estadual (Goiás).- Inovação de serviço. | <ul style="list-style-type: none">- Expansão no mercado de trabalho e retração na mecanização.- Formalização de vínculos de emprego de trabalhadores rurais- Recolhimento da previdência social passou a ser feito regularmente.- Regularização dos contratos de trabalho.- Aumento no piso salarial.- Valorização dos Sindicados dos Trabalhadores Rurais. |
| 8. Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente (MAPA) - 10º Concurso/2005 | |
| <ul style="list-style-type: none">- Objetivos: Aumentar os conhecimentos dos agricultores usando estudantes do ensino fundamental e médio para atuarem como multiplicadores dos conhecimentos; motivar os agricultores a terem comportamentos corretos quanto ao uso e destinação final de embalagens vazias de agrotóxicos; aumentar o número de agricultores que recebem assistência técnica para uso de agrotóxicos.- Abrangência: Estadual (Goiás).- Inovação de serviço. | <ul style="list-style-type: none">- Aumento médio de 55% na aprendizagem dos agricultores.- Mudanças no comportamento dos agricultores em relação ao uso correto de agrotóxicos, multiplicação dos conhecimentos pelos agricultores, diminuição do número de intoxicados, aumento da procura por assistência técnica, melhoria no uso de EPIs. |

| | |
|---|---|
| 9. Prosa rural - o programa de rádio da EMBRAPA (EMBRAPA) - 10º Concurso - 2005 | |
| - Objetivos: Fortalecer pequenos produtores e juventude do campo para que tenham possibilidades de futuro melhor; divulgar via rádio, tecnologias de fácil adoção geradas e/ou adaptadas pela Embrapa e outras instituições; incentivar a participação de emissoras comerciais e comunitárias na veiculação do Programa; estimular a produção de informação qualificada para veiculação. - Abrangência: Estadual (Minas Gerais). - Inovação de serviço. | - Adesão de 504 rádios, entre comerciais e comunitárias das regiões Norte, Nordeste e Vale do Jequitinhonha, para veicular o programa gratuitamente (até junho de 2005). |
| 10. Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras – SMMT (MDA) - 12º Concurso/2007 | |
| - Objetivos: Financiar a aquisição de terras a trabalhadores rurais sem-terra, jovens do meio rural, arrendatários, meeiros e posseiros; conceder um bônus adicional de redução do preço da terra para os agricultores que negociarem a aquisição do imóvel abaixo de um preço de referência. - Abrangência: Nacional. - Inovação de serviço. | - 40,75% das propostas receberam adicional no financiamento pela negociação do preço da terra. - Os beneficiários tiveram redução de 26% nos valores das propostas contratadas, representando em média economia de R\$ 28 mil por proposta. - Transparência. |
| 11. Minibibliotecas da EMBRAPA (EMBRAPA) - 12º Concurso/2007 | |
| - Objetivos: Disseminar as informações e as tecnologias geradas pela Embrapa para a melhoria da produção agrícola e pecuária nas comunidades rurais por meio da criação de minibibliotecas em comunidades rurais; reduzir a assimetria de informações; estimular o desenvolvimento rural sustentável, pela democratização do acesso à informação. - Abrangência: Nacional. - Inovação de serviço. | - Disseminação da informação. - Utilização das tecnologias disponíveis. - Desenvolvimento de projetos em escolas. |
| 12. Programa de Documentação da Trabalhadora Rural (MDA) - 13º Concurso – 2008 | |
| - Objetivos: Favorecer a condição cidadã a mulheres trabalhadoras rurais por meio da garantia da cidadania formal; possibilitar acesso das mulheres às políticas públicas; ampliar a participação e o controle social. - Abrangência: Nacional. - Inovação de serviço e inovação auxiliar. | - O programa beneficiou mais de 275 mil mulheres com emissão de 561 mil documentos. - A articulação entre organismos governamentais e não-governamentais para efetivação da cidadania, ao proporcionar documentação às mulheres, ampliou as condições para ao acesso a políticas públicas. |
| 13. Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia – 13º Concurso - 2008 | |
| - Objetivo: Contribuir para a transferência de tecnologias e conhecimentos gerados pela Embrapa para empreendimentos de base tecnológica, mediante a | - Aumento do número de propostas de incubação, empresas incubadas, empresas graduadas, convênios, empreendedores formados e consultorias. |

| | |
|---|--|
| utilização do processo de incubação de empresas. - Abrangência: Regional (São Paulo, Ceará e Distrito Federal). - Inovação de processo e inovação auxiliar. | - Articulação e construção de uma rede de incubadoras parceiras. - Contribuições no apoio à disseminação de uma cultura de inovação. - Estabelecimento de parcerias com atores/entidades ligados ao agronegócio. - Reconhecimento externo. |
| 14. Agroamigo (Banco do Nordeste) - 15º Concurso/2010 | |
| - Objetivos: Conceder microcrédito aos agricultores do Pronaf B; conceder crédito produtivo e orientado; agilizar o processo de concessão do crédito; expandir o atendimento; proporcionar maior proximidade com os clientes e atendê-los na própria comunidade; identificar necessidades de serviços financeiros e bancários. - Abrangência: Regional (Estados da região Nordeste). - Inovação de processo e de serviço. | - Direcionamento das operações do Pronaf B para o Agroamigo. - Menor saldo de inadimplência do Agroamigo em relação ao Pronaf B. - Desenvolvimento sustentável da atividade e o crescimento gradual do valor financiado, que duplicou em cinco anos (2005-2010). - Otimização de custo de operacionalização. - Contratações por gênero, possibilitando o acesso da mulher a financiamentos. - Reconhecimento internacional. |
| 15. Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana de açúcar - 17º Concurso/2012 | |
| - Objetivos: Aperfeiçoar as condições e relações de trabalho no segmento sucroalcooleiro do país. - Abrangência: Nacional. - Inovação de processo e auxiliar. | - Adesão de empresas responsáveis por grandes volumes da produção nacional de cana de açúcar (75%), açúcar (79%) e etanol (72%). - 169 empresas receberam o selo “Empresa Compromissada”. - Impacto positivo na diminuição nas infrações. - Utilização de um novo método, baseado no diálogo social. |
| 16. Novo marco legal para a implementação do Programa Cisternas (MDS) - 20º Concurso/2015 | |
| - Objetivos: Apoiar a implementação de tecnologias sociais de acesso à água para populações rurais de baixa renda, envolvendo ampla articulação intergovernamental e com a sociedade civil. - Abrangência: Nacional. - Inovação de processo e inovação auxiliar. | - Foram firmados convênios e termos de parcerias para a implementação de mais de 176 mil tecnologias. - Maior velocidade nos prazos de entrega das tecnologias implementadas pelos convênios executados no âmbito do programa. |

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao tipo de inovação, as premiações foram classificadas conforme a tipologia da inovação no setor público de Walker (2006). As experiências classificadas como inovação de processo expressam casos analisados como a efetivação de processos que contribuíram para a redução de custos, desburocratização, transparência, utilização de métodos baseados no diálogo e na participação e implementação de novas tecnologias. As experiências classificadas como inovação de serviços são iniciativas para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, assim como também as inovações introduzidas para contemplar novos beneficiários ou atender às novas necessidades do público alvo. Nas experiências classificadas como inovação auxiliar as organizações envolvidas basearam a inovação por meio da relação das organizações com empresas privadas, incubadoras, produtores rurais, entidades governamentais e não governamentais.

A maioria das experiências (11) foi classificada como inovação de serviço, seguido de inovação de processo (8) e inovação auxiliar (4), sendo que em alguns casos a mesma experiência foi classificada como dois tipos distintos de inovação. Diferentemente, na pesquisa de Ferreira et al. (2014) a maioria das inovações foram

classificadas como inovação de processo, o que mostra que no setor da saúde este tipo de inovação é mais comum no conjunto das organizações que submeteram suas experiências ao concurso da Enap, enquanto no setor rural predomina-se as inovações de serviços. Isto também indica que as inovações na saúde estão mais associadas a procedimentos como gerenciamento logístico e revisão de procedimentos de gerenciamento de medicamentos, informatização de atendimento laboratorial, garantia de transparência a preços de medicamentos, material, insumos e serviços hospitalares (FERREIRA, et al., 2014), ao passo que as inovações no setor rural estão mais focadas na melhoria dos serviços prestados aos produtores rurais, especialmente agricultores familiares.

As categorias analíticas forma definidas conforme os antecedentes da inovação apresentados no referencial teórico. O Quadro 3 mostra a predominância da dimensão organizacional para os indutores e da dimensão ambiental para as barreiras, no que concerne aos antecedentes das inovações rurais premiadas. Vale ressaltar que, ao compararmos o Quadro 3 com o Quadro1 (apresentado no referencial teórico), existem antecedentes que não foram identificados na análise das premiações rurais, como por exemplo,

pressões por prestação de serviços. Além disso, alguns antecedentes do Quadro 3 não estão listados na literatura de antecedentes sumarizada no Quadro 1, visto que um antecedente da inovação pode ser tanto um

indutor como uma barreira, se classificando nos dois tipos. Após o Quadro 3 é apresentada a análise por categoria temática.

Quadro 3: Antecedentes da inovação dos casos rurais analisados

| Antecedentes ambientais | |
|---|--|
| Barreiras | Indutores |
| Assimetria de informações (6 códigos) Dificuldades para acesso a serviços (6 códigos) Aspectos regulatórios (5 códigos) Conflitos (4 códigos) Falta de participação social (1 código) | Participação social (24 códigos) Aspectos regulatórios (12 códigos) |
| Antecedentes organizacionais | |
| Barreiras | Indutores |
| Cultura organizacional (4 códigos) Metodologias inadequadas (3 códigos) Falta de <i>accountability</i> (1 código) | Parcerias (26 códigos) Disponibilidade de recursos (25 códigos) <i>Accountability</i> (21 códigos) Metodologias adequadas (20 códigos) Trabalho em equipe (9 códigos) Profissionais capacitados (8 códigos) Cultura organizacional (4 códigos) |
| Antecedentes da inovação | |
| Barreiras | Indutores |
| Dificuldades em adotar a inovação (3 códigos) | Facilidade no uso da inovação (8 códigos) Experimentabilidade/testagem (5 códigos) |
| Antecedentes individuais | |
| Barreiras | Indutores |
| Resistência (6 códigos) Escassez de habilidades (6 códigos) | Comprometimento (14 códigos) Criatividade (2 códigos) |

Fonte: Elaboração própria.

ANTECEDENTES AMBIENTAIS

No que diz respeito aos antecedentes ambientais, foi constado o maior número de barreiras do que de indutores. As barreiras encontradas funcionam como obstáculos que surgem no ambiente político (MULGAN; ALBURY, 2003). Os obstáculos mais presentes nos casos analisados, conforme mostra a análise de frequência dos códigos,

referem-se a aspectos relacionados à assimetria de informações e à dificuldade para acesso a serviços. A análise da experiência 11 releva que há forte assimetria de informação no campo e que esta assimetria está relacionada, dentre outros fatores, à forma como o conhecimento científico é divulgado, muitas vezes no formato de publicações científicas,

o que faz com que muitas pessoas do campo não tenham acesso, por isso, na perspectiva de melhorar o acesso à informação no campo, que as minibibliotecas foram criadas pela Embrapa.

As barreiras relacionadas a dificuldades de acesso a serviços foram mais presentes na experiência 12, que relata, dentre os obstáculos para emissão de documentos para trabalhadoras rurais, a dispersão dos órgãos federais e a forma como a falta de reconhecimento social do trabalho feminino e as desigualdades entre homens e mulheres que estruturam as relações sociais se manifestam também na obtenção da cidadania formal para o acesso à documentação pelas mulheres que trabalham no campo. Farah (2004) analisou os programas governamentais dirigidos à mulher inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania de 1996 e 1997, e constatou dentre os 100 programas selecionados como inovadores em 1996, 23% incorporam a dimensão gênero; o mesmo ocorrendo, em 1997, com 34% dos inovadores. A autora destaca como a inclusão da questão de gênero na agenda de governos subnacionais – ou sua incorporação por políticas e programas governamentais, ainda que não explicitada na agenda governamental – ocorre por influência de diferentes atores. Esse aspecto

também foi observado na experiência 11, haja vista que foi devido às pressões dos movimentos sociais que o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), implantou, em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.

Um tipo de barreira relacionada aos conflitos foi apresentado na experiência 15, que relatou como o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar enfrentou obstáculos para a sua construção devido aos conflitos de interesse existentes entre os empresários e trabalhadores e ao histórico difícil das relações de trabalho no setor sucroalcooleiro. Na análise de frequência realizada por Castro et al. (2017) encontrou-se também a barreira do conflito de interesses. Os outros dois antecedentes ambientais identificados no presente estudo estão associados aos aspectos regulatórios e à participação social e foram identificados tanto como barreiras quanto indutores da inovação, situação já identificada por Koch e Rauknes (2005).

Como barreira, um aspecto regulatório que dificultou a inovação foi a falta de respaldo legal para aceitar o Regulamento da Inspeção do Trabalho (criado pelo Decreto

n.º 55.841 de 15/03/65, que previa que o Agente da Inspeção deveria lavrar um Auto de Infração à constatação de violação de disposição legal), o que inviabilizou em um primeiro momento a experiência 7 - Contrato Safra, que foi temporariamente suspensa. No entanto, para solucionar os obstáculos relatados nesta experiência, que se reportou a situações de incompatibilidade entre acordos e convenções coletivas e a legislação então vigente, foi a criação da Portaria MTB 865 de 14/09/95, citada como sustentação legal e amparo fiscal ao acordo do Contrato de Safra. Ou seja, da mesma forma que os aspectos regulatórios se tornaram uma barreira à inovação nesta experiência, posteriormente foi o amparo de uma portaria que permitiu que ela se concretizasse. No sentido de como a legislação pode se tornar um importante indutor à inovação, Bueno (2014), em análise realizada dos aspectos inovadores da implementação do PNAE no município de Sorocaba-SP, cita o caso da Lei 11.947/2009, que determinou a obrigatoriedade de, no mínimo, 30% de compras da agricultura familiar destinadas à alimentação escolar e como a regulamentação federal fez emergir a necessidade de inclusão das cooperativas na alimentação escolar e a pressão social

realizada em espaços de discussão como fóruns e audiências públicas.

A participação social também foi identificada como barreira e indutor da inovação. Como barreira, foi observada a escassez de entidades representativas dos produtores rurais, ou, de outra forma, a sua frágil representatividade política. A maioria das experiências envolveu agricultores familiares, o que torna a dimensão da organização social ainda mais relevante. Conforme evidenciam Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), uma saída para os impasses vivenciados pelos movimentos sociais da agricultura familiar, a exemplo do enrijecimento de interesses distintos, que os empurram em direção a comportamentos convencionais que bloqueiam potenciais inovações, reside em modalidades de governança de participação social voltadas à aprendizagem e à inovação a partir de organizações sindicais e cooperativas. Já como indutor da inovação, a participação social foi o elemento mais presente nos estudos, como é possível verificar pela análise de frequência, o que mostra a relevância da participação dos produtores rurais e diferentes atores sociais (stakeholders) para que as experiências no campo tenham uma natureza inovadora. Por essa razão, Gomes (2006) advoga a influência das partes interessadas

(stakeholders) como ponto crítico ao processo de gestão estratégica das organizações públicas.

ANTECEDENTES ORGANIZACIONAIS

No que se refere aos antecedentes organizacionais, o maior número de barreiras são obstáculos relacionados aos arranjos organizacionais, pois como abordam Mulgan e Albury (2003), a inovação só acontece quando as organizações desenvolvem um alinhamento adequado de aspectos como a cultura e o método de gestão. Nos casos analisados, elementos dos arranjos organizacionais como cultura organizacional, metodologias de trabalho e accountability foram elementos que se apresentaram tanto como barreiras como indutores da inovação.

A cultura organizacional foi citada como barreira na experiência premiada 3, pois a “cultura do INCRA do Estado do Acre” nem sempre está aberta a novas experiências. Como aspecto indutor aparece, na premiação 14, forte cultura institucional de inovação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que se reflete em constante busca de novos modelos de atuação, via articulações, e de novos nichos para expansão e melhoria na atuação. Ou seja, no caso do BNB, a

cultura organizacional aparece como indutor e, no do INCRA, como barreira.

Em relação às metodologias de trabalho como barreiras à inovação, a experiência 12 relata que durante da execução do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural foram desenvolvidas metodologias por distintos órgãos, que estabeleceram o tamanho das equipes e o tempo disponível, por vezes limitando a capacidade de execução e estabelecendo regras não condizentes com a realidade regional ou mesmo estadual do programa no país. Considerando a metodologia como uma facilitadora da inovação, a experiência 3 destaca como a metodologia utilizada pelos profissionais do INCRA foi importante para o sucesso da inovação, uma vez que os servidores elaboraram uma cartilha explicativa como os termos mais usuais do cotidiano do órgão sob o título “ABC da Reforma Agrária”, com uma linguagem simples escrita em cordel, o que facilitou a comunicação com os produtores rurais. Como enfatiza Passador (2006), no meio rural, é importante que os programas utilizem metodologia de “troca de saberes”, com a participação das famílias e das comunidades, respeitadas as diferentes realidades locais.

Elementos relacionados à accountability também foram categorizados tanto como barreiras quanto como indutores. A premiação 1 registra deficiência em accountability a partir do relato de incidências de casos de superfaturamento na contratação de serviços de transportes dos estoques públicos no âmbito do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Como aspectos indutores são elencadas publicações no Diário Oficial da União, atualização da base de dados, realização de eventos para divulgação, fiscalização no acompanhamento das ações e prestações de contas. Vale ressaltar a importância de se considerar a accountability na prestação de serviços públicos, pois, conforme destaca Hartley (2013), a accountability no setor público não deve ocorrer exclusivamente dentro da organização, mas, também, junto aos representantes eleitos e ao público, cidadão, usuário/beneficiário.

Com relação aos demais indutores classificados como antecedentes organizacionais, as parcerias foram os principais facilitadores da inovação, como é possível perceber pela frequência dos códigos. As experiências relatam como as parcerias das organizações com órgãos governamentais de diferentes esferas (federal, estadual e municipal), empresas

privadas, estudantes, associações, cooperativas, fundações e institutos foram fundamentais para o sucesso das inovações. Nesse sentido, Schneider (2004) reflete a respeito do processo de mudança econômica e social que ocorre nos espaços rurais em decorrência das mudanças trazidas pelo capitalismo contemporâneo e mostra como o estabelecimento de parcerias com governos e instituições locais e a valorização da participação da sociedade civil são elementos fundamentais para dar conta deste amplo espectro de transformações.

A disponibilidade de recursos aparece como indutor em todas as premiações. Relatam-se a aplicação de recursos financeiros de diversas fontes, a exemplo de convênios, órgãos governamentais e instituições financeiras. Os recursos humanos aparecem tipificados em servidores e monitores. Os órgãos governamentais envolvidos são citados no custeio de diárias das equipes, divulgação, transporte e material de consumo. Na pesquisa de Castro et al. (2017), a análise de frequência indica que a disponibilidade de recursos foi o principal facilitador nos casos abordados e nesta pesquisa este fator foi o segundo principal facilitador.

O trabalho em equipe e a presença de profissionais capacitados são igualmente apontados como indutores, a exemplo da narrativa de Hartley (2013), em que funcionários e gerentes são indicados como importantes catalisadores da inovação, e da narrativa de Rego et al. (2009), que coloca o trabalho em equipe como um elemento indutor da inovação no setor público. A experiência 10 mostra como o fato de o Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras ter sido desenvolvido por profissionais com expertise em mercado de terras, desenvolvimento rural e tecnologia da informação foi crucial para o sucesso da inovação, pois a experiência e o conhecimento dos profissionais contribuem para o desenvolvimento de uma metodologia consistente para o sistema. Este também é um exemplo de trabalho em equipe, pois o sistema foi desenvolvido conjuntamente com o apoio de diferentes profissionais.

ANTECEDENTES DA INOVAÇÃO

A barreira relacionada a antecedentes da própria inovação aparece sob a forma de dificuldades em adotar a inovação. Pode-se citar, como exemplo, o caso da premiação 16, em que setores jurídicos estaduais tiverem dificuldades em adotar modelos utilizados pelo Programa de Cisternas, no

caso da padronização de metodologia de implementação de tecnologias sociais de acesso à água.

Quanto aos indutores associados à própria inovação, a facilidade do uso da inovação foi observada pela experiência 13, que mostra como a Embrapa contribui para o desenvolvimento das empresas de base tecnológica agropecuária que participam de incubadoras participantes do projeto. As empresas que participam do processo de incubação, além de usufruírem dos benefícios que a infraestrutura de uma incubadora normalmente oferece, passaram a contar com benefícios adicionais frutos do contrato estabelecido com a Embrapa, como a participação em cursos e treinamentos de assistência técnica. Isso mostra como o know-how das incubadoras e da Embrapa contribui para maior facilidade na implementação da inovação nas empresas incubadas.

A experimentabilidade/testagem também foi identificada como indutor e pode ser encontrada na premiação 14, pois, o abordado Programa Agroamigo contou com projeto piloto que adaptou a metodologia do Crediamigo ao meio rural. No piloto, destacou-se a melhoria no atendimento aos agricultores, a orientação para o crédito e o acompanhamento. A partir do desempenho

positivo do teste, foi então sistematizada a metodologia e o Agroamigo foi lançado oficialmente. A utilização de projetos e programas pilotos é apontado como Vries, Bekkers e Tummers (2015) como um importante elemento para o sucesso da inovação, associado aos antecedentes da própria inovação.

ANTECEDENTES INDIVIDUAIS

Quanto às barreiras relacionadas aos antecedentes individuais, como casos de resistência por parte dos produtores rurais, é citada, na premiação 4, a resistência de pais para liberarem jovens para estudar. Outro caso de resistência refere-se à recusa de proprietários em responder a questionários de pesquisa de campo, caso narrado na premiação 10, do Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras. Expõem Koch e Hauknes (2005) que a resistência do público à inovação pode se tornar evidente quando não há mudança discernível no produto ou no serviço na perspectiva do usuário. Outro tipo de resistência refere-se àquela oriunda dos profissionais, ilustrada na premiação 6, quando a equipe de fiscalização relutou em iniciar uma fiscalização do transporte de trabalhadores rurais, alegando que tal competência seria de polícia rodoviária. Na premiação 7, a resistência de profissionais

de direito do trabalho gerou problema na aceitação e na validação da experiência narrada, relacionada à regularização das relações de trabalho dos safristas. O estudo de Bueno (2014), por sua vez, destaca a resistência profissional na inclusão de produtos na alimentação escolar – uma nutricionista relutou em incluir mel no cardápio e a empresa responsável pelo fornecimento da merenda em incluir couve-flor na oferta.

Como exemplo de escassez de habilidades, a experiência 8 mostra que todas as capacitações realizadas com a finalidade de aumentar o conhecimento dos agricultores a respeito do uso de agrotóxicos foram necessárias, pois o conhecimento inicial de todos os públicos participantes do projeto de educação sanitária em agrotóxicos (multiplicadores, alunos e agricultores) foi de 27%, inferior ao limite mínimo estabelecido para o pré-teste, de 50%. No entanto, ao final da experiência, em todos os cursos houve um aumento de conhecimentos significativo para todos os tipos de público, que tiveram uma boa eficiência de aprendizagem (acima de 50%).

Com relação aos indutores dos antecedentes individuais, o comprometimento aparece em várias premiações a partir de registros quanto ao envolvimento dos agricultores

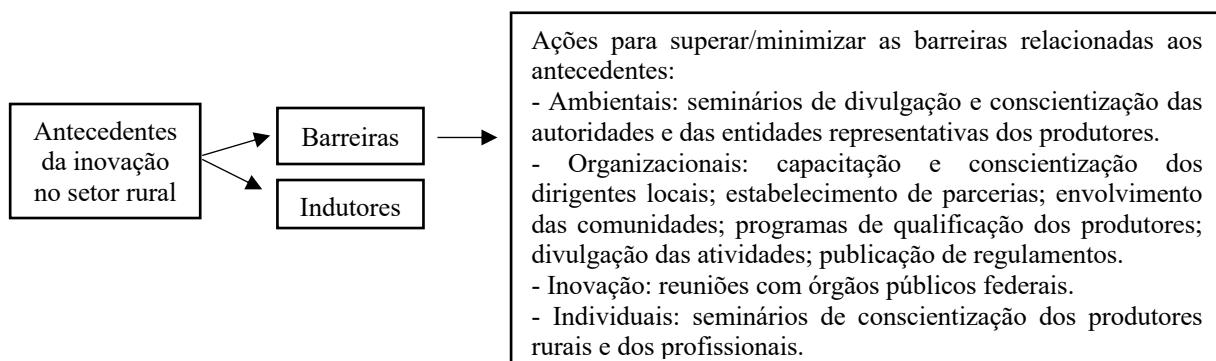
como fator crítico de sucesso, a exemplo da premiação 8, evidenciando que, em todos os cursos de educação sanitária em agrotóxicos, houve eficiência na aprendizagem. A criatividade integra a premiação 3, com a concepção de um cordel sob o título de “O Desafio do Agricultor” aliada à utilização de teatro de bonecos e de pequenas peças teatrais alusivas à reforma agrária, que surgiram da iniciativa dos próprios servidores públicos.

Apresentados as barreiras e os indutores da inovação, é preciso ressaltar que diversas experiências discorreram sobre os obstáculos encontrados para a concretização das inovações, mas apresentaram também ações que foram desenvolvidas para solucionar ou minimizar estes entraves. Sendo assim, a Figura 1 sintetiza algumas ações realizadas como

forma de superar ou minimizar as barreiras relacionadas à quatro categorias de antecedentes da inovação no setor público.

A Figura 1 evidencia a presença de entidades representativas dos produtores rurais, envolvimento das comunidades e seminários de conscientização como antecedentes ambientais, organizacionais e individuais, respectivamente. São, todos, indicadores de participação social. Nesse ponto, é pertinente destacar uma distinção em relação ao estudo de Ferreira et al. (2014), que abordou os casos premiados na área de saúde. Há, no quesito participação, um importante contraponto aos casos rurais premiados. No âmbito dos casos na saúde, as inovações concentram-se na busca de eficiência operacional, nenhuma delas contemplando participação social na concepção e tampouco na implementação.

Figura 1: Ações desenvolvidas para superar/minimizar as barreiras



Fonte: Elaboração própria.

CONCLUSÃO

Este estudo analisa as inovações na gestão pública brasileira tomando como referência as premiações no segmento rural, de 1996 a 2015, no âmbito do “Concurso Inovação no Setor Público” promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Assume o pressuposto de que antecedentes – ambientais, organizacionais, individuais, de inovação – podem se constituir tanto como barreiras quanto indutores da inovação. Por essa razão, os resultados abordados estão agrupados nessas quatro categorias a partir do entendimento de que, enquanto os indutores apresentam-se como componentes que facilitam a inovação, as barreiras prejudicam a adoção e a implementação de inovações e, nessa condição, precisam ser superadas ou minimizadas.

A pesquisa tomou como base de dados as experiências premiadas, no segmento rural, registradas no site da Enap, totalizando 16 casos. Após a identificação, o material foi sistematizado a partir dos objetivos e dos resultados narrados, e, posteriormente, analisado à luz do referencial teórico de inovação no setor público. No que diz respeito à abrangência, seis com abrangência nacional, seis com alcance estadual, três experiências regionais e uma

municipal. É nítida a contraposição entre o segmento rural e as inovações premiadas no segmento saúde, estas concentradas no tema da eficiência operacional. Além desse fato, nenhuma das experiências premiadas no segmento saúde contempla o tema participação social na concepção e tampouco na implementação, diferentemente do que ocorre no segmento rural, com a quase totalidade fazendo referência ao assunto. Está aqui, portanto, uma sugestão para estudos futuros, que pode questionar o conteúdo enfatizado nos dois segmentos, a exemplo da participação social versus eficiência operacional.

Foi identificado, no segmento rural, maior número de indutores nos antecedentes organizacionais e de barreiras nos antecedentes ambientais. É pertinente destacar que revisão com esse caráter favorece o desenvolvimento da administração pública ao reportar as formas como as barreiras e indutores antecedem e atuam embraçando ou impulsionando inovações em segmentos distintos. As experiências premiadas têm o mérito de indicar como barreiras podem ser superadas e como indutores podem se tornar catalisadores da inovação, o que, conforme registra o presente texto, assumem naturezas distintas nos vários segmentos do Concurso – a exemplo da identificada

contraposição entre os segmentos rural e saúde. Torna-se pertinente, ainda, investigar como tais inovações foram conduzidas, pois, nos casos selecionados, foram identificadas diversas barreiras e a análise destas pode subsidiar a gestão de ações futuras de promoção do desenvolvimento rural.

Como limitação do estudo é oportuno destacar que experiências não premiadas no referido Concurso da Enap não integraram a presente análise, o que é igualmente passível de exame e fica aqui como sugestão para estudos futuros. Nesse sentido, experiências não premiadas podem conter antecedentes, barreiras e indutores de natureza distinta das premiadas, constituindo-se importante componente comparativo. Cabe, portanto, o seguinte questionamento: qual a natureza dos antecedentes, das barreiras e dos indutores das experiências premiadas no Concurso Enap em contraposição àquelas elencadas em experiências não premiadas? Tal propósito pode prosseguir a segmentação por setor econômico, ou considerar a totalidade dos fatos, pois, o Concurso da Enap contempla inovações em processos organizacionais, serviços e políticas públicas no Poder Executivo federal e estadual/distrital.

Foi possível observar a carência de estudos brasileiros abordando antecedentes da inovação no setor público, o que adiciona relevância a este e a estudos futuros. Como agenda para pesquisas futuras, tornam-se relevantes estudos comparando experiências premiadas e experiências não premiadas quanto às características que explicam como dada iniciativa se torna caso de sucesso. Outra sugestão refere-se à realização de análises por meio de métodos quantitativos para validar os antecedentes encontrados e para subsidiar novos estudos que comprovem a influência e o impacto destes antecedentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 268-306, 2010.

ALHOJAILAN, Mohammed Ibrahim. Thematic analysis: A critical review of its process and evaluation. **West East Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 1, p. 39-47, 2012.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **Public sector innovation: a review of the literature**. Australia: ANAO, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BORISN, S. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership & Organization Development Journal**. v. 23, n.8, p.46-476, 2002.

BORINS, S. **The Challenge of Innovating in Government**. Innovation series. Second Edition. IBM Center for the Business of Government, 2006.

BUENO, G. **Inovação no setor público e o Programa Nacional De Alimentação Escolar: o processo de implementação do artigo 14 Da Lei 11.947/2009 no município de Sorocaba-SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP). Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Campus Sorocaba, Sorocaba (SP), 2014.

CASTRO, C. M. S.; ISIDORO-FILHO, A.; MENELAU, S.; FERNANDES, A. S. A. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 128-143, 2017.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA, 2017). **PIB do Agronegócio brasileiro**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

COELHO, M. L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 233-247, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA, 2016). Central de comunicação. **Startups ganham força na agricultura**. Disponível em: <<http://www.cnabrasil.org.br/noticias/startups-ganham-forca-na-agricultura>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP, 2017). **Concurso Inovação no Setor Público**. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/>> Acesso em: 15 jun. 2017.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**, v.12, n.1, p. 47-71, 2004.

FERREIRA, V. R. S.; NAJBERG, E.; FERREIRA, C. B.; BORGES, C. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n.5, p. 1207-1227, 2014.

GOMES, R. C. Stakeholders Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidencies from a Triangulation with the English Local Government. **Revista de Administração Contemporânea**, Edição Especial, p. 77-98, 2006.

HALVORSEN, T. **On innovation in the public sector**. In: Halvorsen, T. et al., On the differences between public and private sector innovation (Publin Report No. D9), Oslo: NIFU STEP, 2005.

HARTLEY, J. **Public and private features of innovation**. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Ed.), **Handbook of Innovation in Public Services**. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publ., 2013.

HAUKNES, J. **Some thoughts about innovation in the public and private sector compared**. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I.; RØSTE, R. On the differences between public and private sector innovation. NIFU STEP: Oslo, 2005. Publin Report, n. D9).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2006). **Censo Agropecuário 2006 – Segunda apuração**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao#agricultura-familiar>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2015). Sala de imprensa. Notícias. **De 2010 a 2013, participação das capitais no PIB do país recuou de 34,3% para 32,8%**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2017). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the public sector - On innovation in the public sector**. NIFU STEP: Oslo, 2005. (Publin Report, n. D20).

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

NOWELL, L. S., NORRIS, J. M., WHITE, D. E., & MOULES, N. J. Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 16, n. 1, 2017.

PASSADOR, C. S. **A educação rural no Brasil**: o caso da escola do campo no Paraná. São Paulo: Annablume, 2006.

PANIZZON, M., MILAN, G. S., DE TONI, D. Internacionalização, criatividade organizacional e as capacidades dinâmicas baseadas em conhecimento como determinantes da inovação. **Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 4, p. 253-282, 2013.

REGO, A., PINHO, I., PEDROSA, J., CUNHA, M. P. Barriers and facilitators to knowledge management in university research centers: An exploratory study. **Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management**, v. 7, n. 1, p. 33-47, 2009.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5ª edição. McGraw-Hill, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and Business Cycle. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SOUSA, M. M.; FERREIRA, V. R. S.; NAJBERG, E. MEDEIROS, J. J. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015.

SPINK, P. **A inovação na perspectiva dos inovadores**. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WALKER, R.M. Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v.84, n. 2, p. 311-35. 2006.

VRIES, H. A. DE., BEKKERS, V. J. J. M., L.G. TUMMERS. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n 1, p. 146-166, 2015.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

Contato

Luana Ferreira dos Santos

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestra em Administração e Gestora do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: luana.f.s.adm@gmail.com

Hironobu Sano

Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Email: hiro.sano@gmail.com

Washington José de Souza

Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Mestre e Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Email: wsufrn@gmail.com