

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DO TRE-SC

***INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR AND THE EVOLUTION OF THE PUBLIC MANAGEMENT MODELS:
THE CASE OF TRE-SC***

***INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO Y EVOLUCIÓN DE MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
EL CASO DEL TRE-SC***

Resumo: Este estudo enfoca o campo de inovação no setor público e suas conexões com a evolução dos modelos de administração pública. O objetivo é identificar, caracterizar e classificar as inovações ocorridas no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina entre 2008 e 2012. Caracteriza-se como um estudo de caso descritivo-avaliativo, de abordagem qualitativa. Utilizou-se a pesquisa documental como instrumento de coleta de dados. Como resultado, verificou-se que foram implementadas 38 inovações no período, predominando inovações de processo tecnológico, com destaque para inovações com abrangência interna, focadas na organização e no aprimoramento dos processos internos do TRE-SC. Inovações em serviços e auxiliares vieram em segundo e terceiro planos. Uma análise dos resultados sob a ótica da evolução dos modelos de Administração Pública corrobora achados de estudos internacionais ao indicar que os princípios do Novo Serviço Público e da Nova Governança Pública estão presentes de forma ainda incipiente nas inovações realizadas no TRE-SC no período.

Palavras-chave: Inovação, setor público, modelos de administração pública, Tribunal Regional Eleitoral, TRE-SC.

Rosangela Klumb - rose.klumb@gmail.com

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Florianópolis – SC, Brasil

Micheline Gaia Hoffmann - michelinegaia@gmail.com

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis – SC, Brasil

Artigo submetido no dia 02.08.2015 e aprovado em 07.05.2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n69.53902>

Abstract

This study focuses on the field of public sector innovation and its ties to the evolution of public management models. It aims to identify, characterize and classify the innovations that took place within the Regional Electoral Court of Santa Catarina (TRE-SC) in the period 2008-2012. The study's research was characterized as a descriptive and evaluative case study of a qualitative approach regarding the characteristics and mode of investigation, and it used documentary research as a tool for data collection. As a result of the research, it was found that 38 innovations have been implemented in the period, primarily involving technological process innovation. These were innovations with an internal impact and focused on improving the TRE-SC's internal processes. Services and auxiliary innovations occurred less frequently. An analysis of the results from the angle of standard Public Administration models corroborated the findings of a number of international studies, and showed that the principles of the New Public Service and the New Public Governance are still incipient in the innovations being carried out at the TRE-SC.

Keywords: Innovation, public sector, public management models, Regional Electoral Court, TRE-SC.

Resumen

El estudio tuvo como objetivo identificar, caracterizar y clasificar las innovaciones que se produjeron en el TRE-SC entre 2008 y 2012. Se caracteriza por ser un estudio descriptivo y evaluativo con un enfoque cualitativo que utilizó la investigación documental como instrumento de recolección de datos. Como resultado, se encontró que fueron aplicadas 38 innovaciones. Predominante en el proceso de innovación tecnológica se centró en la organización y la mejora de los procesos internos TRE-SC. Las innovaciones en los servicios e innovaciones auxiliares ocuparon el segundo y tercer nivel, respectivamente. Un análisis de los resultados desde la perspectiva de los patrones cambiantes de la administración pública indica que los principios del Nuevo Servicio Público y del Nuevo Gobierno Público, están presentes en forma incipiente en las innovaciones desarrolladas en el TRE-SC.

Palabras clave: Innovación, sector público, modelos de gestión pública, Tribunal de Distrito Electoral, TRE-SC.

INTRODUÇÃO

O modelo mental adotado para pensar sobre a inovação tem um legado forte do setor privado, mais especificamente das atividades de manufatura da indústria (Schumpeter, 1997; Jartley, 2005; Koch & Hauknes, 2005; Bysted & Hansen, 2013). Todavia, a inovação não é mais percebida exclusivamente como uma questão para as empresas privadas que buscam desenvolver e implementar novos produtos, processos de produção ou técnicas de vendas. Os decisores políticos estão cada vez mais exigentes, incentivando e apoiando não só a inovação no setor privado, mas também produzindo políticas públicas e serviços públicos inovadores.

Inovação no setor público pode incluir a produção de bens materiais ou produtos, mas,

mais frequentemente, implica a aplicação de produtos já existentes ou a entrega de serviços, acompanhada de mudança organizacional e desenvolvimento de políticas (Koch & Hauknes, 2005).

No entanto, segundo Pärna e Tunzelmann (2007), faltam boas evidências empíricas sobre inovação em organizações de serviço público e um quadro sólido de como as analisar. De acordo com Lima e Vargas (2012), tal fato possibilita um amplo campo de pesquisa com foco em inovação no serviço público, principalmente em seus resultados.

As organizações públicas atuais possuem características dos diversos modelos de administração pública. Em relação a esse aspecto, Thompson (1965) – um dos primeiros autores a estudar o tema – apontou que as

estruturas burocráticas que predominam nas organizações públicas podem constituir barreiras à sua capacidade de inovação. A impessoalidade, a formalidade, a hierarquia e outros princípios da burocracia limitam o espaço para a criatividade, o questionamento e a experimentação, fatores necessários para identificar e explorar novas possibilidades. Recentes estudos indicam que as principais barreiras para a inovação no serviço público se relacionam com questões ligadas à resistência à mudança (Koch & Hauknes, 2005; Micheli, Schoeman, Baxter & Goffin, 2012; Mulgan & Albury, 2003; Stewart-Weeks & Kastle, 2015), à aversão ao risco (Koch & Hauknes, 2005; Micheli et al., 2012; Mulgan & Albury, 2003; Townsend, 2013), às estruturas organizacionais (Micheli et al., 2012) ou à ausência de capacidade de aprendizagem organizacional (Koch & Hauknes, 2005).

Esses são alguns elementos que tornam a gestão da inovação no setor público um desafio. Por outro lado, a ascensão dos princípios do Novo Serviço Público (Denhardt, 2004) e da Nova Governança Pública (Osborne, 2006) como paradigmas de administração pública pode gerar uma série de oportunidades de inovação. As crescentes demandas por serviços públicos mais responsivos, transparentes, sustentáveis e democráticos requerem das organizações novos modelos de gestão, novos processos e formas de comunicação que as tornem aptas a desenvolver e oferecer à sociedade esse novo padrão de serviços. Trabalhos como os de Jartley (2005), Osborne e Brown (2011), Amdam (2014) e Ansell e Torfing (2014) discutem a relação entre os paradigmas de administração pública, o entendimento sobre a inovação no setor público, os resultados dela esperados e a forma de

realizá-la. Entretanto, tais estudos mostram como a busca por novos padrões de governança e entrega de serviços ao cidadão é dificultada por processos de inovação ainda baseados em princípios da administração pública tradicional e do *New Public Management*.

Ansell e Torfing (2014) explicam que o reconhecimento da necessidade da inovação no setor público tomou impulso na década de 1980, com o discurso do *New Public Management*, mas que o pressuposto era de que o setor público deveria não apenas aprender com a experiência do setor privado, mas imitá-lo. Com essa abordagem, a ênfase passou a ser no incentivo por desempenho, sendo a eficiência o critério central e a melhoria de processo, o foco. Na opinião dos autores, é preciso ir além dessa perspectiva gerencialista. Isso implica migrar do foco em implementação e gerenciamento de vantagem competitiva para a construção de colaboração entre múltiplos *stakeholders*, conforme apregoa o referencial da Nova Governança Pública, que enfatiza o fato de a inovação pública operar em um ambiente político complexo. Assim, são necessários estudos dedicados a discutir o tema sob a ótica desses pressupostos.

Nas últimas décadas, as organizações públicas brasileiras têm evoluído em termos de inovação tanto nos serviços prestados à sociedade quanto em seus processos internos. Como exemplo, pode-se citar as ações desenvolvidas pela justiça eleitoral para aprimorar o processo eleitoral e desenvolver novas tecnologias.

Em Santa Catarina, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-SC), instalado em 1945, teve sua

história marcada pelo pioneirismo e pela inovação. Em 1982, foram iniciadas as primeiras experiências de informatização de procedimentos eleitorais. Sete anos mais tarde, o TRE-SC e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desenvolveram o primeiro processo eletrônico de totalização dos votos, ocorrendo a primeira votação eletrônica do Brasil, em caráter experimental, na cidade de Brusque. Em 1995, houve a primeira eleição totalmente informatizada, sendo essa experiência expandida para oito estados brasileiros. A partir de 2000, todos os municípios brasileiros realizaram eleições informatizadas (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina [TRESC], 2013). Em 2008, ocorreram as primeiras iniciativas de implantação do sistema biométrico de votação, por meio do Projeto Piloto na cidade catarinense de São João Batista (Abreu, 2010).

Atualmente, o TRE-SC atende 4.742.202 eleitores, distribuídos em 295 municípios, agrupados em 105 Zonas Eleitorais (ZEs). Possui um Catálogo de Serviços de TI composto de 172 serviços prestados aos 911 colaboradores da sede e dos cartórios eleitorais, bem como ao público externo. Grande parte das atividades realizadas pela justiça eleitoral depende de recursos de Tecnologia da Informação (TI), exigindo, para manter a qualidade dos serviços prestados, ações inovadoras (TRE-SC, 2012).

Acrescenta-se que o TRE-SC, assim como os demais órgãos do Poder Judiciário, está sujeito ao controle do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma vez que a Emenda Constitucional número 45, de 2004, estabeleceu que cabe a ele o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário,

podendo expedir atos regulamentares ou recomendar providências. Entre as ações do CNJ relacionadas à gestão, estão as Metas Nacionais do Poder Judiciário com foco na agilidade e na eficiência.

O objetivo deste trabalho é identificar, caracterizar e classificar as inovações ocorridas no TRE-SC no período de 2008 a 2012. Com base nessas informações, propõe-se discutir os resultados da pesquisa à luz da evolução dos modelos de administração pública. Especificamente, discute-se se as características das inovações realizadas no TRE-SC no período analisado evidenciam a promoção de princípios do Novo Serviço Público (Denhardt, 2004) ou da Nova Governança Pública (Ansell & Torfing, 2014; Osborne & Brown, 2011).

Evolução dos modelos de administração pública: oportunidade de inovação?

Segundo Keinert (2007, p. 61), o termo público pode ser entendido como relativo àquilo que “é de todos e para todos”, à “coisa pública” (*res publica*) e ao “interesse público”. Concerne, ainda, às relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público. Dessa forma, os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, de legitimidade e de valores.

Keinert (2007) mostra que a administração pública brasileira evoluiu de um paradigma patrimonialista, com a primeira reforma, para o modo de administração burocrático, baseado nos princípios do modelo ideal de Max Weber. Para a autora, o foco na eficiência como valor central enfatiza as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativas do Estado, em detrimento da di-

menção político-cultural. Há, nesse modelo, portanto, uma despolitização das questões sociais.

Como resposta ao paradigma burocrático, desenvolveu-se, a partir da década de 1990, o modelo gerencial de administração pública, também conhecido como Nova Gestão Pública. Seu fundamento — com o intuito de construir um novo perfil de Estado cujo cerne está na eficácia e qualificação para ampliar a qualidade do serviço público prestado à sociedade e a redução dos seus custos — baseou-se na utilização de um novo referencial para as relações políticas e administrativas (Abreu, Helou & Fialho, 2013).

No entanto, esse modelo sofreu críticas no sentido de que, com a prevalência do ideal tecnocrático, havia um favorecimento da reprodução do autoritarismo e do neopatrimonialismo. A formulação de políticas públicas permanecia como monopólio de uma elite burocrática que centralizava o poder e, principalmente, limitava a participação da sociedade na estrutura e na dinâmica governamental (Paula, 2007).

Embora se tenham iniciativas de implantação de um modelo gerencial, o modo patrimonialista de gerir e governar o Estado ainda faz parte do dia a dia da Administração Pública em todos os níveis governamentais (Vieira, 2008).

Surgem, então, propostas como a do Novo Serviço Público (Denhardt, 2004), cujos pressupostos promovem a dignidade e o valor do serviço público e reafirmam os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da administração pública.

Assim, o Novo Serviço Público renova os interesses pelos valores democráticos, expressos na liderança e na gestão dos órgãos públicos. Nessa expressão, vários autores, segundo Denhardt (2004, p. 178) “tentaram ir ao coração do campo da administração pública e remodelar sua perspectiva básica, partindo de uma preocupação tradicional com eficiência e performance para um interesse equilibrado em favor da responsividade democrática”. Dessa forma, a concepção do Novo Serviço Público coopera para a reformulação do Estado, para uma alteração de paradigma na busca de uma gestão mais participativa.

De forma congruente, Keinert (2007) destaca que a verdadeira opção para tornar flexível a gestão pública virá com o efetivo aumento do controle social, sem deixar de considerar as questões relacionadas ao poder e aos interesses divergentes inerentes a qualquer projeto público. Para a autora, somente a negociação, a renegociação, a definição conjunta de prioridades, a construção de acordos e de coalisões garantirão a autoadaptabilidade e a durabilidade de um projeto, bem como o ajustamento mútuo (interno e externo) e o incentivo à inovação. Ansell e Torfing (2014) destacam que a ideia da inovação no setor público sob o prisma do paradigma da Nova Governança Pública enfatiza o complexo ambiente político em que esse tipo de inovação ocorre, exigindo, portanto, a coordenação mediante a interação entre múltiplos *stakeholders* para ocorrer de forma efetiva e sustentável.

Assim, esses novos paradigmas vêm suprir limitações do modelo gerencialista. Porém, também resguardam dilemas e limitações, dentre os quais se destaca a falta de arran-

jos institucionais para viabilizar sua proposta (Paula, 2007). Dessa forma, o Novo Serviço Público, assim como outros modelos de gestão pública aqui descritos, apresenta limitações e carece de mais preparação, especialmente no que tange à sua implementação (Salm, Schommer, Heidemann, Vendramini & Menegasso, 2011). Tal espaço em aberto para a formulação de alternativas de implementação desses novos princípios representa um grande desafio e abre um rol de novas oportunidades para a inovação nas organizações públicas. Tais inovações podem estar relacionadas tanto ao desenvolvimento de serviços públicos mais inclusivos, transparentes e adequados aos novos princípios postos como de modelos de gestão aptos a suportar um processo deliberado e sistemático de outras inovações.

Por outro lado, estudos demonstram que o entendimento sobre o papel da inovação no setor público e a forma como esta é realizada são influenciados pelos paradigmas de administração pública. Jartley (2005) faz um resgate desses paradigmas, sob a seguinte classificação: administração pública tradicional, nova gestão pública e governança em redes. Para o autor, os princípios intrínsecos a cada um deles podem levar a diferentes formas de se gerar e adotar a inovação. Os dois primeiros remetem a mudanças incrementais e focadas no processo e nos sistemas de gestão. Já o terceiro objetiva tanto a capacidade para mudanças incrementais contínuas quanto para inovações mais transformacionais. Além disso, uma diferença importante é que nesse paradigma passa a haver mais foco na linha de frente, ou seja, nos serviços.

De forma similar, Amdam (2014) discute

que o setor público não desenvolveu a capacidade de se engajar em inovações contínuas. Portanto, é essencial criar sistemas de inovação nesse setor. Para o autor, as reformas inspiradas nos princípios do *New Public Management* ajudaram nessa tarefa, à medida que tornaram possível e necessária a criação de sistemas integrados de planejamento, aprendizagem e inovação. Para que esses sistemas promovam a capacidade de inovar terão que incorporar práticas mais comunicativas e baseadas em rede, ou seja, deverão ser sistemas colaborativos, de forma a atender às reais necessidades da sociedade e aos valores do setor público. Contudo, o que o estudo de Amdam (2014) mostra é que os princípios do *New Public Management* dificultam tais práticas, conduzindo a modelos de inovação autocentrados e mais focados no processo que na oferta de novos serviços públicos.

Osborne e Brown (2011) apresentam um framework de apoio à inovação no setor público baseado em princípios que procuram ultrapassar o que consideram lacunas nas teorias, pautando-se no paradigma do *New Public Management*. Por terem como propósito principal a promoção de vantagens competitivas, essas teorias enfocam, segundo os autores, ganhos em eficiência como resultado esperado da capacidade de inovação das organizações públicas. Para eles, são teorias que falham por não considerar as peculiaridades dos serviços em relação à manufatura e, ainda, as especificidades dos serviços públicos. Os autores destacam, ainda, que diferentes tipos de inovação podem ser suportados por diversos contextos e abordagens. Por isso, identificar o tipo de inovação desejada é necessário para definir políticas e estratégias de gestão mais efetivas.

De forma congruente, Ansell e Torfing (2014) argumentam que diferentes instituições e partes interessadas, tanto públicas quanto privadas, possuem alguma responsabilidade ou influência sobre os resultados públicos importantes, o que favorece a necessidade de se afastar perspectivas gerencialistas limitadas. O ponto destacado não é que os gestores não são importantes, pelo contrário, a complexidade normalmente torna a liderança mais importante, vindo muitas vezes de gestores. Seu papel não é estritamente o de implementar e gerenciar contratos ou medir desempenho. Em vez disso, desempenham um papel importante ao promoverem a colaboração entre as várias partes interessadas. Uma implicação importante é que a inovação será mais do que um processo emergente – um impulsionador adicional para resolver certos problemas comuns e desejar responder aos incentivos

estritamente concebidas. O emergente processo de unir múltiplas partes interessadas com o intuito de identificar oportunidades para criar valor público conduz a uma forte demanda pelo realinhamento sistemático de serviços, processos e procedimentos entre os múltiplos interessados. Essa perspectiva faz a inovação ser vista como um processo de design colaborativo – que pode ser interpretado como uma situação de alto risco e alto ganho, uma vez que representa uma dificuldade e um risco organizacional que move pessoas e grupos a atuarem conjuntamente nas instituições, profissões e setores, sendo o potencial para ganhos significativos proporcional à dificuldade.

As principais diferenças entre o *New Public Management* e a Nova Governança Pública estão destacados na tabela 1.

Tabela 1. Principais diferenças entre *New Public Management* e o Novo Serviço Público

	<i>New Public Management</i>	Nova Governança Pública
Condições macroinstitucionais	Reforma estrutural (corporação e mercantilização)	Conhecimento e poder distribuído através das instituições e setores
Condições críticas para inovação	Autonomia gerencial e incentivos de alta potência	Design colaborativo
Mecanismos geradores	Gestores empreendedores	Compromisso, sinergia e aprendizagem de <i>Design-Think</i>
Foco da inovação	Serviços focados no cliente e pesquisa por melhores práticas	Cocriação e próximas práticas
Resultados esperados	Produção eficiente	Resolução criativa de problemas através de fronteiras institucionais

Fonte: Adaptado de Ansell e Torfing (2014).

Estudos como estes sugerem análises que relacionem, portanto, o campo da inovação no setor público com o da evolução dos modelos de administração pública. Nesse sentido, a próxima seção discute de forma mais direta os conceitos de inovação no contexto do setor público.

Inovação no setor público: origens, conceitos e características

A teoria da inovação não é uma teoria formal e estabelecida, mas um amálgama de várias disciplinas: economia, gestão, psicologia organizacional, teoria cognitiva e teoria dos sistemas (Røste, 2004).

Brandão e Bruno-Faria (2013) argumentam que os primeiros estudos sobre inovação procuravam esclarecer a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico, focando no desenvolvimento de produtos e processos aplicados ao setor privado, a exemplo de Schumpeter (1997), um dos pioneiros nessa área.

Inovação no setor público tem sido definida como a “criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, que resultam em significativas melhorias na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados” (Mulgan & Albury, 2003, p. 3). Representa um meio para um fim, e não um fim em si mesmo, razão pela qual a valorização da importância e da diversidade da inovação, bem como da forma de alcançá-la, deve integrar os conhecimentos, as habilidades e os comportamentos de cada servidor público. A inovação ultrapassa, pois, os limites da criatividade e da geração de novas ideias, uma vez que constitui um processo que pode e deve ser replicado (Aus-

tralian National Audit Office [ANAO], 2009).

A maioria das inovações no setor público não é radical nem sistêmica, mas sim incremental, isto é, trata-se de pequenas alterações ou adaptações dos serviços ou dos processos, promovidas pelos servidores públicos para melhorar o desempenho dos serviços prestados à sociedade (Albury, 2005). Não estão associadas à noção de descontinuidade nem à quebra de paradigmas.

Para responder à questão: “o que é inovação?” no contexto das atividades públicas, é necessário voltar a questões fundamentais. Primeiramente, inovação é o cerne da implementação premeditada e proposital da mudança de comportamento de agentes sociais no contexto da atividade em questão. Segundo, o conceito de inovação é funcional. Não deve ser entendido como um descritor de uma realidade objetiva ou de uma categoria genérica de dimensões comportamentais em uma realidade empírica. Terceiro, representa uma ferramenta para analisar atividades sociais e de interação (Koch & Hauknes, 2005). Røste (2004) defende que a essência da teoria da inovação está no fato de as inovações ocorrerem dentro do sistema nacional de inovação, conforme defendido por Freeman (1995), Lundvall (1992) e Nelson (1993), e explica que a inovação ocorre dentro de um modelo interativo, cujo resultado está atrelado a vários fatores, mecanismos e relacionamentos recíprocos que influenciam o processo de inovação. Portanto, todo o sistema de elementos institucionais, organizacionais e de processos deve ser estudado para se compreender o fenômeno da inovação (Røste, 2004).

Para Damanpour e Schneider (2009), líderes

organizacionais, quer sejam gestores públicos, quer sejam executivos de negócios, veem a inovação como fonte de mudança organizacional, crescimento e eficácia.

Para eles, além dos fatores externos (características ambientais, como crescimento populacional e saúde econômica) e internos (características organizacionais, como tamanho e sindicalização da força de trabalho), a adoção de uma inovação nas organizações é influenciada pelas características da inovação em si, como seu custo, complexidade e impacto.

Nesse contexto e tendo em vista os objetivos deste trabalho, a próxima seção apresenta tipologias de inovação no setor público.

Tipos de inovação no setor público

Várias são as tipologias que podem ser adotadas como forma de compreender e classificar as inovações realizadas no setor público. Koch e Hauknes (2005) propõem a seguinte classificação:

a) inovações incrementais e radicais, que denotam o grau de novidade. As incrementais proporcionam aperfeiçoamento das características já existentes no serviço ou processo em questão, ao passo que as radicais propõem a oferta de um novo valor. Observa-se que no setor público, assim como na indústria, a maioria das inovações se associa a melhorias incrementais em produtos, processos e serviços já existentes;

b) inovações *top-down* (de cima para baixo) e inovações *bottom-up* (de baixo para cima), denotando quem iniciou

o processo de mudança: os gestores do topo da organização ou os funcionários da base da organização;

c) inovações lideradas por necessidade e por eficiência, denotando se o processo de inovação foi iniciado para resolver um problema específico ou se foi motivado pela oportunidade de tornar produtos, serviços ou procedimentos existentes mais eficientes.

Por sua vez, Walker, Avellaneda e Berry (2011) propõem outra classificação para os tipos de inovação no setor público, quais sejam:

a) inovação de serviço, definida como novos serviços oferecidos por organizações públicas para atender um usuário externo ou a uma necessidade do mercado. Ocorre no componente operacional e afeta o sistema técnico de uma organização. Inclui a adoção de bens e serviços intangíveis, que, muitas vezes, são consumidos no ponto de produção (Walker, Avellaneda & Berry, 2011). Três tipos de inovação de serviços foram identificados e testados pelos autores:

- inovação total: envolve a prestação de novos serviços para novos usuários;
- inovação expansionista: trata de serviços existentes fornecidos a um novo grupo de usuários;
- inovação evolucionista: envolve fornecimento de um novo serviço aos usuários existentes.

b) inovação de processo, correspondente àquela que altera as relações entre os membros da organização e afeta regras, papéis, procedimentos e estruturas de comunicação e intercâmbio entre os

membros da organização e entre estes e o ambiente (Walker et al., 2011). Subdivide-se em três tipos:

- inovação de mercantilização, que envolve a modificação dos processos e sistemas operacionais da organização para aumentar a eficiência ou eficácia em produzir e distribuir seus serviços aos usuários;
 - inovação organizacional, que consiste em mudanças nos processos, estrutura e estratégia, portanto está preocupada com a atividade de uma organização no sistema social;
 - inovação tecnológica, que está associada a mudanças no equipamento físico, técnicas de sistemas organizacionais e de comunicação, incluindo tecnologia da informação, *hardware* (equipamento físico) e *software* (sistemas organizacionais);
- c)** inovação auxiliar, caracterizada como aquela que reflete mudanças para a parceria e o trabalho em rede na prestação de serviços públicos modernos. Este tipo difere de outras inovações porque está preocupado com o trabalho através das fronteiras com outros prestadores de serviços, usuários ou outros órgãos públicos (Walker et al., 2011).

Por meio de estudo realizado por Brandão e Bruno-Faria (2013), é possível observar que os principais tipos de inovação estudados no setor público compreendem inovação em serviços e processos e, nesse último, dependendo do autor, podem estar incluídas inovações em estruturas e sistemas administrativos e inovações de cunho tecnológico.

A argumentação apresentada por Jartley (2005) e Amdam (2014) destaca a predomi-

nância da inovação em processo e enfatiza a importância de se expandir a capacidade de realizar inovação em serviços sob princípios de colaboração, rede, *accountability* e satisfação das necessidades do cidadão.

Nesse sentido, remete indiretamente às inovações auxiliares descritas por Walker et al. (2011). Em um estudo anterior, Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) destacaram a importância da coadoção de diferentes tipos de inovação, afirmando que a capacidade de uma organização de serviço introduzir e integrar diferentes tipos de inovação ao longo do tempo é rara e proporciona competências distintivas, cria valor e incrementa a performance.

Procedimentos metodológicos

Este trabalho originou-se de uma pesquisa caracterizada como um estudo de caso descritivo-avaliativo, de abordagem predominantemente qualitativa no que diz respeito às características e ao modo de investigação do fenômeno pesquisado. Quanto aos objetivos, é caracterizada como exploratória, uma vez que se procurou identificar, caracterizar e classificar as inovações ocorridas no TRE-SC no interregno de 2008 a 2012.

Adotou-se como categoria analítica o conceito de inovação abordado por Mulgan e Albury (2003, p. 3).

Como variáveis, foram adotadas as tipologias de inovação definidas por Walker et al. (2011), conforme segue:

- a)** inovação de serviço, classificada em inovação total, expansionista e evolucionista;

- b) inovação de processo, classificada em inovação de mercantilização, inovação organizacional ou inovação tecnológica;
- c) inovação auxiliar.

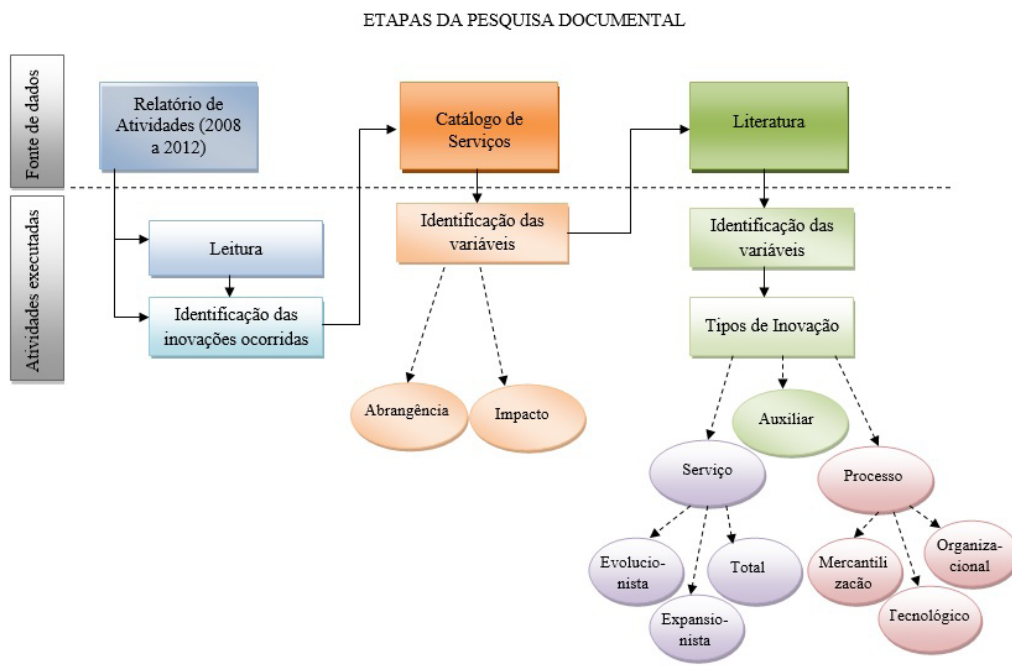
Além da tipologia, foram adotadas como variáveis de estudo:

- a) abrangência da inovação, que consiste em verificar se a inovação atinge o público interno ou externo do TRE-SC;
- b) impacto da inovação, que buscou verificar a gravidade que a perda de qualidade ou indisponibilidade do serviço representa para o negócio do TRE-SC. Tal impacto é acordado entre a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) e as macrounidades do TRE-SC. A determinação da faixa de impacto baseia-se na catego-

ria do serviço, que reflete, por sua vez, a prioridade do atendimento e o tempo de solução. A organização adota por padrão o menor valor na faixa. Ex.: serviços essenciais possuem faixa de impacto de 7 a 10, o que estabelece uma prioridade alta (6 a 8) ou crítica (9 a 10) para seu restabelecimento, que deverá ocorrer em oito e seis horas, respectivamente, nos casos de indisponibilidade.

Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental. Foram objeto de estudo os relatórios de atividades desenvolvidas pelo TRE-SC entre 2008 e 2012 e o catálogo de serviços do TRE-SC. Os dados foram coletados no segundo semestre de 2013. As etapas da pesquisa documental estão graficamente representadas na figura 1.

Figura 1. Esquema gráfico da pesquisa documental.



Por meio da leitura dos relatórios de atividades, foi possível identificar as inovações desenvolvidas pelo TRE-SC em cada ano. Posteriormente, realizou-se a busca das inovações ocorridas nesse interregno no catálogo de serviços, com o intuito de identificar as seguintes variáveis: abrangência e impacto da inovação. Ao contrastar a descrição da inovação com o referencial teórico, realizou-se a classificação das inovações segundo os tipos e subtipos definidos por Walker et al. (2011).

Por fim, procedeu-se à análise desses resultados à luz dos trabalhos de Denhardt (2004), Jartley (2005), Osborne e Brown (2011), Ansell e Torfing (2014) e Amdam (2014). Especificamente, verificaram-se os tipos de inovação predominantes (processo, serviço ou inovação auxiliar) na medida em que os autores anteriormente referenciados enfatizam a importância do avanço de inovações em serviço e auxiliares em relação ao tradicional foco na melhoria da performance por meio de ganhos em eficiência nos processos.

Discussão e análise dos resultados

Ao buscar responder ao objetivo desta pesquisa, verificou-se, mediante a análise dos relatórios de atividades do TRE-SC de 2008 a 2012, que foram implementadas 38 inovações no período.

Das inovações identificadas, seis foram classificadas, segundo suas características, como inovação de serviço, 28, como inovação de processo, quatro, como inovação auxiliar, segundo as definições estabelecidas por Walker et al. (2011). Dentre as inovações de processo, predominam as tecnológicas,

seguidas das de mercantilização. Com expressão menos significativa, há as inovações organizacionais.

Constatou-se que as inovações tecnológicas ocorridas – todas com abrangência interna – relacionam-se, em sua maioria, com a automatização de atividades-meio da organização, por intermédio de sistemas desenvolvidos pelo TRE-SC, e o aprimoramento da infraestrutura tecnológica. Um exemplo é o sistema orçamentário módulo-proposta que automatizou o processo de elaboração da proposta orçamentária desde as unidades solicitantes até o envio e consolidação pelo TSE. Apenas 31% das inovações tecnológicas identificadas no período foram aplicadas em atividades de negócio da organização, ou seja, naquelas relacionadas ao processo eleitoral. Esse foi o caso da rede de comunicação de dados direta, que possibilitou gerenciar usuários e a comunicação de dados entre os cartórios eleitorais e o TRE-SC, bem como entre este e o TSE.

Já as inovações de mercantilização (cujo foco está na modificação dos processos e sistemas operacionais da organização para aumentar a eficiência ou eficácia em produzir e distribuir seus serviços aos usuários) centraram-se em melhorar a qualidade dos serviços prestados, mediante a adoção de melhores práticas consolidadas no mercado, seguindo as recomendações dos órgãos de controle, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Tribunal de Contas da União (TCU), a todo o Poder Judiciário brasileiro. Dentre as inovações desse tipo, um exemplo foi a melhora no desenvolvimento de software por meio da adoção de práticas estabelecidas pelo MPS.Br, solução brasileira compatível com o modelo CMMI.

Da mesma forma, as inovações de processo organizacional desenvolvidas no período ocorreram com o intuito de estruturar a organização para atender às recomendações dos órgãos de controle, visando a aprimorar as práticas de governança corporativa e de Tecnologia da Informação (TI). Nesse sentido, são inovações que demonstram a preocupação de a organização inovar com o intuito de melhorar ou, ao menos, manter seu nível de desempenho, como explicam Damanpour e Schneider (2008). Contudo, de fato, não vislumbram atender os anseios do cidadão-usuário dos serviços da organização, conforme destaca Denhardt (2004). As inovações de serviços desenvolvidas no período tratam de serviços oferecidos pela organização diretamente a seu público-alvo (o cidadão) e demonstram que o TRE-SC vem disponibilizando novos serviços à sociedade, como emissão de certidões de quitação eleitoral (inovação evolucionista), transmissão ao vivo das sessões plenárias (inovação expansionista), disponibilização do serviço de ouvidoria (inovação total), entre outros. Para isso, faz uso especialmente da Internet como recurso.

Já as inovações auxiliares refletem a tendência de as organizações públicas coproduzir o bem público por meio do desenvolvimento de parcerias com outros prestadores de serviços (sejam públicos ou não) e o próprio cidadão. Tais inovações são reflexo da estratégia do TRE-SC que, em 2010, estabeleceu como objetivo relacionado ao tema alinhamento e integração compartilhar soluções e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC) com entidades públicas, visando à cooperação e ao intercâmbio de soluções entre as áreas de TIC. Uma das motivações para isso foi

proporcionar economia de recursos e agilidade no atendimento das demandas. Como exemplos de inovações auxiliares promovidas pelo TRE-SC pode-se citar a extração automática, diretamente da base de dados do Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF4), sediado no estado do Rio Grande do Sul, das certidões criminais necessárias à instrução de processos de registro de candidatura em todo o estado de Santa Catarina. Outro exemplo é a parceria estabelecida entre o TRE-SC e a Corregedoria Geral de Justiça do estado de Santa Catarina para automatizar a transferência de informações relativas a condenações criminais e extinções de punibilidade entre os dois órgãos por meio do Sistema de Informações Eleitorais (SIEL).

Paralelamente, o processo decisório do TRE-SC sofreu alterações com a instituição do Conselho de Gestão Estratégica e de Integração da Justiça Eleitoral (CGEI). Esse conselho é composto de 11 membros gestores e possui duas comissões permanentes a ele vinculadas: uma de gestão operacional e outra de comunicação e integração. Essa comissão conta com a participação efetiva dos servidores do TRE-SC, tanto da sede quanto das zonas eleitorais. A finalidade do CGEI é planejar, coordenar, promover, orientar e avaliar as estratégias e linhas de ações institucionais, com poderes para estabelecer diretrizes e ações destinadas ao gerenciamento estratégico da administração, à aprovação e implementação de projetos para ampliar a modernização da Justiça Eleitoral catarinense e à efetiva integração das zonas eleitorais com a administração central.

Ao tratar da variável impacto, verificou-se

que, com exceção das inovações de processo, cujo impacto não consta no catálogo de serviços do TRE-SC, pelo fato de não se tratar de um serviço ofertado aos usuários, 79,16% das inovações apresentavam impacto médio (3 a 5) e 20,84%, impacto alto (6 a 8). Tal fato significa que a perda de qualidade ou a indisponibilidade em aproximadamente 20% dos serviços disponibilizados pela organização proporcionaria um grande impacto a seus usuários.

No que tange à abrangência, constatou-se que 79% das inovações possuem abrangência apenas interna, 10,5% possuem abrangência externa e 10,5%, abrangência interna e externa, o que demonstra uma tendência de o TRE-SC, ainda que incipiente, organizar e aprimorar seus processos internos para, de acordo com eles, atender a seu objetivo mais amplo, que é prestar serviços de excelência, conforme estabelece o planejamento estratégico da organização.

Ao confrontar as inovações ocorridas no período com os modelos de administração pública, verifica-se que o TRE-SC possui preocupação em atingir as metas definidas pela organização e pelos órgãos superiores à justiça eleitoral e uma gestão voltada à melhoria dos processos internos, visando a atingir os resultados propostos. Há, portanto, uma perspectiva bastante evidente do modelo gerencial de administração pública, corroborando os estudos de Jartley (2005) e Amdam (2014).

Por outro lado, identificou-se, também, a existência de iniciativas de desenvolvimento de inovações em serviço e inovações auxiliares que possuem, respectivamente, tendência a um foco mais voltado ao atendimento

das demandas da sociedade e ao estabelecimento de parcerias com outras organizações, quer sejam públicas, quer não. Tal fato reflete uma gestão preocupada não somente com a eficiência e eficácia dos processos internos, mas também com as demandas sociais, com o processo decisório participativo e a responsividade, pressupostos do Novo Serviço Público (Denhardt, 2004) e da Nova Governança Pública (Osborne, 2006). Não se pode deixar de reconhecer, contudo, que tais inovações ainda representam minoria no contexto estudado.

Considerações finais

Por meio desta pesquisa, foi possível ampliar os conhecimentos sobre inovação no setor público brasileiro, cujos estudos ainda são incipientes se comparados com aqueles desenvolvidos sobre o tema no setor privado, segundo Lima e Vargas (2012).

Entre 2008 e 2012, verificou-se que houve um predomínio de inovações de processo no TRE-SC, seguido por inovações de serviço e auxiliares. As inovações de processo tecnológico foram as mais comuns. Além disso, constatou-se que a abrangência dessas inovações foi interna na maioria dos casos e esteve relacionada à automatização de atividades-meio da organização, por meio de sistemas desenvolvidos pelo TRE-SC, e ao aprimoramento da infraestrutura tecnológica – fato que indica a preocupação de o TRE-SC ser eficiente e eficaz em produzir e distribuir seus serviços aos usuários.

Não obstante, observa-se a ocorrência de inovações em serviços no TRE-SC, reconhecida como uma organização pioneira e arrojada, com histórico de inovações de abran-

gências nacional e internacional. O estudo ampara essa assertiva ao evidenciar a predominância de inovações totais e evolucionistas em relação às expansionistas.

Novos estudos poderiam explorar como se configuraram os ambientes em que ocorreram essas inovações. Seguindo a orientação de Osborne e Brown (2011), uma vez identificadas e classificadas as inovações realizadas pelo TRE-SC no período em questão, seria importante compreender o contexto e a abordagem por meio das quais foram desenvolvidas. Como destacam os autores, são necessários contextos e abordagens específicos para os diferentes tipos de inovação e, conforme instruem Damanpour et al. (2009), é importante a coadoção de diferentes tipos de inovação pelas organizações.

Dessa forma, recomenda-se um próximo estudo no próprio TRE-SC relativo a esse tema.

Adicionalmente, o baixo índice de inovações auxiliares evidenciado nesse estudo pode também representar oportunidades para pesquisas mais aprofundadas. Todo o campo de conhecimento recente sobre inovação reconhece-a como um fenômeno colaborativo, que resulta de interações internas e, também, da inserção da organização em redes externas, compostas de atores com vocações e competências complementares. Os novos paradigmas de administração pública também enfatizam que o design e a implementação de novas políticas e serviços públicos dependem de complexas redes de governança, formadas por uma pluralidade de atores (Denhardt, 2004; Ansell & Torfing, 2014). Complementarmente, a literatura no

campo da inovação no setor público apresenta estudos que remetem a modelos de administração pública com tais características (Jartley, 2005; Amdam, 2014).

Assim, o desenvolvimento da capacidade para realizar inovações auxiliares, caracterizadas como mudanças para a parceria e o trabalho em rede na prestação de serviços públicos modernos, pode ser um fator estratégico para promover a capacidade de inovação não apenas do TRE-SC, mas também de outras organizações públicas.

Referências bibliográficas

Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H. A. & Fialho, F. A. P. (2013, março). As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: o novo serviço público. In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. *Anais*. Florianópolis.

Abreu, G. M. (2010). A introdução das eleições biométricas no Brasil. Resenh@Eleitoral. *Revista Eletrônica do TRESA*, Nova Série, v. 17.

Albury, D. (2005, January). Fostering innovation in public service. *Public Money & Management*, 25(1), 51-56.

Amdam, R. (2014). An integrated planning, learning and innovation system in the decentralized public sector: a Norwegian perspective. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), 1-16.

Ansell, C. & Torfing, J. (2014). *Public innovation through collaboration and design*. New York: Routledge.

Australian National Audit Office (2009, dezembro). *Innovation in the Public Sector: enabling better performance, driving new directions*. Better Practice Guide. Canberra. Recuperado em 07 abril, 2013, de <http://www.anao.gov.au/bpg-innovation/pdf/BPG-Innovation.pdf>.

Brandão, S. M. & Bruno-Faria, M. F. (2013, janeiro). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, 47(1), 227-248.

Bysted, R. & Hansen, J. R. (2013). Comparing public and private sector employees' innovative behavior. *Public Management Review*.

Damanpour, F. & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.

Damanpour, F., Walker, R. M. & Avellaneda, C. N. (2009, June). Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, 46(4).

Denhardt, R. (2004). *Teoria geral de organizações públicas*. (Trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth.

Freeman, C. (1995). The national system of innovation in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 5-24.

Jartley, J. (2005, January). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

Keinert, T. M. M. (2007). *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Annablume: Fapesp.

Koch, P. & Hauknes, J. (2005). On innovation in the public sector – Today and beyond. *PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector*, report n. D20, Oslo: Nifu Step.

Lima, D. H. & Vargas, E. R. (2012, março). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 46(2), 385-401.

Lundvall, B. (1992). *National systems of innovation*. Towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter.

Micheli, P., Schoeman, M., Baxter D., & Goffin K. (2012). New business models for public-sector innovation. *Research Technology Management*, 55(5), 51-57.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003, October). *Innovation in the public sector*. Recuperado em 07 abril, 2013, de <http://michaellittle.org/documents/Mulgan%20on%20Innovation.pdf>.

Nelson, R. (1993). *National systems of innovation: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Osborne, S. P. & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in UK: the word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.

Pärna, O. & Tunzelmann, N. V. (2007). Innovation in the public sector: key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. Information polity: *The International Journal of Government & Democracy in the Information*, 12(3), 109-125.

Paula, A. P. P. (2007). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Reimpr. Rio de Janeiro: FGV.

Røste, R. (2004). Studies of innovation in the public sector, a literature review. *PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector*, report n. D8, v. 2, Oslo: Nifu Step.

Salm, J. F., Schommer, P. C., Heidemann, F. G., Vendramini, P. & Menegasso, M. E. (2011). Curso de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina: uma construção à luz da “coprodução do bem público” e do “novo serviço público”. *Temas de Administração Pública*, 2(6).

Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural.

Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-18.

Stewart-Weeks, M. & Kastle, T. (2015) Innovation in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 63-72.

Thompson, V. A. (1965, June). Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10(1), 1-20.

Townsend, W. (2013, January). Innovation and the perception of risk in the public sector. *The International Journal of Organizational Innovation*, 5(3).

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (2012). *60 anos de justiça eleitoral*. Recuperado em 29 abril 2013, de <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/institucional/60anos/clipping/24.pdf>.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (2012). *Intranet*. Recuperado em 02 julho 2012, de <http://intranet.tre-sc.gov.br>.

Vieira, R. E. (2008). Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 4 (4).

Walker, R., Avellaneda, C. & Berry, F. (2001). Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: a test of Berry and Berry Model. *Public Management Review*, 13(1), 95-125.