

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**SANDRA GIRARDI**

**INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASOS  
EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CURITIBA**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

SANDRA GIRARDI

**INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASOS  
EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, área de Concentração em Estratégia e Organizações, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos da Cunha

**CURITIBA  
2010**

## TERMO DE APROVAÇÃO

À minha família,  
pela força e apoio.

Dedico este trabalho a vocês!

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos, oportunidades e, por ter iluminado meu caminho em  
mais esta conquista na minha vida.

Aos meus pais, João e Salete, pela minha vida, educação, motivação e exemplo de  
vida.

Aos meus irmãos, cunhados e sobrinho, por entenderem minha ausência nesses dois anos.

À Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade de melhoria e por ter me acolhido  
durante o mestrado.

Ao Professor João Carlos da Cunha, pela orientação, apoio e dedicação na realização deste  
trabalho.

Aos Professores da UFPR que contribuíram para minha formação nestes dois anos.

Aos meus colegas do mestrado, pela constante troca de experiências.

Aos colegas da linha da tecnologia, competitividade e qualidade, pela parceria,  
companheirismo e apoio nestes dois anos, especialmente aos meus amigos André, Rafael e

Álvaro pela amizade, alegria, ajuda e por estarem sempre ao meu lado.

Ao Mauro, Marisa, Rafael e Renata, família Jordan, que me ajudou e me deu forças para  
seguir neste caminho.

A todos aqueles que estiveram presentes na minha vida nesses dois anos e que contribuíram  
de alguma forma na realização deste trabalho.

Obrigada a todos vocês!

“A verdadeira dificuldade não está em aceitar as ideias novas, mas escapar das ideias antigas”.

John Maynard Keynes

## RESUMO

Neste estudo o tema abordado é a inovação na gestão pública municipal, sendo o objetivo geral analisar a configuração de sistemas de inovação de prefeituras municipais. O referencial teórico aborda quatro grandes temas, sendo estes, administração pública, administração pública municipal, inovação e inovação na gestão pública. Para pesquisa de campo foi utilizado o estudo de casos múltiplos, por meio de fontes primárias e secundárias, com entrevistas semi-estruturadas e análise de documentos. Foram pesquisados nove projetos inovadores, buscando caracterizar a inovação e identificar e analisar os seis elementos – processo (subdivido em geração da ideia, desenvolvimento das propostas, implantação da inovação e avaliação dos resultados), estrutura e fatores influenciadores – que configuram o sistema de inovação da organização. Em relação ao que caracteriza os projetos como inovadores, verificou-se que os projetos inovam tanto em métodos e técnicas, como também desenvolvem práticas únicas, incomuns na região, demonstrando de alguma forma melhoria do desempenho do serviço público e atendimento as necessidades dos cidadãos. Na análise do sistema de inovação das prefeituras municipais, constatou-se que a maioria dos projetos pesquisados atenderam a pelo menos, três elementos do sistema de inovação, demonstrando que há a configuração de um sistema. Destaca-se, no entanto, que o sistema é falho em duas etapas fundamentais, o desenvolvimento da proposta e avaliação das inovações, além de apresentar dificuldade no quesito estrutura. Conclui-se, portanto, que se despendem grandes esforços na geração da ideia e na implantação da inovação, mas não são considerados os elementos desenvolvimento da proposta, estrutura e avaliação da inovação, sendo estes os elementos que comprometem o sistema e que necessitam de melhorias.

Palavras-chave: Sistema de Inovação. Administração Pública. Projetos Inovadores. Prefeituras Municipais.

## **ABSTRACT**

In this study the approached subject is innovation in the municipal public management, in which the general objective was to analyze the configuration of the innovation systems in municipals city halls. The theoretical foundation encompasses four major themes: public management, municipal public management, innovation and public management innovation. For the field research it was used the multiple case studies perspective, using primary and secondary sources, with semi-structured interviews and documents analyzes. Nine innovative projects where researched, aiming the innovation characterization and identification, as well as analyzes of the six elements – process (subdivided in generation of ideas, proposals development, innovation implementation and results evaluation), structure and influential factors – that configure the organizational innovation system. Regarding what characterizes the projects as innovators, it was verified that the projects are innovative in both method and technique, as well as develop unique practices, unusual in the region, show improvement in some way in the public service performance and in the fulfillment of the citizens needs. In the municipal city halls innovations systems analysis, it was verified that the majority of the researched projects fulfilled at least three of the innovation systems elements, showing that there is a system configuration. It must be noted, however, that the system is flawed in two fundamental steps, like proposal development and innovation evaluation, presenting difficulties in the structure topic. It concludes, therefore, that great efforts are spent in the generation of the idea and innovation implementation, but the proposal development, structure, and innovation evaluation are not considered, and these are the elements that compromise the system and needs improvements.

Key-Words: Innovation Systems, Public Management, Innovative Projects, Municipal City Halls.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Representação esquemática de programa inovativo .....	37
Figura 2	Esquema Simplificado do Ciclo dos Projetos.....	41
Figura 3	Ciclo de Projetos Públicos.....	43
Figura 4	Modelo genérico de inovação.....	60
Figura 5	Etapas do processo de inovação.....	61
Figura 6	Processo de inovação .....	65
Figura 7	Modelo do processo de inovação.....	66
Figura 8	Principais barreiras para inovação .....	75
Figura 9	Fatores que impulsionam o surgimento de inovações .....	78
Figura 10	Desenho da pesquisa .....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais Características da Administração Pública no Brasil .....	26
Quadro 2	Fases de um projeto .....	40
Quadro 3	Resumo das definições/conceitos de inovação .....	44
Quadro 4	Fatores que dificultam as atividades de inovação .....	73
Quadro 5	Fatores que motivam a inovação na organização.....	76
Quadro 6	Indicadores de fatores que facilitam a inovação .....	88
Quadro 7	Indicadores de fatores que dificultam a inovação .....	89
Quadro 8	Seis fontes de evidências: pontos fortes e pontos fracos .....	93
Quadro 9	Equipe técnica ProjetoLoteamento Frey Lency .....	112

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de alunos nas escolinhas da FMEC.....	100
Tabela 2 - Número de pólos das escolinhas esportivas.....	101
Tabela 3 - Demonstrativo de pontuação Geral do município de Concórdia nos Joguinhos .	101
Tabela 4 – Participantes do OP .....	120
Tabela 5 – Número de Obras do OP .....	120
Tabela 6 – Indicadores de avaliação da Jiricada.....	154

## LISTA DE SIGLAS

ACS	- Agentes Comunitárias de Saúde
AMAUC	- Associação de Municípios do Alto Uruguai Catarinense
CEBES	- Centro Educacional de Bem-Estar social
CEJA	- Centro de educação de jovens e adultos
CIS	- Community Innovation Survey
CNES	- Consórcio Nacional de Engenheiros S.A
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
EPAGRI	- Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
ESA	- Escola Sócio Ambiental de Piratuba
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FMEC	- Fundação Municipal de Esportes
FNQ	- Fundação Nacional da Qualidade
FUNDEMA	- Fundação Municipal de defesa do Meio Ambiente
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço
LDO	- Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei da Responsabilidade Fiscal
NPM	- New Public Management
OMS	- Organização Mundial da Saúde
OP	- Orçamento Participativo
PD	- Plano Diretor
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNQ	- Prêmio Nacional da Qualidade
PPA	- Plano Plurianal
PQGF	- Prêmio Nacional da Gestão Pública
PROESF	- Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família
PSF	- Programa Saúde da Família
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SCI	- Sistemas Corporativos de Inovação
SI	- Sistema de Inovação
SLI	- Sistemas locais de inovação
SNI	- Sistemas Nacionais de Inovação

SRI	- Sistemas Regionais de Inovação
SSI	- Sistemas Setoriais de Inovação
STI	- Sistemas Tecnológicos de Inovação
UHE	- Usina Hidrelétrica de Itá
UMANC	- União das Associações dos Moradores de Concórdia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	19
<b>1.2.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>19</b>
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA.....	20
<b>2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICO.....</b>	<b>23</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
<b>2.1.1 Reformas administrativas e a Modernização da administração pública brasileira</b>	<b>25</b>
<b>2.1.2 A nova administração pública.....</b>	<b>27</b>
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	28
<b>2.2.1 Planejamento da Administração Pública Municipal.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2.2 Instrumentos legais de planejamento municipal.....</b>	<b>34</b>
2.3 INOVAÇÃO.....	43
<b>2.3.1 Inovação na Administração Pública.....</b>	<b>46</b>
2.4 SISTEMA DE INOVAÇÃO.....	56
<b>2.4.1 Processo de inovação.....</b>	<b>58</b>
<b>2.4.2 Fatores que influenciam o processo de inovação.....</b>	<b>72</b>
<b>2.4.3 Programas, concursos e prêmios na Inovação na Gestão Pública.....</b>	<b>81</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>83</b>
3.1 APRESENTAÇÃO DO DESENHO DA PESQUISA.....	83
3.2 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	84
<b>3.2.1 Questões de pesquisa.....</b>	<b>84</b>
3.3 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA (DC) E OPERACIONAL (DO) DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	85
3.4 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA.....	90
<b>3.4.1 Delineamento da pesquisa.....</b>	<b>90</b>
<b>3.4.2 Escolha dos casos.....</b>	<b>92</b>
<b>3.4.3 Fontes de evidências e tratamento dos dados.....</b>	<b>93</b>
<b>3.4.4 Limitações da pesquisa.....</b>	<b>95</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>96</b>
4.1 MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA (SC).....	96
<b>4.1.1 Projeto Escolinhas Esportivas.....</b>	<b>96</b>
<b>4.1.2 Projeto Loteamento Frei Lency.....</b>	<b>106</b>
<b>4.1.3 Projeto Orçamento Participativo.....</b>	<b>117</b>
4.2 MUNICÍPIO DE PIRATUBA (SC).....	126
<b>4.2.1 Projeto Horta Caseira.....</b>	<b>127</b>
<b>4.2.2 Projeto Escola Sócioambiental.....</b>	<b>135</b>
4.3 MUNICÍPIO DE PERITIBA (SC).....	142
<b>4.3.1 Projeto Cuidadoras de Idosos.....</b>	<b>143</b>
4.4 MUNICÍPIO DE ALTO BELA VISTA (SC).....	151
<b>4.4.1 Projeto Jiricada.....</b>	<b>152</b>

4.5 MUNICÍPIO DE ITÁ (SC) .....	158
4.5.1 Projeto Complexo Termas Itá.....	158
4.6 MUNICÍPIO DE PRESIDENTE CASTELLO BRANCO (SC) .....	165
4.6.1 Projeto Escola e Comunidade: Parceiras na Educação Ambiental.....	165
4.7 ANÁLISE GERAL DOS PROJETOS .....	172
5 CONCLUSÕES.....	178
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	184
ANEXO 1 - PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA .....	193
ANEXO 2 - OBSERVATÓRIO LATINOAMERICANO DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA LOCAL .....	197
ANEXO 3 - NUTEP – NÚCLEO DE ESTUDOS E TECNOLOGIAS EM GESTÃO PÚBLICA .....	198
ANEXO 4 - ASH INSTITUTE FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE AND INNOVATION.....	200
ANEXO 5 - PREMIO INOVES – PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO .....	203
ANEXO 6 - CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL.....	204
ANEXO 7 - PRÊMIO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA .....	205
APENDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA RESPONSÁVEIS DO PROJETO VINCULADOS A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL .....	208
APENDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA BENEFICIÁRIOS DO PROJETO .....	209
APENDICE C – QUADRO RESUMO DE IDENTIFICAÇÃO DOS PROJETOS E CARACTERIZAÇÃO DA INOVAÇÃO .....	210
APENDICE D – QUADRO RESUMO DOS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INOVAÇÃO .....	211

## 1 INTRODUÇÃO

Os Municípios civilizaram o Brasil e hoje, após tantos séculos, constituem ainda a primeira escola da cidadania e o local para a prestação de serviços públicos e para a concretização do desenvolvimento integrado e sustentável. Tal fato foi reconhecido em várias Constituições Brasileiras, especialmente naquelas cuja marca foi o desejo de democratizar o Estado e a sociedade, a exemplo das constituições de 1934, 1946 e 1988 (VERGARA; CORRÊA, 2004).

A Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios um papel de maior destaque na administração pública brasileira, dando-lhes maiores competências e obrigações. A elevação das obrigações de entes federativos implica em dar-lhes maior autonomia e maior responsabilidade. Foi assim que os municípios brasileiros passaram a ter uma fatia maior de tributos federais e estaduais, e, em contra partida, tiveram ampliadas também suas responsabilidades em relação à oferta de serviços públicos. (CARVALHO, ALBUQUERQUE, MOTA, PIANCASTELLI, 2007)

Andrade (2005) destaca ainda que a Constituição Federal de 1988 deu ênfase ao planejamento, quando da introdução de mudanças significativas na forma de condução do processo orçamentário, pois, aliou o orçamento público ao planejamento, evidenciando a integração dos instrumentos de planejamento financeiro e físico, de curto e longo-prazos: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os instrumentos de planejamento dos municípios são recursos de gestão municipal de suma importância, principalmente pela disponibilidade dos múltiplos recursos, obediências à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal, bem como pelas pressões dos munícipes e dos atores sociais, interessados na cidade (REZENDE, 2006). O planejamento das instituições públicas deve ter como base as maiores prioridades do governo eleito, a partir dos problemas e das demandas existentes na sociedade, para a qual elas são criadas e devem existir (MATO GROSSO, 2007).

Para estabelecer as ações prioritárias do governo municipal, para o prazo de quatro anos, o instrumento de planejamento obrigatório por lei é o PPA- Plano Plurianual. Neste Plano, a cada novo governo, as ações que irão nortear a gestão do município para os próximos

quatro anos são organizadas em forma de programas. Quando as ações envolvem um conjunto de operações, com uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destinam a atingir um determinado objetivo, estas ações denominam-se projetos.

Os projetos municipais são definidos como “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo” (PORTARIA MOG nº 42/1999).

Os projetos são os instrumentos excelentes de gestão para introduzir inovações na gestão municipal, atrelando o planejamento do município à geração de inovações. No atual cenário em que os municípios estão inseridos, o qual é caracterizado por mudanças constantes e necessidade de atendimento das diversas exigências, sociais, fiscais e políticas, há a necessidade de serem introduzidos novos serviços, novas ações, ou ainda, de aprimorar as estruturas e infra-estruturas políticas.

A inovação na gestão pública pode ser entendida como um fazer “diferente” com valor agregado, sem, necessariamente, ser novo ou ainda, pode ser entendida como prática incomum no ramo de atividade ou na área da organização em que é aplicada. Refere-se a mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) em práticas anteriores, para aperfeiçoar os serviços e os produtos da organização, visando à melhoria do desempenho e ao aumento da eficiência do serviço público, ao atendimento às expectativas e necessidades de cidadãos, à minimização de custos e à otimização de recursos. (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE E CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003).

A inovação não acontece na organização de forma aleatória ou isolada, pois requer um processo como premissa, para que sejam desenvolvidas e implementadas as ideias de inovação dentro de um contexto institucional (VAN DER VEM, 2000; TIDD, BESSANT E PAVITT, 2001). O processo de inovação, por sua vez, pode se iniciar por diversas fontes, dentre elas, com a insatisfação de um determinado grupo ou pessoa, com o estado de coisas, ou seu desejo de alterar uma dada situação. Prossegue com o desenvolvimento de propostas, viabilização destas, sua implementação e avaliação dos seus resultados. Esta é uma forma de descrever os grandes passos de um processo de inovação, que são realizados por meio de uma determinada estrutura organizacional.

A inovação é um processo interativo que envolve diferentes atores em uma determinada estrutura, com responsabilidades, poder de decisão e uma complexidade de relação entre estes elementos (LUNDVALL, 1995; MORGAN, 1996; SILVESTRE e

DALCOL, 2006). Assim, a análise do processo de inovação e da estrutura existente na organização, resulta na análise do sistema de inovação, que é composto pelos elementos necessários para executar as atividades do processo de inovação, da distribuição dos recursos para isto, das responsabilidades, do poder de decisão, dos relacionamentos entre estes elementos e, principalmente, do objetivo do sistema, que são submetidos a muitas pressões dentro de uma organização.

O sistema de inovação é influenciado por diversos fatores, tanto os que motivam e facilitam o processo, como os que inibem ou dificultam o processo (OCDE, 2004; MULGAN E ALBURY, 2003; LIMA ET AL., 2002; JACOBI; PINHO, 2006; REZENDE; CASTOR, 2005; ARMSTRONG; FORD, 2000). Dentro e fora de uma instituição pública existem forças, interesses, necessidades, competências ou incompetências que podem facilitar ou dificultar uma mudança inovadora. Deste modo, o sucesso do processo de inovação é, portanto, sempre a mudança possível que consegue conciliar, se impor ou sobreviver a estas diversas forças.

Diante destas considerações, o presente estudo se propõe a analisar como se configuram os sistemas de inovação em prefeituras municipais pertencentes à Associação de Municípios da Região do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC - SC.

Em vista do exposto, para a consecução dos objetivos, esta proposta de pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O primeiro, que consiste na introdução, traz a definição do problema, o objetivo geral e os objetivos específicos, além da justificativa.

A partir da introdução, no segundo capítulo é apresentada a revisão teórico-empírica da pesquisa, na qual são abordados quatro grandes temas, sendo: administração pública, administração pública municipal, inovação e inovação na gestão pública.

A seguir, a terceira seção detalha os procedimentos metodológicos utilizados para a realização e atendimento dos objetivos desta dissertação. Na sequência, no quarto capítulo é apresentada a análise dos resultados, inicialmente com a descrição dos projetos pesquisados e após, é feita a discussão e análise de cada projeto e uma análise geral dos projetos. Para finalizar, no quinto e último capítulo, são feitas as conclusões deste estudo.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Este projeto de pesquisa tem como tema central a inovação na gestão pública, com foco no sistema de inovação de prefeituras municipais. Procura-se, através de projetos inovadores, analisar os elementos principais do processo de inovação, seu relacionamento, bem como os fatores que o influenciam, o que é base para o seguinte problema:

**Como se configuram os sistemas de inovação em prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?**

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.2.1 Objetivo Geral

**Analisar a configuração de sistemas de inovação de prefeituras municipais.**

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar os projetos inovadores implantados pelas prefeituras da região da AMAUC – SC nos últimos dez anos;
- Descrever como são geradas as ideias de inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC;
- Descrever como são desenvolvidas as propostas de inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC;
- Descrever como são implementadas as inovações nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC;

- Descrever como são avaliadas as inovações nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC;
- Descrever como se configura a estrutura de gestão da inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC;
- Caracterizar os fatores que facilitam a inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC;
- Caracterizar os fatores que dificultam a inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC.

### 1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

A cidade é o ambiente onde ocorre o centro de poder da civilização, espaço em que o homem há milênios escolheu para realizar seus projetos de vida, para abrigar a sua família, para tornar realidade seus sonhos (BERNARDI, 2007).

Devido a isso, diz-se que a cidade é também o fruto do trabalho coletivo de uma sociedade, sendo que nela ela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência é determinada pela necessidade do homem se inter-relacionar, se organizar em torno do bem-estar comum, de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte e de manifestar sentimentos e anseios em busca de uma cidade mais justa e mais democrática (CIDADE, 2005).

Não se pode perder de vista que “nenhum indivíduo vive, instala-se e reside na União ou no Estado. O cidadão nasce, cresce, constrói a luta, individual e coletivamente no município e a ele destina o resultado econômico do seu trabalho” (MOLEDO, 2004, p. 179). Daí decorre que, a necessidade de canalizar as potencialidades do município em benefício de seus cidadãos, é um trabalho que começa localmente, a partir da prefeitura municipal, a quem cabe promover e executar as atividades de gestão dos seus interesses locais, visando o atendimento das expectativas e necessidades da sociedade, bem como o desenvolvimento local (MOLEDO, 2004).

Entende-se, pois, que, a inovação é essencial para o processo de desenvolvimento do município, pois estes estão inseridos em ambientes complexos, globalizados e turbulentos, com exigências fiscais, sociais, políticas e da sociedade em geral, que evidenciam os desafios

enfrentados pela gestão pública municipal, requerendo ações inovadoras para atender a esta demanda (REZENDE; GUAGLIARDI, 2005; SCHWELLA, 2005).

A inovação sempre requer um processo como premissa e, sendo assim, exige a definição de suas partes ou fases, subfases, produtos e pontos de avaliação, permitindo que a inovação siga um caminho sem rupturas, tornando-se regra e não a exceção para uma organização (TIDD, BESSANT, PAVITT, 2001; REZENDE; CASTOR, 2005; COTEC, 1998). Somado a isso, destaca-se que o processo de inovação se dá num ambiente complexo com interações entre diversos atores, ou seja, em uma determinada estrutura, bem como existem diversos fatores influenciadores, que podem auxiliar ou dificultar as inovações. A identificação e análise destes elementos – processo, estrutura e fatores influenciadores – caracteriza o sistema de inovação da organização, permitindo que a organização analise seu desempenho atual e atue nos pontos de melhoria identificados, de modo a torná-lo mais eficaz.

O Manual de Oslo (2005) cita que pouco se sabe sobre o sistema de inovação em setores não orientados ao mercado, sendo necessário o desenvolvimento de trabalhos que estudem a inovação no setor público.

A análise das experiências inovadoras, no setor público, concentra-se nas políticas, programas, projetos ou práticas que se destacam, os quais são voltados para o resultado do processo, ou seja, no tipo de inovação gerada e no impacto positivo que ela causou. Por isso, o modo como se desencadeou o processo de inovação, a estrutura adotada e os fatores influenciadores deste processo, não foram observados como o foco de análise nos estudos atuais referentes à gestão pública, sendo esta a principal justificativa teórica da presente pesquisa.

De acordo com o exposto, a aplicação da presente pesquisa nas prefeituras da Região da AMAUC – SC se justifica de forma prática, ao passo que contribui para impulsionar as inovações nas prefeituras municipais, garantindo os seguintes benefícios:

- identificação dos projetos inovadores implantados pelas prefeituras municipais da região da AMAUC- SC;
- identificação e melhor entendimento dos elementos, bem como dos facilitadores e dificultadores que compõe o sistema de inovação, clareando assim os espaços para melhorias deste processo nas prefeituras da região da AMAUC – SC.

Em suma, o presente trabalho poderá, no futuro, servir de base para a elaboração de um modelo do sistema de inovação na gestão pública municipal, como forma de orientar um processo de aperfeiçoamento contínuo e sustentado para geração da inovação nesta área.

## 2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICO

Neste capítulo são abordados temas e perspectivas relacionados à inovação na gestão pública, sendo dividida em quatro grandes temas. O primeiro tema abordado é a administração pública, citando os conceitos e detalhando a reforma do Estado Brasileiro e a nova administração pública.

Na sequência, o segundo tema exposto é administração pública municipal, destacando os conceitos, as características da administração pública municipal brasileira, e a avaliação, bem como o planejamento municipal e seus instrumentos legais.

A inovação, por sua vez, consta no terceiro tema abordado, sendo apresentados os conceitos e detalhando como é composto um sistema de inovação. Finalizando esta seção, detalha-se o tema inovação na administração pública municipal, citando os conceitos, tipos e fontes de inovação, os modelos do processo de inovação, facilitadores e dificultadores deste, e encerrando com uma breve descrição da importância dos programas, concursos e prêmios na administração pública.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o objetivo de esclarecer as particularidades dos termos utilizados, faz-se necessário buscar alguns conceitos pertinentes ao estudo da Administração Pública. De acordo com Simon, Smithburg e Thompson (1950) apud Costa, Loch, Schenini, Souza (2006) a administração pública se refere às atividades dos ramos executivos dos governos nacionais, estaduais e locais, das juntas e comissões independentes criadas pelo congresso e pelas câmaras legislativas dos Estados, das autarquias e outras empresas públicas e de certas outras entidades de caráter especializado.

Segundo Brasil (2007, p. 54), quando se refere ao conceito de administração, também destaca a subdivisão da administração pública em três esferas e aponta ainda a necessidade do atendimento ao bem comum.

o conjunto das entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. É subdividida em poderes (executivo, judiciário e legislativo) e em esferas (federal, estadual e municipal).

Convergindo com os conceitos apresentados, Meirelles (1989) também destaca a divisão da administração pública em três esferas e o bem comum como principal objetivo desta. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheia. Por um lado, quando os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular e, por outro, realiza-se administração pública quando os interesses forem da coletividade. A administração pública pode ser conceituada como “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum” (MEIRELLES, 1989, p. 78-79).

A administração pública pode ser entendida tanto no sentido formal quanto no material. Segundo Quaglia (1976) apud Costa et al (2006), no sentido material, a Administração Pública é a ação geral positiva e direta do Estado, em matéria administrativa, para a satisfação das necessidades coletivas, de interesse geral, ação que se exterioriza em procedimentos especiais estabelecidos, seja pelo poder Legislativo, pelo Poder Executivo, ou subsidiariamente, pelo Poder Judiciário. Já a Administração Pública, no sentido formal, é o conjunto de ordens internas e procedimentos gerais do Poder Executivo e de recursos de proteção jurídica prestada para a sociedade face à ação administrativa, integradas em políticas públicas, buscando satisfazer as necessidades dos cidadãos.

Para a gestão dos bens e interesses da comunidade, o Estado deve obedecer aos princípios constitucionais, destacados no artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Sintetizando, pode-se verificar que a gestão pública se refere às atividades desenvolvidas pelo Estado, nas esferas federal, estadual e municipal, tendo em vista assegurar os interesses coletivos. Para tanto, a administração pública, no decorrer dos anos, passou por vários processos de reforma administrativa, conforme abordado no capítulo seguinte.

### **2.1.1 Reformas administrativas e a Modernização da administração pública brasileira**

Esta seção irá abordar, de forma sucinta, as reformas do estado brasileiro e a modernização administrativa na administração pública do Brasil, com a finalidade de, simplesmente, demonstrar as mudanças de maior destaque que ocorreram nas últimas décadas na gestão pública brasileira e os seus objetivos e impactos.

Os movimentos reformistas, ao longo dos anos, receberam denominações variadas: reforma administrativa, modernização, reforma do aparelho do Estado, ou, apenas, reforma do Estado, cada uma com conteúdos, significados, sentidos e conceitos diferentes. Fadul e Souza (2005) destacam que o contexto da administração pública brasileira é historicamente marcado por movimentos reformistas, os quais se materializaram em planos e programas, mais comumente denominados de reformas administrativas, que tiveram como propósito atingir a eficiência administrativa, aumentando a produtividade, racionalizando as estruturas administrativas de recrutamento, de seleção, dentre outros. Na segunda metade do século XX, a expressão reforma administrativa caiu em desuso, por se limitar, apenas, a traduzir procedimentos de remodelagem do aparato estatal. Tais processos passaram, em seguida, a ser denominados de modernização administrativa, termo ao qual foram atribuídas a conotação e a capacidade de transformar, não apenas processos administrativos internos, mas também, atuar no desenvolvimento do campo das relações políticas e sociais.

Nessa trajetória de reforma administrativa, ocorreram mudanças na administração pública que podem ser consideradas mais abrangentes e significativas em relação ao seu impacto na configuração da estrutura administrativa do país, e outras que, por sua vez, provocaram transformações menos complexas e menos amplas no setor público (FADUL; SILVA, 2008).

Desta forma, independente da abrangência ou complexidade verifica-se que a administração pública sempre esteve envolvida em processos de reforma que trouxeram impactos, tanto para as organizações públicas, como para as estruturas de funcionamento do setor público. Ao analisar o contexto das reformas administrativas, observa-se que estas são realizadas com o propósito explícito de superar fragilidades organizacionais, melhorar a capacidade gerencial e a governabilidade das organizações governamentais, na crença ou esperança de mudar a administração pública por decreto (FADUL; SOUZA, 2005; FADUL; SILVA, 2008).

As reformas administrativas demonstram assim, que a administração pública evoluiu historicamente e podem ser citados três modelos de gestão pública na história política brasileira: a administração pública patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Historicamente, a administração pública brasileira supera o patrimonialismo, atravessa a fase burocrática, e, após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, ingressa na administração gerencial. A seguir, no quadro 1, são apresentadas as principais características da administração pública no Brasil em cada uma das 3 fases.

Administração Patrimonialista	Administração Burocrática	Administração Gerencial
1. incapacidade do poder absolutista em distinguir entre o patrimônio público e os seus bens privados.	1. separa o público do privado	1. administração voltada para o cidadão
2. proliferação do favoritismo e da corrupção	2. caráter racional e divisão do trabalho	2. controle sobre órgãos, efetuado por meio de contrato de gestão
3. não diferencia os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal.	3. Profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo	3. organizada em poucos níveis hierárquicos. Incentiva a criatividade e a inovação
4. dominação dos cargos públicos pelos "coroneis"	4. Competência técnica e meritocracia	4. existem mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e dos funcionários
5. administração baseada no clientelismo	5. caráter legal das normas e regulamentos	5. controle efetuado por resultados
6. poder descentralizado e federalismo	6. poder centralizado baseado na centralização das decisões	6. descentralização administrativa e delegação da autoridade

Quadro 1 - Principais Características da Administração Pública no Brasil

Fonte: Rosenberg; Ohayon (2006)

Destaca-se, no entanto, que as fases referem-se a noção temporal em que os fatos ocorreram, pois as constantes mudanças vivenciadas pelas instituições na atualidade, impulsionam as mesmas para um processo de adaptação sistemática frente a novas demandas. Porém, ressalta-se que a Administração Patrimonialista e Burocrática ainda podem estar presentes nas instituições atualmente. No entanto, os fatores socioeconômicos contribuíram fortemente para que a administração pública migrasse de um modelo burocrático (ou modelo weberiano) para um modelo mais gerencial e dinâmico, que concebe uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas (CINTRA; VIEIRA, 2007). Esta nova administração pública será abordada na seção seguinte, com vistas a esclarecer a ideia central proporcionada pela mesma.

### 2.1.2 A nova administração pública

A abordagem gerencial, também conhecida como New Public Management (NPM) ou Nova administração pública, parte do reconhecimento de que os estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas sim, formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, tanto na área social, quanto na científica e tecnológica. E para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública (PEREIRA; SPINK, 1998).

A teoria NPM traduz a efetiva utilização, na gestão pública, das características originadas no modelo de iniciativa privada, compartilhando com os conceitos e preceitos da administração estratégica. Em lugar do tradicional cliente, quem recebe tal rótulo de importância é o cidadão, que passa a ser o foco central nos objetivos das organizações públicas (RAMOS, 2005).

Nesse sentido, a relação da NPM com os modelos utilizados pela iniciativa privada também é destacado por Rezende:

A NPM pressupõe aplicar no governo municipal os modelos de gestão originalmente da iniciativa privada e os conceitos de administração estratégica focada nos pressupostos dos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo. (REZENDE, 2006, p. 7 apud CINTRA; VIEIRA, 2007)

Vale dizer que a NPM não pode ser considerada a simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, mas sim, do reconhecimento de que as novas funções do Estado, em um mundo globalizado, exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (PEREIRA; SPINK, 1998).

Relatando as exigências do mundo atual, Cintra e Vieira (2007) citam que, na realidade, com o que a administração pública se depara, surgem diversas necessidades de ações cada vez mais direcionadas para as demandas específicas e pontuais, evitando tomar as chamadas medidas paliativas, pois apesar de serem necessárias respostas e soluções rápidas, as ações devem ser eficientes, eficazes e efetivas. Assim, toda e qualquer ação, seja de rotina ou não, deve ser profundamente analisada, amplamente discutida, planejada e devidamente gerenciada de modo a se realizar uma administração pública que atenda aos desafios e às demandas da sociedade e de toda a conjuntura atual.

Por isso, a administração pública, conforme enfatizado anteriormente, deve ser realizada nas três esferas do governo: federal, estadual ou municipal. Detalhando a composição da administração pública, Bacellar Filho (2005) relata que, no Brasil, a administração pública, conforme Decreto-Lei n. 200/67, divide-se em Administração Pública Direta e Indireta, nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal). A Administração Pública Indireta é composta pelas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e as fundações. Já, a Administração Pública Direta, encarregada do exercício de atividades típicas de Estado, é constituída no plano federal, pelos órgãos de serviço integrados à Presidência da República e aos Ministérios; no plano estadual, pelo Governo do Estado e pelas Secretarias Estaduais; e no plano municipal, pela Prefeitura e pelas Secretarias Municipais.

Assim, neste estudo, o foco da pesquisa será concentrado no plano Municipal, ou seja, na administração pública municipal, conforme apresentado na seção a seguir.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Inicialmente, faz-se necessário conceituar o que se entende por município. De acordo com Rezende e Castor (2005, p. 4), “município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura”.

A administração municipal pode ser entendida como “a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias, e está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais” (REZENDE; CASTOR, 2005, p. 27)

Guimarães (2008), aponta as principais características do governo municipal brasileiro:

- Caracterizado pelo alto grau de autonomia conferido aos Municípios. Uma característica da autonomia municipal brasileira é referente à relação com esferas superiores, uma vez que o prefeito não deve obediência nem ao governador do Estado, nem ao presidente da República, deve obediência apenas à lei. Outra característica é o fato da Constituição de

1988 incluir os Municípios entre os membros da Federação (caso único entre os regimes federativos de todo o mundo).

- As leis municipais são leis tanto no sentido material (como decretos, portarias e resoluções) como no sentido formal, pois tratam de matéria de competência explícita e exclusiva do Município. No Brasil (diferente de outros países), uma lei municipal, para entrar em vigor, não precisa de aprovação de qualquer autoridade das esferas superiores.

- O controle das despesas municipais ocorre no Brasil sempre a posteriori. Não há, como em muitos países, controle prévio das mesmas pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Existe autonomia constitucional para determinar a aplicação de suas receitas, com exceção para as áreas de ensino e saúde, que existe um percentual mínimo de aplicação definido em relação à receita proveniente das transferências constitucionais de impostos federais ou estaduais, ou da resultante da arrecadação de impostos municipais.

- Os municípios adotam sua própria lei orgânica. Esta característica é também uma exceção a nível mundial, pois nos países unitários, como regra geral, essa lei é baixada pelo governo central e nos países federativos, pelas entidades federadas (Estados, províncias ou equivalentes).

Além das características citadas acerca do governo municipal brasileiro, Mello (2001) cita outras duas. A primeira, é que o governo municipal é constituído de um Poder Executivo forte (o prefeito) e um Poder Legislativo (Câmara Municipal, constituída de vereadores), ambos eleitos pelo povo (assim como o vice-prefeito). A estrutura administrativa das prefeituras, elaborada pelo Poder Executivo local, deve ser aprovada pela Câmara Municipal, enquanto o regimento interno não precisa desta aprovação.

Analisando as características do governo municipal brasileiro, pode-se verificar que existem várias singularidades quando comparados com modelos de outros países, sendo relevante destacar, principalmente, o grau de autonomia dos municípios e dos gestores municipais, forma de controle das despesas, e, ainda, a estrutura de governo.

Nessa linha de autonomia, pode-se verificar que foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe importantes alterações para o governo municipal. Os municípios passaram a ser considerados entes federativos e a desempenhar um papel mais relevante na administração pública brasileira, pois foram atribuídas competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados. No entanto, também foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios, podendo-se destacar a alteração feita na forma de condução do processo de planejamento do município, aliando este ao orçamento público,

criando, para tanto, os instrumentos legais de planejamento (os quais serão abordados na seção 2.2.2) e a necessidade de integração entre eles. (CARVALHO ET AL, 2007, p. 13).

Destaca-se assim, que a Constituição Federal de 1988 enfatizou a importância e a necessidade do planejamento das ações governamentais para o desenvolvimento do município (PARANÁ, 2005, p.9). Desta forma, a presente pesquisa tem intenção, inicialmente, de tratar da análise do planejamento da gestão pública municipal, tendo em vista que a partir deste, serão abordados os instrumentos de planejamento dos municípios, dentre os quais constam os projetos definidos pela gestão municipal, que serão objeto de estudo desta pesquisa.

### **2.2.1 Planejamento da Administração Pública Municipal**

De uma maneira geral, o planejamento, segundo Ferreira (2004, p. 263) pode ser considerado como:

a previsão metódica de uma ação a ser desencadeada e a racionalização dos meios para atingir os fins. Em todos os campos de atuação, há necessidade de planejar, e este planejamento deve ser adequado aos objetivos da comunidade, empresa, órgão governamental ou organização não-governamental, e da clientela com que se vai trabalhar.

Costa (2001) conceitua o planejamento como uma forma disciplinada de se decidir o que fazer no futuro, a partir da análise de contexto do presente. Referindo-se ao planejamento público, o autor destaca que é um processo de aprendizado institucional, no qual o poder público e os diversos segmentos da comunidade compartilham suas percepções sobre identificação e escolha dos caminhos a seguir e como sistematizar sua implementação.

De acordo com Cabral (1996), o planejamento governamental não é um método de trabalho de natureza diferente daquela praticada nas organizações em geral, se diversificando no que se refere aos objetivos, tendo em vista que obriga muito mais o gestor municipal a se envolver continuamente com os problemas de interesse da comunidade e prestar contas a respeito da condução do patrimônio público.

Com o intuito de destacar a importância do planejamento governamental, Andrade (2005, p. 2-3) comenta que o referido é indispensável para permitir aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é por meio dele que se:

- impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;
- garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;
- garante a manutenção e a conservação do patrimônio público;
- previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades;
- executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;
- compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem ao orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

Podem ser citados vários fatores que demonstram a necessidade de planejamento. Ferreira (2004, p. 266) destaca que, normalmente, se faz um planejamento em função de exigências de órgãos públicos ou privados; transferência de poder decisório para novas lideranças; para fundamentar novos programas; necessidade de utilizar recursos para atender grandes problemas; necessidades sentidas ou descontentamento; para aplicar recursos excedentes ou para utilizar equipamento ocioso.

Além dos fatores citados, pode-se destacar que a legislação é a grande responsável pela existência do planejamento público, pois exige que o administrador planeje suas ações com responsabilidade. As principais legislações brasileiras que tratam do planejamento governamental, citadas por Andrade (2005), em ordem cronológica, são:

- Lei Federal nº 4.320/1964: prevê a necessidade de planejamento de médio prazo em seus arts. 23 a 26, exigindo: a elaboração do “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” para, no mínimo, um triênio; a revisão do plano anualmente; e a necessidade de definição de metas a serem atingidas por meio da execução de cada programa, na realização de obras e de prestação de serviços. Assim, esta Lei Federal foi o embrião do processo de planejamento governamental, porém, é indispensável destacar que as normas do art. 23 da referida lei não são mais aplicáveis, visto que a Constituição Federal de 1988 definiu, por meio do art. 165, o novo conteúdo do planejamento governamental.

- Constituição Federal de 1988: define, em seu art. 166 as regras básicas do PPA, da LDO e da LOA; no art. 166, determina que as emendas à LDO e à LOA somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA; no art. 167, veda o início do investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, caso não haja previsão no PPA; e, no art. 35, dispõe sobre os prazos para elaboração e aprovação do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA.

- Lei Federal nº 8.142/1990: dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde: determina, em seu art. 4º, que para o Município receber recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá contar com o plano de saúde, o qual deverá ser observado quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

- Lei Federal nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos: determina, em seu art. 7º, que as licitações para execução de obras e para a prestação de serviços somente poderão ser realizadas quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações e quando os produtos delas esperados estiverem contemplados nas metas estabelecidas no PPA. O art. 57 da citada lei abre uma exceção quanto à duração de contratos relativos a projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no PPA.

- Lei Federal nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social: em seu art. 30, prescreve que a efetiva instituição do Plano de Assistência Social é condição para o repasse aos Municípios dos recursos de assistência e, sendo assim, o referido plano deve ser considerado quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

- Lei da Responsabilidade Fiscal - LRF: enfatiza a necessidade de planejamento, determinando que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Além deste destaque, em diversos outros dispositivos, ela exige que seja demonstrada a compatibilização da despesa com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas no PPA e na LDO, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

- Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade: estabelece em seu art. 44 que para garantir a gestão democrática, há a necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, da LDO e da LOA, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal;

- Lei Federal nº 10.172/2001 - Plano Nacional de Educação: em seu art. 5º determina que os planos plurianuais dos Municípios deverão ser elaborados de maneira a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Nesta perspectiva, Rezende e Castor (2005, p. 5) destacam ainda que, independentemente da obrigação legal, o planejamento municipal se justificaria por várias necessidades indissociáveis da vida humana, pois se planeja para que se mantenham as condições de convivialidade - viver em comum com outrem - e de habitabilidade- que pode ser habitado na área do município.

Diante do exposto, conclui-se que a elaboração do planejamento governamental, sua execução e o seu controle são indispensáveis na administração municipal, tanto para a boa condução das finanças públicas, como também para cumprimento das obrigações impostas ao administrador público pela legislação vigente (ANDRADE, 2005).

Em relação às dimensões, Cabral (1996, p. 119) destaca que o planejamento municipal possui duas: uma técnica e outra política e detalha:

Técnica porque implica o domínio de uma metodologia específica de trabalho, a sistematização de informações atualizadas e, frequentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. Política porque é, antes de tudo, um processo de negociação que busca conciliar valores, prioridades, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que esperam os benefícios da ação governamental.

Cabral (1996, p. 119-120) ressalta ainda que poderá haver tendência de se enfatizar uma dessas dimensões em detrimento da outra e aponta as consequências deste comportamento:

A dimensão técnica levada ao extremo tende a distanciar o planejamento dos interesses da população, a abrir um abismo entre o planejamento e a execução e permitir, por exemplo, que grupos de técnicos venham a elaborar diagnósticos públicos isolados e gabinetes e a formular as soluções que lhe pareçam mais adequadas sem consulta aos demais interessados na ação governamental (...). A ênfase exagerada da dimensão política, por sua vez, poderá levar o governante a embarcar na onda das propostas demagógicas ou paliativas, não encaminhando soluções objetivas para os problemas públicos.

Os planos de governo, na visão de Andrade (2005), apresentam uma série de dificuldades, destacando-se a falta de cultura de planejamento; o passado de fracasso das tentativas de planejamento; o descrédito da função de planejar; o comportamento reacionário da equipe em relação ao planejamento; a inexistência de técnicas maduras de planejamento público; a volatilidade das equipes de governo; o imediatismo como os problemas são vistos e as instabilidades políticas de cada governo, em especial.

Para concluir, é importante destacar, que para realizar o planejamento municipal, os gestores municipais têm muitos instrumentos de planejamento, sendo alguns exigidos legalmente (citados a seguir) e outros gerenciais, que podem ser aplicados por iniciativa própria de cada governo.

## 2.2.2 Instrumentos legais de planejamento municipal

Em função de diversas fontes (Governo do estado do Mato Grosso, 2007; Governo de Santa Catarina, 2008; Andrade, 2005 e Rezende e Castor, 2005) tratarem como instrumento de planejamento os documentos de formalização do planejamento, o presente trabalho utilizará a nomenclatura “instrumentos de planejamento” ao se referir aos meios utilizados pela organização para formalizar seu planejamento.

Güel (1997) destaca que os instrumentos de planejamento tornam-se fundamentais na administração municipal, pois além de indicar caminhos assertivos para os gestores na tomada de decisões, também buscam gerar um processo no qual todos os agentes possam apresentar suas próprias estratégias de acordo com o cenário do município.

Considerando o princípio da legalidade, o planejamento governamental conta com os instrumentos legais, instituídos e articulados pela Constituição Federal de 1988, sendo que por força do art. 165 da referida constituição, todo município tem a obrigação de elaborar três leis orçamentárias: Plano Plurianual - PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. (MATO GROSSO, 2007; SANTA CATARINA, 2008).

O art. 165, da Constituição Federal de 1988, destaca:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – O Plano Plurianual;
- II – As diretrizes orçamentárias;
- III – Os orçamentos anuais.

Vale ressaltar ainda, que os municípios com mais de vinte mil habitantes, possuem outro instrumento legal de planejamento - o Plano Diretor (PD), definido pela Constituição Federal de 1988, destacando em seu art. 182 a necessidade de elaboração do referido instrumento.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, de uma maneira geral, pode-se verificar que os municípios em geral possuem três instrumentos legais de planejamento, sendo o PPA, o LDO e a LOA e os que possuem mais que vinte mil habitantes, há também o PD. Portanto, de modo a atender à legislação, garantir uma qualidade de vida aos munícipes e ainda visando alcançar os objetivos, todos os instrumentos legais de planejamento citados, devem estar integrados ou alinhados no município. Ressalta-se ainda que a importância dos instrumentos de planejamento municipal reside no fato de orientar e nortear o governo na realização dos programas de trabalho para um determinado período de tempo, destacando as ações que serão executadas, ou seja, tanto as atividades que são de natureza continuada, como os projetos que tem caráter temporário, limitados a um determinado prazo. Desta forma, a seguir, os tópicos apresentados serão os programas, as ações e os projetos, respectivamente, sendo este último tratado com maior ênfase em função de se tratar do objeto de estudo da presente pesquisa.

#### 2.2.2.1 Programas

Ferreira (2004) conceitua programa como um aprofundamento do plano, ou seja, são os objetivos setoriais do plano, que por sua vez, irão constituir-se nos objetivos gerais do programa. Trata-se do documento que detalha, por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais, entendido como a setorização do plano.

Conforme portaria MOG nº 42/1999 da Lei 4.320 (Lei do Orçamento):

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Deste modo, o Programa é formado por um conjunto coerente de ações, necessárias e suficientes para enfrentar os problemas detectados, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes (SEPLAN, 2005).

Quanto aos objetivos, Andrade (2005) classifica os programas em três tipos: finalísticos, de apoio administrativo e para os encargos especiais. Os programas finalísticos são aqueles cujos objetivos visam solucionar problemas ou atender demandas da população e suas ações resultam em produtos (bens e serviços) ofertados. Já os programas de apoio

administrativo são únicos e englobam todas as ações voltadas tipicamente para a manutenção e o aprimoramento da administração e para outras que colaboram para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos. Por fim, os programas para os encargos especiais englobam as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como dívidas, ressarcimentos e outras afins.

Ressalta-se que “o programa é o módulo de conexão também entre o PPA e a LOA. Assim, em termos de estruturação, o PPA termina no programa e a LOA começa no programa, o que confere a tais instrumentos uma integração” (ANDRADE, 2005, p. 35).

Com relação à estrutura do programa, o art. 3º da portaria MOG nº 42/1999 define que cada ente da federação deve estabelecer em ato próprio a estrutura dos seus programas, seus códigos e sua identificação, entretanto, respeitando os conceitos e determinações desta portaria. Assim sendo, cada município pode criar seus programas com base na sua realidade. (ANDRADE, 2005).

É importante enfatizar novamente que, após a elaboração dos programas, torna-se necessária a sua avaliação. Neste sentido, Castanhar e Costa (2002) destacam que a avaliação do programa pode ser agrupada, para fins analíticos, em três metodologias básicas, sendo elas, avaliação de metas; avaliação de impacto e avaliação de processos, que são detalhadas a seguir.

- Avaliação de Metas (realização de produção ou produtos): é a mais tradicional e tem como finalidade medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Trata-se, portanto, de uma avaliação ex-post facto, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para que se possa avaliá-lo. Entre as principais limitações desse tipo de avaliação, pode-se destacar a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de metas múltiplas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação e as mudanças nas metas ao longo da execução do programa.

- Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão): procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população alvo de um programa social, buscando verificar se as atividades previstas foram executadas e se os resultados finais esperados foram alcançados. Este tipo de avaliação tem como foco detectar mudanças nas condições de vida do público alvo do programa, verificando em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. Essa abordagem também é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo.

• Avaliação de Processos: investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que o mesmo está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. O objetivo desta avaliação consiste em detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades e, desta forma, o uso apropriado das informações geradas durante o desenvolvimento do programa possibilita introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa. Vale ressaltar que sua aplicação requer a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que sirva de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores.

Halpern (1999) apresenta na figura 1 a seguir, uma representação esquemática de um programa inovativo.

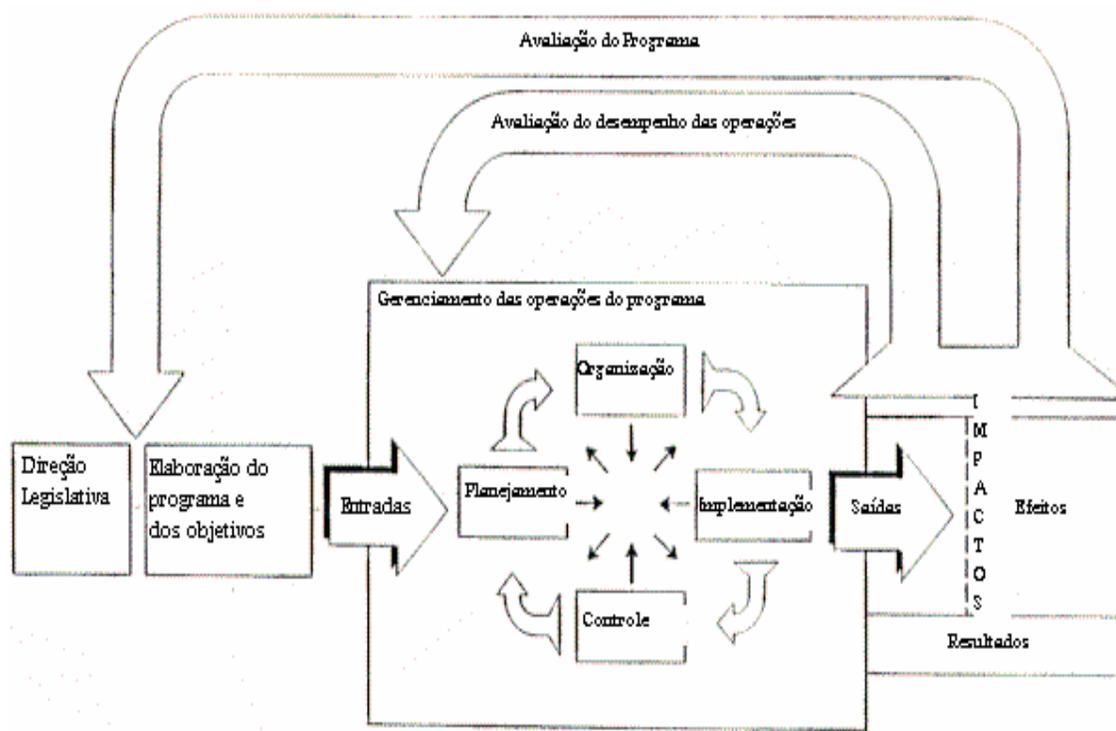


Figura 1 - Representação esquemática de programa inovativo  
Fonte: Halpern (1999)

Verifica-se, portanto, a relação entre a elaboração do programa e as operações ou ações para que sejam obtidos os resultados desejados, bem como, a necessidade da avaliação ou mensuração do processo para a evolução do programa.

Conforme citado anteriormente, os programas são formados por um conjunto de ações, e, desta forma, torna-se necessário apresentar no que se constituem as ações, conforme abordado na seção a seguir.

#### 2.2.2.2 Ações

Ação é a operação da qual resulta um produto, seja ele um bem ou um serviço, ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa (SEPLAN, 2005).

As ações governamentais, por sua vez, correspondem aos projetos, atividades e operações especiais, sendo estruturadas em programas, conforme art. 2º, alínea *b*, *c* e *d* da portaria MOG nº 42/1999 da Lei 4.320 (Lei do Orçamento):

Art. 2º Para efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

(...)

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

d) Operações especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Andrade (2005) sugere que para definir as ações, inicialmente a administração deverá relacionar todas aquelas que se encontram em execução, pois certamente existem diversas que deverão ser mantidas e somente após a análise das ações já existentes, deverão ser criadas as novas ações para atender os objetivos dos programas. Neste sentido, a ação pode ser criada de duas formas, sendo a primeira através da análise de cada programa para avaliar quais serão as ações necessárias para a consecução dos seus objetivos e a segunda consiste em olhar para a

comunidade, diagnosticar problemas existentes e, na sequência, definir as ações visando resolver tais problemas.

Neste âmbito, Andrade (2005) sugere que cada ação deverá conter as seguintes informações: código identificador; denominação; tipo de ação (projeto, atividade ou operação especial); unidade orçamentária responsável pela sua execução; supervisor da ação; produto; unidade de medida, metas; região a ser atendida pela ação; custo da ação.

Referindo-se especificamente a um tipo de ação que é o projeto, a portaria MOG nº 42/1999, em seu art. 2º, alínea *b*, descreve que o projeto consiste em uma ação do governo, que envolve várias operações, limitadas no tempo, resultando em um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Tendo em vista a exigência legal da elaboração de projeto para alcançar o objetivo de um programa, torna-se necessário o detalhamento dos conceitos, métodos e processos que envolvem os projetos, conforme exposto na sequência.

### 2.2.2.3 Projeto

A gestão da inovação, de acordo com Mattos e Guimarães (2005, p. 24), é feita por projetos. Neste contexto, o projeto é entendido como:

um conjunto de ações executadas de forma coordenada por uma estrutura organizacional transitória, ao qual são alocados os insumos necessários para, em um dado prazo, alcançar um objetivo determinado. O projeto caracteriza-se a) por ter objetivo definido, não repetitivo e que pode ser medido física e financeiramente; b) por ser limitado no tempo e c) por dar origem a um produto – bem ou serviço – ou por concorrer para a expansão ou o melhoramento de um produto existente.

Na visão de Vargas (2000, p. 5), “projeto é um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro dos parâmetros pré-definidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade”.

Projeto “é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMBOK, 2004, p. 5).

Entende-se, deste modo, por elaboração de projeto o conjunto de atividades e tarefas que podem transformar uma ideia identificada de projeto em um documento, detalhando a atual situação, as intervenções propostas, os resultados esperados, e ainda, contendo os

elementos necessários para orientar sua execução, caso seja essa a decisão (FERREIRA, 2004).

Ferreira (2004) complementa que o ponto de partida das atividades de elaboração de um projeto é a existência de uma ideia e a decisão de investir tanto recursos humanos como financeiros para explorar e, eventualmente, confirmar sua viabilidade. Para se ter condições de tomar esta decisão, o projeto (que ainda está no estágio de ideia) deve indicar, mesmo que de forma inicial, qual a população que será beneficiada, o produto ou serviço que irá gerar, os mercados que atenderá, os tipos de recursos, o processo a ser utilizado, e ainda, a sua possível dimensão.

Em contrapartida, Bernardi (2007) adverte que há de se ter o cuidado para que as decisões acerca dos projetos não representem apenas a vontade dos técnicos, mas possam ser tomadas de forma consensual entre todos os atores que participam do processo e a população, pois esta será a beneficiária, usuária, do projeto que se quer implantar.

Após a concepção da ideia, a realização de um projeto percorre uma série de etapas, até que esteja funcionando e se possam observar seus resultados. Coletivamente, este conjunto de etapas ou fases é conhecido como ciclo de projeto ou ciclo de vida do projeto.

Deste modo, o ciclo de projeto permite a visualização do projeto desde seu início até a conclusão, sendo essencial ter a visão das atividades do ciclo de vida para administrar eficazmente o projeto. Desta forma, geralmente ao iniciar o ciclo é definido, qual o trabalho que deve ser feito em cada fase, o prazo de conclusão de cada fase, os envolvidos em cada etapa e a forma de controle e avaliação de cada uma delas (PMBOK, 2004; MAXIMIANO, 1997).

As fases que compõe o ciclo são específicas de cada tipo de projeto e variam de uma organização para outra. Entretanto Clemente (1998), no quadro a seguir, apresenta as fases principais de um projeto e as subfases.

Equacionamento	1. Oportunidades (problemas)
	2. Desenvolvimento de alternativas
	3. Análise das alternativas
	4. Avaliação das alternativas
Seleção	5. Escolha entre alternativas viáveis
Realização	6. Projeto de execução
	7. Implementação
Aferição	8. Acompanhamento
	9. Avaliação

Quadro 2 - Fases de um projeto  
Fonte: Clemente (1998, p. 25)

A seguir, Ferreira (2004) também apresenta um esquema visando demonstrar um modelo de ciclo de projetos.

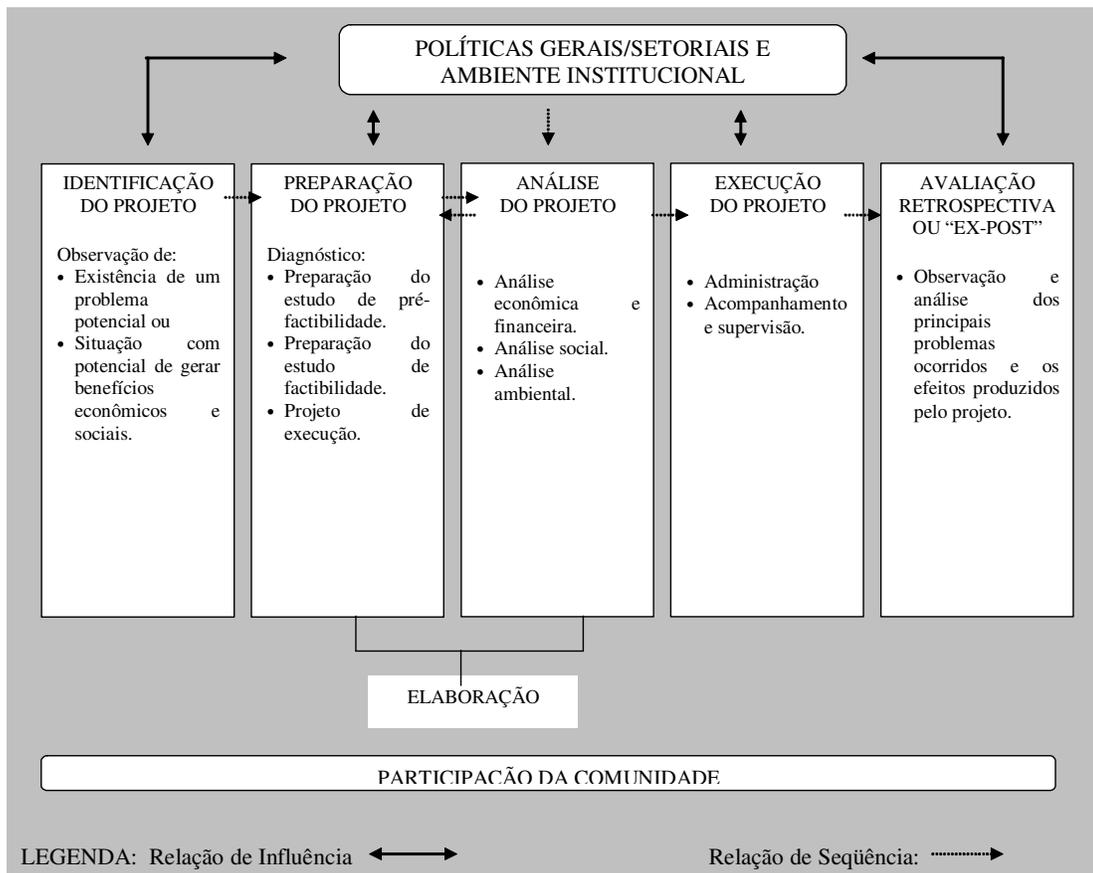


Figura 2 - Esquema Simplificado do Ciclo dos Projetos  
 Fonte: Ferreira (2004, p. 286)

De acordo com a figura, percebe-se que Ferreira (2004) faz uma breve descrição de cada etapa:

- Identificação de um problema ou de situação potencial: elabora-se um projeto quando se identifica a existência de um problema, ou uma situação com potencial de gerar benefícios econômicos, sociais e/ou ambientais.

- Preparação, análise e execução do projeto: desde o momento em que surge a identificação do projeto até a fase final de sua elaboração, pronto para ser implementado, diversas etapas deverão ser registradas. De acordo com o grau de detalhes do documento, ele recebe as seguintes denominações:

- a) Estudo de pré-factibilidade ou pré-viabilidade: conjunto de dados e informações capazes de definir, em princípio, a viabilidade de um futuro projeto e a conveniência de aprofundar os estudos. Os obstáculos e as dificuldades que podem ser

encontrados são de natureza variada, como por exemplo: incapacidade das instituições existentes para executar o projeto; falta de capital, etc.

b) Estudo da factibilidade: contém um maior número de informações e um nível de análise mais profundo do que o de pré-factibilidade. São necessárias informações sobre a viabilidade técnica, financeira, social, institucional e administrativa.

c) Projeto de execução: a preparação de um projeto apresenta vários passos diferenciados, ordenados e sequenciados, que são: elaboração de um diagnóstico da problemática socioeconômica e institucional da comunidade motivo de estudo; definição clara dos beneficiários do projeto; definição dos objetivos gerais do projeto; definição dos objetivos gerais e específicos de cada linha de ação a ser executada; explicitação de um conjunto de hipóteses relacionando ações e objetivos, que permitam a previsão dos resultados de intervenções; formulação de uma estratégia de intervenção com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos; determinação das metas de cada linha de ação; identificação das principais suposições em termos de riscos e/ou incertezas contidas na proposta formulada; análise econômica e financeira detalhada; determinação do impacto do projeto e definição da estrutura organizacional que deverá implementar as ações propostas no projeto.

- Avaliação retrospectiva: consiste em medir, da maneira mais confiável possível, os reais benefícios e custos do projeto e busca averiguar as discrepâncias entre os benefícios e os custos antecipados durante a sua formulação e refletidos em seus objetivos, em relação àqueles efetivamente alcançados na execução e comprovados por seus efeitos e impactos. Além disso, a avaliação procurará explicar as causas das discrepâncias identificadas, estabelecendo os efeitos e o impacto das intervenções.

Para finalizar a explicação do modelo, Ferreira (2004) informa que a enumeração das etapas de forma sucessiva poderia dar a ideia equivocada, de que cada uma delas somente pode ser levada adiante depois que a etapa anterior for concluída. Entretanto, na realidade, as etapas são distinções analíticas de um processo interativo, e não uma progressão linear desde o começo até o fim. O referido autor ressalta ainda que os conhecimentos que serão adquiridos sobre a realidade, à medida que se avança no ciclo do projeto, permitem e obrigam, muitas vezes, a revisar o que se havia feito nas etapas anteriores, o que demonstra, portanto, que o processo do ciclo do projeto inclui atividades de retroalimentação.

Referindo especificamente a projetos públicos, apresenta-se, na sequência, o modelo citado por Carneiro (2008), do Project Management Institut.

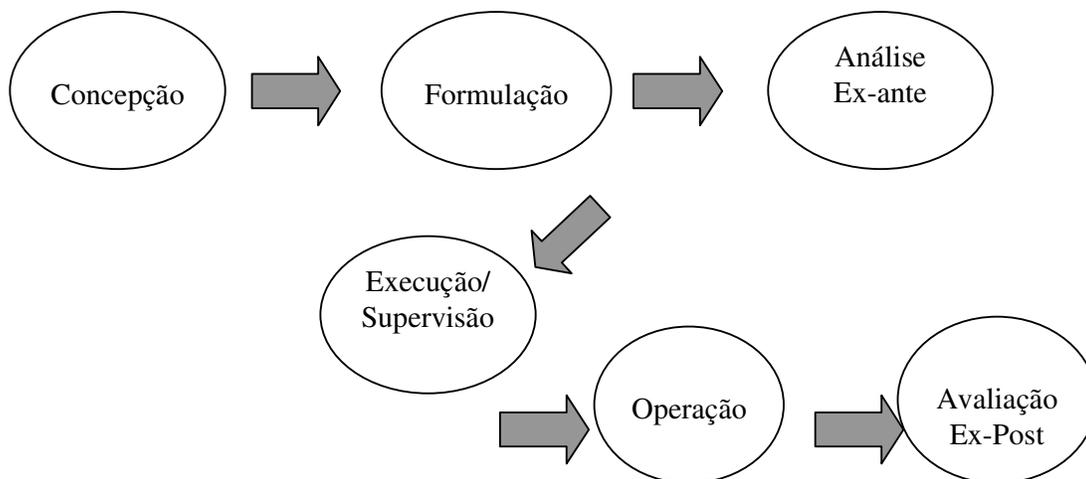


Figura 3 - Ciclo de Projetos Públicos  
 Fonte: Adaptado de Carneiro (2008)

Na análise dos modelos apresentados por Maximiano (1997), Clemente (1998), Ferreira (2004) e Carneiro (2008), pode-se observar que estes possuem fases idênticas, sendo que a distinção mais relevante está no modelo de Ferreira (2004), que dá ênfase na interação entre as etapas e ainda no processo de retroalimentação.

Conclui-se, portanto, que os projetos representam um instrumento para realizar a programação e o consequente detalhamento das ações da administração pública, visando atender o objetivo de um determinado programa, estabelecido no planejamento municipal. Tal planejamento pode conter programas, projetos ou iniciativas inovadoras, aliando assim o planejamento legal do município ao desenvolvimento de inovações.

Sendo assim, tendo em vista que o tema de estudo deste trabalho se refere às inovações na gestão pública municipal, inicialmente, no capítulo 2.3, será abordado o tema inovação de um modo geral, apresentando os conceitos, para posteriormente, no capítulo 2.3.1 abordar especificamente a inovação na administração pública.

## 2.3 INOVAÇÃO

A discussão sobre inovação já se observava desde Marx e Engels, sendo que estes autores a entendiam como um fator inerente à dinâmica do capitalismo. Entretanto, apesar da

longa história de pesquisas sobre inovações, ainda hoje não existe consenso quanto a uma definição universal, e diferentes autores a tratam sob diversas perspectivas (BRASIL, 2003).

A definição da inovação depende do contexto institucional no qual se incluem as estruturas de mercados, leis, regras e valores sociais, além das condições particulares de cada organização. Os textos e livros sobre inovação possuem focos diferentes, a depender da formação do autor (se é um economista, um técnico especialista, um designer ou um sociólogo) e, por isso, verifica-se ainda uma grande diferença na linguagem utilizada por pesquisadores, empreendedores, líderes empresariais e trabalhadores comuns e também da área em estudo (HUNMIN, 2006).

Nesta perspectiva, Baracchini (2002) ressalta que o termo inovação quase sempre é tratado como se fosse exclusivo das empresas privadas e, sendo assim, nas definições de inovação, a primeira a ser citada no quadro 3 é a shumpeteriana, tendo em vista que Shumpeter, além de ser pioneiro, pode ser considerado um dos mais influentes teóricos quando a inovação é estudada no setor empresarial.

A seguir, o quadro 3, apresenta um resumo das principais definições do conceito de inovação apresentadas nas visões dos mais renomados autores neste tema.

<b>Autores</b>	<b>Visão</b>	<b>Definição/Conceitos</b>
Schumpeter (1939)	Econômica	Define inovação como uma função baseada em pensamento criativo e ação.
Rogers e Shoemaker (1971)	Difusionista	Uma inovação é uma ideia, uma prática, ou um objeto percebido como novo por um indivíduo.
Rothwell e Zegveld (1982)	Científica e tecnológica	Inovação envolve a criação de técnicas novas e úteis.
Porter (1985)		É um conjunto de melhorias na tecnologia e nos métodos ou maneiras de fazer as coisas.
Drucker (2003)	Empreendedora	Inovação é a ferramenta específica dos empreendedores, os meios pelos quais são exploradas as mudanças como oportunidades para novos negócios ou serviços diferentes.
Manual de Oslo (2005)	Sistêmica	Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou, significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

Quadro 3: Resumo das definições/conceitos de inovação

Fonte: Adaptado de Vieira, Perez, Freire, Freire, Chaves e Luz (2008)

Verifica-se, portanto, que os autores apresentam diferentes visões e conceitos referentes à inovação, mas é possível constatar três componentes que são destaques no conceito de inovação: ênfase à criação e às novas ideias, à implementação e às mudanças significativas necessárias para que se produzam os resultados.

É importante, no entanto, destacar a diferença entre inovação e invenção, devido à estreita relação que existe entre ambos. Schumpeter (1961), faz a distinção entre inovação e invenção, alertando que a invenção só se transformará em inovação quando ocorrer a primeira transação comercial, caracterizando-a como uma solução efetiva para algum agente econômico.

Perez (2004, p.16) também distingue invenção de inovação, destacando que “a invenção de um novo produto ou processo ocorre dentro do que podemos chamar esfera tecnocientífica, e ali pode ficar para sempre” enquanto a “inovação é um eixo econômico. A primeira introdução comercial de uma inovação a transfere para a esfera tecnoeconômica como um feito isolado, cujo futuro se decidirá no mercado. Em caso de fracasso, pode desaparecer por um tempo ou para sempre”. A autora destaca ainda a importância da difusão da inovação, enfatizando que a grande difusão é o que realmente transforma o que um dia foi uma invenção em um fenômeno socioeconômico e, sendo assim, nem todas as invenções chegam a ser inovações e nem todas as inovações alcançam um alto nível de difusão.

A invenção refere-se, portanto, a criação de algo; é a ideia que surge de um processo criativo e se torna inovação a partir de sua implementação, ou seja, da introdução e aceitação no mercado. Em outras palavras, pode-se dizer que a inovação é a primeira aplicação comercial das invenções. Quando a comunicação da inovação ocorre em larga escala, há o que se denomina difusão.

Uma inovação, genericamente considerada, de acordo com Barbieri, Álvares e Cajazeira (2009) foi definida pelo Fórum de Inovação da escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, pela seguinte equação:

$$\text{Inovação} = \text{ideia} + \text{implementação} + \text{resultados},$$

Percebe-se que, desse modo, a inovação só ocorre se houver a presença dos três termos do segundo membro da equação. Assim, uma característica relevante e indispensável para que exista inovação, é que as novas ideias implementadas devem produzir resultados positivos.

Tendo em vista que este trabalho será desenvolvido em organizações públicas, a seguir aborda-se a inovação na administração pública, citando os conceitos específicos desta área,

bem como os tipos e fontes de inovação, tanto em organizações privadas como públicas, permitindo assim uma maior compreensão das características e possibilidades de inovação.

### **2.3.1 Inovação na Administração Pública**

De acordo com Ferrarezi e Amorim (2007), o conceito de inovação aplicado à administração pública é relativamente recente, motivo pelo qual se encontra sujeito a diferentes compreensões em relação à sua natureza e abrangência. Daí a necessidade de identificar as várias acepções do termo na literatura especializada, a partir das quais se estabelecerá a definição de trabalho utilizada nesse estudo.

Conforme apontado no capítulo anterior, em sua origem, o conceito de inovação foi formulado no âmbito das políticas de ciência e tecnologia, e voltado exclusivamente para o ambiente empresarial. Porém, no decorrer dos anos, vários autores estudaram e a inovação aplicada ao setor público, conforme será abordado na sequência.

Conforme afirma Moraes (2006), a inovação em gestão pública no Brasil existe e tem visibilidade nacional e internacional. Há anos que as instituições e organizações governamentais brasileiras, não intimidadas pela desigualdade política, econômica, social, cultural e ambiental do País, são responsáveis por mudanças qualitativas evidentes. Podem ser citados alguns exemplos como a maior racionalidade e transparência nos processos decisórios; criação de ouvidorias; melhoria do atendimento ao cidadão e um radical processo de acesso e incorporação de tecnologias de informação e comunicação.

Fazendo uma retrospectiva em relação à inovação no governo brasileiro, Paulics (2004) destaca que os anos 80 foram marcados por um processo de redemocratização política, depois de quase 20 anos de ditadura. Foi através deste processo, que os governantes buscaram formas de exercer o poder, formas estas que respondessem ao enorme déficit social, que crescia a cada dia, e que superassem o clientelismo e o patrimonialismo, tão característicos da política brasileira. Assim, surgiram em poucos anos, várias experiências (em municípios e estados) que inovaram em relação às práticas políticas tradicionais. Estas experiências de políticas públicas passaram a ser estudadas sob diversos pontos de vista, trazendo para o campo da administração pública o estudo das inovações, que já era bastante presente no

campo da administração de empresas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de novos produtos e sua difusão.

Identificam-se vários estudos em relação às experiências inovadoras em gestão pública. Em um primeiro momento, ainda nos anos 80, surgiram vários estudos de caso voltados para o relato e análise do que estava ocorrendo em alguns municípios. Em um segundo momento, apareceram estudos que buscavam compreender o que fez estas novas experiências surgirem. Para alguns autores como Farah, as experiências inovadoras surgem, no Brasil, do encontro entre a crise do Estado e o processo de abertura democrática. Para outros autores como Dowbor (1998), as experiências inovadoras são decorrentes das mudanças tecnológicas e, especialmente, do acelerado processo de urbanização que vivemos nas últimas décadas (PAULICS, 2004).

Desta forma, ao longo dos anos 80 e 90, foram se constituindo vários bancos de dados com estas experiências inovadoras, tanto como base para estudos quanto como referência aos que quisessem adaptá-las em outras localidades.

O conceito de inovação na gestão pública, assim como na gestão privada, sofre variações, a depender do foco de análise, do objetivo ou ainda da instituição a ser analisada.

De acordo com alguns autores, prêmios ou escolas, só se considera inovação quando for algo inédito, como apontam, por exemplo, as diretrizes para pontuação do Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF, sendo a inovação entendida como característica que define uma prática como inédita ou incomum no ramo de atividade ou na área da organização em que é aplicada (BRASIL, 2007).

Existe também o entendimento de que a inovação não ocorre somente quando é feito algo inédito, mas sim, quando ocorrem certas mudanças em relação ao realizado anteriormente. Rezende e Castor (2005) destacam que a inovação pode ser entendida como fazer “diferente” com valor agregado, sem necessariamente ser novo. Assim, o município, a prefeitura ou organização pública inovadora é a que presta um serviço ou oferece um produto com valor agregado.

A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP também entende como iniciativas inovadoras mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade (ENAP, 2008).

Para Brasil (2007), a inovação se refere a mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) para aperfeiçoar os serviços e produtos da organização, sendo que a

organização deve ser conduzida e gerenciada de forma que a inovação se torne parte da cultura.

De acordo com o exposto, Jacobi e Pinho (2006, p. 8) também compartilham do entendimento que as inovações estão relacionadas às mudanças e acrescentam que podem ser caracterizadas de diversas formas:

A inovação na gestão pública pode ser caracterizada em programas com objetivos, natureza e desenhos diversos. Inovar implica introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais, etc., é sempre inovar em relação a algo. As melhorias que se propõe introduzir sempre estarão associadas a um sistema de valores e, portanto, a um determinado conceito. O que está efetivamente em jogo é a transformação de uma realidade, na medida em que os indicadores sociais revelam a necessidades de mudanças para enfrentar problemas, crises ou deficiências num determinado contexto. Ao definir inovação é preciso levar em consideração um amplo leque de possibilidades, tendo como premissa a necessidade de considerar um conjunto do sistema e os alcances e limites dos processos político-institucionais.

Estes autores citados (REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; BRASIL, 2007 e JACOBI; PINHO, 2006) compartilham o entendimento de que na gestão pública a inovação está diretamente relacionada às mudanças que são realizadas na instituição com vistas à melhoria do serviço prestado à sociedade.

Destaca-se ainda, a existência de prêmios, concursos e estudos sobre inovação na gestão pública (citados no capítulo 2.4.3), que premiam as melhores práticas na gestão pública, por meio de um conjunto de critérios, sendo um dos critérios de premiação, o caráter inovativo da experiência.

O Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV, por exemplo, aponta que um dos critérios de seleção do prêmio, é que a experiência “represente uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores na área geográfica ou temática em foco, mediante a implantação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes” (SPINK, 2006, p. 23).

Spink (2006) destaca que para fazer uma análise do que significa o termo inovação para os “inovadores”, foi realizado um estudo utilizando como base de análise as informações fornecidas pelos semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania. Nesta fase, quando 100 (cem) programas, projetos e atividades respondem a uma série de perguntas adicionais sobre seu trabalho, há uma questão que aborda o tema inovação: “Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação às práticas anteriores? Procure explicar

bem em que consiste a inovação” e uma questão bem similar “Por que seu programa, projeto ou atividade é inovador?”.

Spink (2006, p. 29-35) destaca que foram 7 (sete) os principais temas identificados e, a grande maioria das respostas se classificou em somente um ou outro desses temas específicos. Estes são apresentados a seguir, em termos de frequência de sua ocorrência:

1. Assumindo a iniciativa na busca de novas soluções para problemas existentes;
2. Mudança no enfoque de como pensar a ação;
3. Inclusão ativa e coletiva, abrangendo a participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações;
4. Articulação com outros e novos arranjos institucionais;
5. Extensão e humanização dos serviços;
6. Transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra;
7. A primeira vez na área, o primeiro do seu tipo, pioneiro.

Pode-se perceber, desta forma, o entendimento dos inovadores acerca da inovação, o que vem de encontro ao exposto por Hunmin (2006), que alerta que no campo da prática, o conceito dos administradores públicos sobre inovações é um tanto diferente do conceito acadêmico. Para os administradores públicos, é “uma ferramenta para fornecer desempenho à agência pública”, pois tratam-se de meios e não fins.

Finalizando os conceitos de inovação, Alberti e Bertucci (2006, p. 5-6), analisam os critérios do United Nations Public Service Awards; do Impumelelo Innovations Awards Trust in South África e American Society for Public Administration Public Service Awards, e definem que inovação

Em termos gerais, a inovação no governo é uma idéia criativa, que é implementada com sucesso para resolver um problema premente público. É o ato de conceber e implementar uma nova forma de alcançar um resultado e/ou executar o trabalho. Uma inovação pode envolver a incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa na forma tradicional de fazer as coisas. Refere-se a novos produtos, novas políticas e programas, de novas abordagens e novos processos. Inovação da gestão do setor público também pode ser definida como o desenvolvimento de projetos de novas políticas e novos procedimentos operacionais padrão das organizações públicas para resolver os problemas de política pública. Assim, uma inovação na administração pública é uma resposta eficaz, criativa e exclusiva para novos problemas ou uma resposta nova para velhos problemas. Além disso, uma inovação não é uma solução fechada e completa, mas uma solução aberta, transformada por aqueles que a adotam.

Analisando os diversos entendimentos dos autores referentes à inovação no setor público, pode-se apontar a necessidade de mudanças das práticas como critério indispensável

para que ocorra inovação, visando tratar os problemas identificados ou a melhoria do serviço prestado à sociedade.

O conceito de inovação varia de acordo com as características, efeito ou impacto que a inovação pode causar. Alguns autores subdividem a inovação em duas, radical e incremental, conforme apresentado a seguir.

Perez (2004) conceitua inovação incremental como as melhoras sucessivas nos produtos e processos existentes, caracterizada por frequentes incrementos na eficiência técnica, produtividade e precisão dos processos e por mudanças regulares nos produtos, com vistas a conseguir melhor qualidade, reduzir custos e ampliar a gama de usos. Já, a inovação radical se refere à introdução de um produto ou processo realmente novo, sendo o ponto de partida, capaz de servir de início a uma nova trajetória técnica. Ainda, as inovações radicais são mais facilmente adotadas quando a trajetória anterior está por se esgotar, estas podem ser introduzidas a qualquer momento, encurtando bruscamente o ciclo de vida dos produtos e os processos que substituem.

Damanpour (1991) cita que inovação radical é a que promove mudanças fundamentais nas atividades da organização e representa saltos descontínuos em relação às práticas existentes enquanto a inovação incremental resulta em pequenos saltos de melhoria e modificações em relação às práticas existentes.

Dahlin e Behrens (2005) recomendam que a inovação radical deve cumprir três requisitos: a) novidade; b) singularidade; e, c) ter um impacto em tecnologias futuras.

Assim, com base nas citações expostas, infere-se que a inovação radical pode ser expressa pela criação de algo (produto, serviço ou processo) totalmente novo, que não existia anteriormente, enquanto as inovações incrementais se referem às modificações, melhorias e ajustes nos bens ou serviços produzidos, nas formas de produção, nos processos, etc.

Neste estudo, baseado nos autores citados anteriormente, o conceito de inovação que será adotado é que a inovação pode ser entendida como fazer diferente com valor agregado, sem necessariamente ser novo. Refere-se a mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) em práticas anteriores para aperfeiçoar os serviços e produtos da organização, visando à melhoria do desempenho e aumento da eficiência do serviço público, o atendimento às expectativas e necessidades de cidadãos, a minimização de custos e otimização de recursos.

Destacando o papel fundamental que a inovação tem no setor público, Mulgan e Albury (2003) ressaltam que a inovação deveria ser uma atividade central do setor público, pois ajuda o setor público a melhorar o desempenho e aumenta o valor público; responde às

expectativas de cidadãos e atende às necessidades de usuários; aumenta a eficiência de serviço e minimiza custos. Os autores complementam ainda que governo e serviços públicos efetivos dependem de inovação bem sucedida - para desenvolver melhores formas de satisfazer necessidades, resolver problemas, e utilizar recursos e tecnologias.

Para uma inovação bem sucedida, Naughton (2004) apud Icibe (2006, p. 364), destaca que da maior corporação pública à menor companhia privada, os requisitos são os mesmos, conforme descritos abaixo:

1. *Liderança com visão*: As organizações mais inovadoras são dirigidas por líderes que enxergam não apenas as possibilidades do futuro, mas sabem como comunicar essa visão aos seus empregados.
2. *Valores profundamente enraizados*: O valor de uma organização fornece os fundamentos de sua estratégia, e a estratégia fornece o caminho da inovação.
3. *Cultura Inclusiva*: As culturas mais inovadoras fortalecem os empregados, são receptivas a ideias, celebram o sucesso e toleram os riscos.
4. *Foco no cliente*: O segredo da inovação que agrega valor reside em colocar o cliente no centro de tudo. Naughton (2004) salienta que o poder supremo dos negócios está com os clientes. Entender as necessidades dos clientes e criar uma organização que apresente um produto ou serviço que vai de encontro aos anseios do consumidor, é algo que as pessoas bem sucedidas nos negócios jamais perdem de mira.
5. *Comunicação aberta*: A inovação se desenvolve com o fluxo livre de informações, do início ao fim, e vice-versa.
6. *Colaboração*: As melhores inovações surgem do poder de interação da equipe de trabalho, que faz com que o todo seja maior que a soma de suas partes.

Brasil (2003) também aponta os fatores para sucesso da inovação na gestão pública, ao citar que nesta esfera, as inovações trazem embutidas uma política de governo e uma expectativa de comportamento dos sujeitos envolvidos. Sendo assim, o sucesso de uma inovação, nesse setor, dependeria tanto da capacidade gerencial para adotá-las e implementá-las, quanto da pertinência e adequação entre expectativas sociais e o efetivo conjunto de valores e atitudes predominantes entre usuários e prestadores de serviços.

Já Glor (2007) alerta que há um problema na aplicação efetiva das invenções e inovações nos governos e na administração pública, pois existe uma abundância de novas ideias, faltando, porém, o esforço para implementá-las. Além disso, o que também pode estar faltando é a capacidade de se fazer escolhas apropriadas, e instrumentalizá-las de forma efetiva para que funcionem, resistam e permaneçam no ambiente nas quais foram introduzidas. Mesmo quando há a aplicação das inovações, o resultado tende a carregar uma estranha lembrança do que já existia.

Assim, a aplicação efetiva e ativa requer excelência na administração e no gerenciamento público, incluindo a capacidade de manter um ritmo apropriado à aplicação

das medidas, de modo a agregar aqueles que lhe são favoráveis. Isto ocasiona uma comunicação efetiva com o público e procura convencê-lo sobre as vantagens da inovação, de modo a identificar e prover os conhecimentos técnicos necessários, assim como medir o desempenho e a resposta às fragilidades.

Analisando os requisitos para uma inovação ser bem sucedida, é coerente afirmar que para o sucesso de inovação é necessário o envolvimento de toda a organização, destacando a importância da cultura e dos valores da empresa, o relacionamento entre os colaboradores e destes com os clientes e ainda a capacidade gerencial na adoção e principalmente na implementação das inovações.

Pelo exposto, pode-se concluir que inovação na gestão pública, assim como as demais, é um tema que comporta várias interpretações, que requer bom senso para ser gerenciada e, nas suas definições, os autores exploram diferentes aspectos, a depender das características que estão sendo consideradas, como por exemplo, o tipo, as fontes ou objetivos da inovação. Deste modo, a seção a seguir apresenta os diversos tipos de inovação que podem ser aplicados nas organizações.

#### 2.3.1.1 Tipos de inovação

As variações quanto ao tipos de inovação, podem ser observadas a seguir, dentre as quais são apresentadas as classificações feitas por Schumpeter (1934), Manual de Oslo (2005), Sundbo e Gallouj (1998), Armstrong e Ford (2000), Hunmin (2006) e Alberti e Bertucci (2006). Inicialmente, apresentam-se os tipos de inovação específicos de organizações privadas, destacando-se as inovações no setor de serviços, por ser o setor de estudo desta pesquisa e, posteriormente, destacam-se os tipos de inovações realizadas em organizações públicas, organizações estas que são foco da presente pesquisa.

Schumpeter (1934) propôs uma lista de cinco tipos de inovação: i) introdução de novos produtos; ii) introdução de novos métodos de produção; iii) abertura de novos mercados; e iv) desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e outros insumos; v) criação de novas estruturas de mercado em uma indústria.

O Manual de Oslo (2005) define quatro tipos de inovações, sendo elas: inovações de produto, inovações de processo, inovações organizacionais e inovações de *marketing*. O

manual inicialmente apresenta os conceitos referindo-se a empresas industriais, mas na sequência, apresenta os conceitos relacionados a empresas prestadoras de serviço. Cita ainda que a decisão de incluir o setor de serviços requer algumas pequenas modificações nas definições de inovações de produto e de processo, para refletir as atividades de inovação no setor de serviços de forma mais adequada e para reduzir a orientação industrial.

Tendo em vista que o presente trabalho tem como foco de estudo as prefeituras municipais, ou seja, a prestação de serviços à população, apresenta-se apenas a definição dos tipos de inovação feita pelo Manual de Oslo (2005) e por Sundbo e Gallouj (1998), as quais se referem a este setor.

De acordo com o Manual de Oslo (2005), as inovações de produtos no setor de serviços podem incluir melhoramentos importantes no que diz respeito a como elas são oferecidas, a adição de novas funções ou características em serviços existentes, ou a introdução de serviços totalmente novos. Já, as inovações de processo incluem métodos novos ou significativamente melhorados para a criação e a provisão de serviços. Uma inovação de marketing é a implementação de um novo método nesta área com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços. Já, a inovação organizacional é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

Sundbo e Gallouj (1998), também se referindo às inovações em serviços, apresentam quatro tipos de inovações:

1. Inovações de produto: relacionada como a apresentação de serviços novos ou melhorados para clientes.

2. Inovações de processo: são novidades ou melhorias dos processos de produção e provisão do serviço e este tipo de inovação pode se dividir em inovações nos processos de produção ou inovações dos processos de distribuição e entrega;

3. Inovações organizacionais ou gerenciais: São novas formas de organização ou gestão das empresas, relacionadas com a introdução de novas técnicas de planejamento, gerenciamento de processos, adoção de indicadores e etc

4. Inovações de mercado: São novos comportamentos do mercado, como por exemplo, a identificação de um novo segmento de mercado ou de nichos em um mesmo mercado, introdução deste em outra indústria, ou ainda, mudança de comportamento da organização no mercado em que ela está inserida.

Referindo-se especificamente às inovações do setor público, local de estudo do presente trabalho, Armstrong e Ford (2000), em seu estudo, resumem as inovações do setor em nove categorias, sendo elas, agências, parcerias, integração horizontal, bom gerenciamento fiscal, revitalização do setor público, delegação e descentralização, melhorias no serviço; melhorias nos sistemas e processos e mudanças regulatórias.

Hunmin (2006) cita que na análise de casos do Prêmio Inovações do Governo Americano da escola Ford-Kennedy, Levin e Sanger (1994), classificam-se as inovações no setor público, de acordo com os seguintes tipos: aplicação de novas tecnologias; melhorias no capital; administração e gerenciamento; melhorias na produtividade; serviço direto ao cliente; e, informação sobre leis.

De maneira mais específica, Alberti e Bertucci (2006, p.6) dividem as inovações na administração pública em quatro tipos:

- inovações institucionais, com foco na renovação das instituições estabelecidas e/ou a criação de novas instituições;
- inovação organizacional, incluindo a introdução de novos processos de fabrico ou de técnicas de gestão na administração pública;
- Processo de inovação, que incide sobre a melhoria da qualidade da prestação do serviço público e
- inovação conceitual, que incide sobre a introdução de novas formas de governança (por exemplo, interativo de formulação de políticas, a governação noivos, pessoas reformas orçamentais, as redes horizontais).

Os tipos de inovação que podem ser aplicados sofrem uma grande variação entre práticos e acadêmicos teóricos na classificação das inovações. Conforme observado, os tipos se modificam de acordo com a visão dos autores, com o objetivo do estudo que está sendo feito, com relação ao tipo da organização ou ainda da origem da inovação, ou seja, como surgiram as ideias para a inovação. As fontes de inovação são apresentadas no capítulo 2.3.1.2, descrito na sequência.

#### 2.3.1.2 Fontes de inovação

Inicialmente, serão apresentadas as teorias de Dosi, demand-pull theories e technology-push theories, que destacam as possíveis origens das inovações.

Dosi (2006) cita na teoria da demanda-puxada (demand-pull theories) , que “as forças do mercado” são o principal mecanismo incentivador e orientador da natureza e direção das

mudanças tecnológicas. Na teoria da tecnologia empurrada (*technology-push theories*), o autor enfatiza que a acelerada evolução dos conhecimentos científicos – constitui a força motriz básica, a partir da qual a criatividade e o espírito empreendedor dos empresários levariam à busca de aplicações práticas (conhecimentos tecnológicos) que resultariam, finalmente, na introdução de inovações (novos produtos e/ou processos) na atividade produtiva.

Já se referindo especificamente as inovações promovidas na esfera local de governo, Farah (2006) aponta que estas não são originárias de uma única fonte, podendo-se destacar quatro principais: i) nascem no próprio município, diante de novos desafios a que hoje este se depara; ii) “chegam” ao município por iniciativa de níveis mais abrangentes do governo, sob formas de programas federais ou de regras para acesso aos financiamentos de determinadas áreas; iii) são introduzidas “horizontalmente” por partidos, movimentos sociais ou por iniciativa de determinada categoria profissional, comprometida com uma política específica; iv) é o resultado da ação conjunta de diversos atores, mobilizados em torno de um problema específico, um processo que envolve atores governamentais e não-governamentais e, por vezes, mais de um nível de governo.

Paquin (1998) apud Nassuno (2007) cita três fontes de inovação no setor público, sendo elas, as reformas administrativas; os estudos sobre melhores práticas e experiências de gestão implantadas em certas unidades da administração pública, as quais rapidamente se difundem para outras; e os prêmios que valorizam a excelência na gestão pública e que contribuem para a divulgação das inovações nesta área.

Ainda destacando as origens das inovações na gestão pública, Mulgan e Albury (2003, p.5) apresentam os resultados de uma pesquisa realizada por Borins, em 2001, que segundo os autores, é uma das poucas pesquisas significativas em inovação no setor público. A pesquisa aponta que cinquenta por cento (50%) das inovações é iniciada pela primeira linha pessoal e chefias intermediárias e, setenta por cento (70%) delas não é uma resposta à crise.

As inovações ocorrem por diferentes razões, conforme descrito por Alberti e Bertucci (2006), ao citar que as inovações ocorrem por motivos como: uma crise, regime mudança, nova liderança, as oportunidades ou desafios. Em geral, as pessoas não começam decidindo que vão inovar, mas começam resolvendo um problema de uma maneira que eles, ou outros, mais tarde, percebem que foram feitas inovações.

Destaca-se, portanto, que assim como os conceitos e, os tipos de inovação, as fontes são variadas, podendo se classificar, de uma maneira geral em internas (que partem de dentro

da organização) e externas (que surgem de fatores ou indivíduos externos a organização). Estas fontes de inovação dão início ao sistema de inovação, que será abordado no capítulo 2.4, explanado a seguir.

## 2.4 SISTEMA DE INOVAÇÃO

A inovação em uma organização é resultado de seu Sistema de Inovação, composto dos elementos necessários para executar as atividades do processo de inovação, da distribuição dos recursos para isto, das responsabilidades, do poder de decisão, dos relacionamentos entre estes elementos e principalmente, do objetivo do sistema. Estes são basicamente os componentes de um sistema de inovação.

O termo sistema pode ser utilizado para designar um conjunto de atores institucionais que, juntos, desempenham o importante papel de influenciar uma *performance* inovadora da organização (NELSON, 2006).

A abordagem de Sistemas de Inovação (SI) está relacionada, conforme o termo sugere, a ‘sistemas’ – que remete à ideia de complexidade das conexões e de diversidade de atores – e à ‘inovação’ – que remete à ideia de dinamismo e mudanças tecnológicas. (EDQUIST, 1997; CARLSSON et al, 2002 apud SILVESTRE; DALCOL, 2006, p. 103).

Freeman (1988) e Mytelka (1999), em relação aos sistemas de inovação, chamam atenção ao comportamento de atores locais com relação a três elementos do processo de inovação: cooperação, capital e conhecimento. Esses elementos devem ser levados em consideração na elaboração de práticas internas nas organizações para alcançarem maior potencial inovador.

Silvestre e Dalcol (2006, p. 103) complementam que, em relação à questão da delimitação geográfica, os estudos de SI dependendo dos objetivos do estudo em questão, podem apresentar uma flexibilidade de escolha, podendo:

- ser espacialmente delimitados, como (1) nacional (Sistemas Nacionais de Inovação – SNI), (2) regional - supranacional ou sub-nacional (Sistemas Regionais de Inovação - SRI) ou (3) local (Sistemas Locais de Inovação – SLI). A primeira possibilidade foca os limites nacionais de um sistema de inovação, a segunda os limites regionais (de um grupo de países ou de uma região dentro de um país) e a terceira os limites locais (i.e. uma área relativamente pequena, tal como uma cidade ou grupo de cidades); ou,

- Apresentar uma estrutura espacialmente aberta, mas delimitada por: (1) uma dada tecnologia (Sistemas Tecnológicos de Inovação – STI), (2) por um determinado setor (Sistemas Setoriais de Inovação - SSI) ou (3) por uma dada corporação (Sistemas Corporativos de Inovação - SCI). A primeira foca uma tecnologia específica, a segunda foca um setor específico e a última foca uma corporação particular (no nível da firma).

Assim, tendo em vista que este trabalho será desenvolvido em prefeituras municipais, pode ser espacialmente delimitado como local e apresentar uma estrutura delimitada por um determinado setor – o governamental.

O sistema local de inovação se refere à capacidade das localidades de se organizarem de maneira informacional e em busca de inovações, compartilhando uma cultura de trabalho e metas instrumentais, visando gerar novos conhecimentos, novos processos e novos produtos (CASTELLS, 1989).

Com relação ao sistema setorial da inovação, Malerba (2002) destaca que o mesmo é composto por agentes mercantis e não-mercantis (indivíduos e organizações) que interagem para a geração, adoção e uso das tecnologias, bem como para a criação, produção e uso de produtos setoriais, cujos pressupostos são:

- a) a perspectiva do sistema setorial foca o conhecimento e sua estrutura como elemento chave (acesso interno e externo, tipos e acumulação);
- b) o processo de aprendizagem, competências, comportamentos e organização são aspectos chaves das organizações;
- c) importância das complementaridades entre os níveis de recursos e demandas;
- d) importância das organizações não-mercantis (universidades, instituições financiadoras, governo, autoridades locais, etc.) na definição das trajetórias setoriais;
- e) foco nas relações entre todos os agentes do setor;
- f) foco na dinâmica e transformação dos sistemas setoriais.

Neste sentido, observa-se que o sistema de inovação é um conjunto de componentes envolvidos no processo que induzem o surgimento de novas tecnologias, assim como a criação e difusão de novos produtos no setor.

Malerba (2003) destaca a importância do conceito de sistemas setoriais, destacando que é útil tanto para a análise das diferenças e similaridades na estrutura, organização e limites dos setores, como também para o desenvolvimento e indicação de novas políticas públicas.

Estas novas tecnologias podem incluir, segundo ponto de vista de Dosi (2006, p. 21-22),

um conjunto de conhecimentos tanto diretamente práticos (relacionados com problemas e dispositivos concretos) quanto teóricos (mas aplicáveis a prática, mesmo que não necessariamente já aplicados), know-how, métodos, procedimentos e experiência de sucesso e fracassos e também, naturalmente, dispositivos e equipamentos físicos.

Assim, o sistema de inovação se refere a todos os fatores importantes que influenciam o desenvolvimento, difusão e utilização das inovações, bem como as relações entre estes fatores, organizados em certa estrutura definida.

A estrutura organizacional é resultado de um conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização, divididos em unidades administrativas, cada qual com suas atribuições ou responsabilidades e com determinado poder de decisão (MORGAN, 1996).

Fiates, Serra e Ferreira (2008) destacam que a estrutura de um sistema pode ser definida como a maneira pela qual os membros de uma organização estão agrupados e se relacionam no desempenho das suas tarefas. Compreender a estrutura requer considerar aspectos como a estrutura hierárquica da empresa, a divisão de tarefas, o envolvimento e a responsabilidade das pessoas, a liderança e a estrutura de poder na empresa.

Para analisar o sistema de inovação, portanto, é necessária além da análise da estrutura existente na organização, análise do processo de inovação, conforme apresentado no capítulo 2.4.1, a seguir.

#### **2.4.1 Processo de inovação**

O processo de inovação é considerado de formas diferentes, pelos diversos autores, sofrendo variações em relação ao foco de análise ou objetivo do estudo.

Van der Ven (2000) considera, em seu conceito de processo de inovação, não somente a sequência de eventos, mas também a interação que ocorre entre as pessoas para que a inovação ocorra. Segundo o autor, enquanto a inovação é defendida como a introdução de novas ideias, o processo para a inovação se refere a uma sequência temporal de eventos que ocorrem da forma com que as pessoas interagem entre si, para desenvolver e implementar suas ideias de inovação dentro de um contexto institucional. Consiste na motivação e coordenação das pessoas para o desenvolvimento e implementação de novas ideias por meio

de relacionamentos ou transações, adaptando a organização para obter os objetivos estabelecidos.

Outros autores, como Costa e Caulliraux (1995), Brasil (2007) e Rezende e Castor (2005), se referem mais especificamente a um processo como a sequência de etapas, fases, sem mencionar a relação ou interação que ocorrem entre as mesmas.

Costa e Caulliraux (1995) definem processo como a sequência de atividades, caracterizada por ter insumos (input), atividades que agregam valor e, saídas (output). É a organização de pessoas, que podem utilizar como recursos, procedimentos, equipamentos, informações, energia e materiais, em atividades e decisões de trabalho logicamente inter-relacionadas, com o intuito de atingir os objetivos da organização.

Deste modo, processo é entendido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas) com alto valor agregado (BRASIL, 2007, p. 9).

Para Rezende e Castor (2005, p. 21), “a inovação sempre requer um processo como premissa. Um processo pode ser entendido como uma metodologia. Uma metodologia exige a definição de suas partes ou fases, subfases, produtos e pontos de avaliação”.

Apesar dos autores pesquisados utilizarem a denominação processo de inovação, de modo a evitar divergência no entendimento, será utilizado neste estudo o termo “processo de geração da inovação” tendo em vista que o processo estudado visa identificar somente as fases e, por meio destas, as atividades, responsáveis e métodos utilizados pelas prefeituras para gerar as inovações. Assim, para a presente pesquisa o processo de geração da inovação é entendido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas, o qual transforma insumos em serviços ou produtos inovadores. Estas atividades podem ser organizadas em fases ou etapas, exigindo a definição das ações desenvolvidas, dos responsáveis e dos métodos utilizados em cada uma delas.

O processo de inovação é representado pelos autores, através de modelos. No decorrer dos anos, o processo de inovação tem evoluído de uma visão estritamente sequencial para uma abordagem mais interativa. Os modelos sequenciais refletiam uma visão simplificada da inovação: originada nos laboratórios científicos e "empurrada" para o mercado ou demandada ("puxada") clientes (mercado) e desenvolvida a posteriori. Tais processos são sequenciais e, agora, o fato de que na prática a inovação é um processo de aprendizagem que envolve o encontro entre a possibilidade tecnológica, a competência e a necessidade de mercado. (TIDD, BESSANT, PAVITT, 1997).

Segundo Rothwell (1992) apud Oliveira (2003), o modelo de inovação evoluiu através de cinco gerações, a saber:

1. Primeira: modelo linear "empurrado" pela tecnologia;
2. Segundo: modelo linear "puxado" pelo mercado;
3. Terceira: modelo acoplado, reconhecendo a interação entre diferentes elementos e a realimentação entre eles;
4. Quarta: modelo paralelo que integra a inovação interna a empresa com a inovação em parceria com clientes e fornecedores, colocando ênfase nas ligações de alianças;
5. Quinta: integração sistêmica, forte atuação em rede, respostas flexíveis e personalizadas, inovação contínua.

A partir da exposição dos autores, verificar que houve uma considerável evolução dos modelos de inovação, partindo de um modelo linear, para um modelo que considera os fatores que influenciam no processo.

A figura a seguir, ilustra um modelo genérico de inovação:

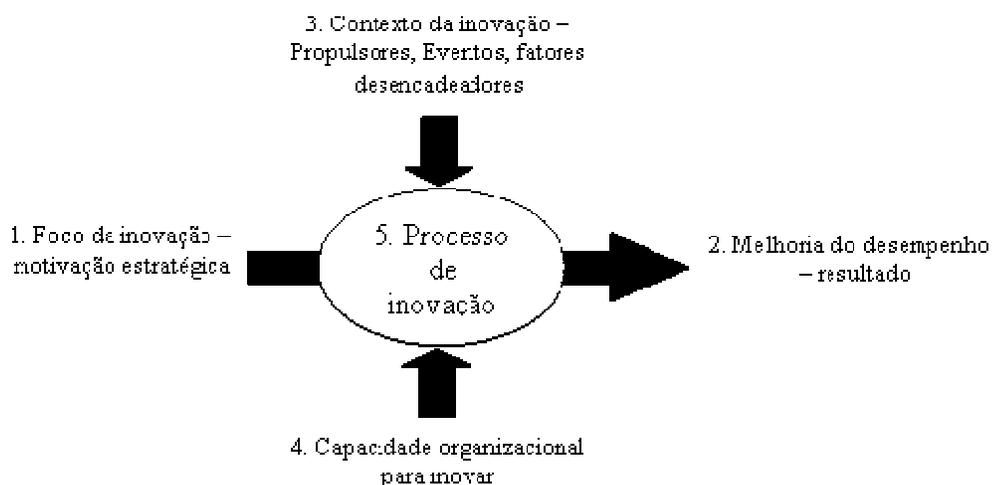


Figura 4 - Modelo genérico de inovação  
 Fonte: Barret e Sexton (2006) apud Atkin and Borgbrant (2007)

Através deste modelo, proposto em 2006 por Barret e Sexton, pode-se verificar a influência de diversos fatores no resultado, como a motivação estratégica, o contexto da inovação e a capacidade organizacional. No entanto, existem inúmeros outros fatores citados pelos autores como influenciadores (positivos e negativos) no processo de inovação. Estes fatores são citados no capítulo 2.4.2.

A seguir, serão apresentados diversos modelos de inovação, iniciando pelo modelo difusionista de Rogers (1995) e, por último, apresentando o modelo de Mulgan e Albury (2003), que é o modelo que será utilizado como base para esta pesquisa.

#### 2.4.1.1. Modelo de processo de inovação de acordo com Rogers (1995)

O modelo de Rogers (1995) é um modelo linear de inovação e, desta forma, conforme descrito anteriormente faz parte das primeiras gerações de modelos, ou seja, apresenta uma sequência lógica de fases, sem considerar as variáveis que podem influenciar o processo e a interação entre elas.

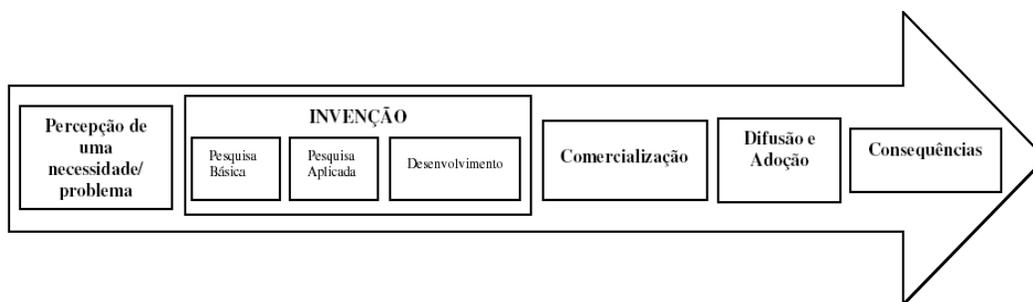


Figura 5 - Etapas do processo de inovação  
Fonte: Rogers (1995)

De acordo com o modelo de Rogers (1995), a inovação surge quando alguém detecta ou prevê um problema e dá o início às atividades de pesquisa e desenvolvimento, cujo objetivo é criar uma inovação para a solução do problema ou necessidade. O autor cita também, que em alguns casos, os cientistas podem perceber um problema futuro e lançar pesquisas visando encontrar a solução.

A segunda etapa do modelo é denominada pelo autor como pesquisa básica, e consiste em investigações originais para o avanço do conhecimento científico, tendo como objetivo específico a aplicação deste conhecimento a problemas práticos. A partir das pesquisas básicas, podem surgir soluções ou aplicações por pura sorte ou acaso, as quais passam a ser aplicadas na resolução de problemas.

Assim, a etapa seguinte é a da pesquisa aplicada que se refere às investigações científicas com a intenção de resolver problemas práticos. Geralmente envolve a aplicação dos resultados da pesquisa básica.

Já, a quarta etapa é a de desenvolvimento, ou seja, é o processo de colocar a nova ideia (invenção) em um formato que se espera ir ao encontro das necessidades dos potenciais adotantes. Na sequência, a quinta etapa do processo de inovação de Rogers (1995) é a comercialização, que compreende a produção, manufatura, empacotamento, marketing e distribuição de produto que incorpora a inovação, sendo entendida, como a conversão de uma ideia de pesquisa em um produto ou serviço a ser disponibilizado no mercado.

A difusão e adoção, sexta etapa, se refere ao processo no qual a inovação é divulgada aos potenciais adotantes, ou seja, a difusão de novas ideias. Esta difusão pode ser espontânea, não planejada, direcionada ou gerenciada.

Finalizando, a última etapa do modelo de Rogers (1995) está relacionada às consequências, as mudanças que ocorrem para um indivíduo ou para um sistema social, como resultado da adoção ou rejeição de uma inovação.

#### 2.4.1.2 Modelo de processo de inovação de acordo com Tidd, Bessant e Pavitt (2001)

Tidd, Bessant e Pavitt (2001), em seu modelo, identificaram quatro rotinas e uma fase complementar que compõem, o processo de gestão da inovação: busca, fase estratégica, pesquisa, implementação e aprendizado, e, renovação. A seguir, detalham-se cada uma destas etapas

1) Busca: a primeira rotina é representada pela fase de busca, na qual está envolvida a detecção de sinais para uma possível mudança. Em geral, a inovação pode decorrer da composição de várias forças como ações de concorrentes, pressões devido a mudanças na legislação, surgimento de novas oportunidades tecnológicas e outras. Assim, torna-se necessário o desenvolvimento de mecanismos para identificação, processamento e seleção das informações de forma que se possa gerir a inovação num ambiente turbulento.

2) Fase estratégica: a segunda rotina diz respeito à fase estratégica, na qual são selecionadas alternativas que possam efetivamente constituir uma inovação. Tendo em vista que a inovação é um risco para a empresa, principalmente pelo esforço em termos de recursos envolvidos e que, não necessariamente, vão reverter em benefícios. Estes riscos devem ser

minimizados, ou seja, as oportunidades que são observadas na fase anterior devem sofrer uma seleção de acordo com a estratégia da própria empresa, sempre tendo como foco a constituição de áreas de competência técnica e de mercado, extirpando investidas em áreas que não sejam as dominadas pela empresa. Fica evidente, nesta fase estratégica, que a seleção das inovações deve ser realizada a partir de estratégias da empresa como um todo e com vistas às competências da organização, embora não necessariamente essas competências devam estar contidas na própria instituição, podendo ser buscadas em outros lugares, como universidades ou institutos de pesquisa, de modo a complementar o conhecimento da empresa.

3) Pesquisa: é a terceira rotina e refere-se à pesquisa, o que envolve o conhecimento já existente na empresa (dentro ou fora dela, a partir de parcerias) e o que se pretende adquirir. É nessa fase que será definido se uma ideia terá continuidade, ou seja, será propriamente implementada ou se é necessário retornar às fases anteriores, redefinindo ou mesmo abandonando a concepção. As ideias são moldadas pelas próprias necessidades observadas no mercado, pelas interpretações das ações dos próprios concorrentes e pelos resultados de P&D (interno ou externo). É a partir destas interações que se define o que deixará de ser uma ideia e passará a representar “algo realmente físico”.

4) Implementação: a quarta rotina, chamada pelos autores de implementação, e é considerada pelos autores como sendo a rotina mais importante do processo de gestão da inovação. Os autores destacam que as entradas dessa fase são as ideias iniciais, vinculadas a uma estratégia bem definida, e as saídas deste processo são o desenvolvimento da inovação e a preparação do mercado. Assim, a fase é representada como um funil no qual as muitas ideias que representam a sua boca larga, enquanto a inovação, resultado desta fase de desenvolvimento, representa o fundo do mesmo funil, que tem sua largura reduzida.

A fase de aprendizado e renovação é a última fase complementar que é acrescida pelos autores (TIDD et al., 2001), sendo que a exigência principal desta fase é o aprendizado com os projetos terminados, considerando experiências bem ou mal sucedidas. Assim, a necessidade está em se capturar todas as experiências realizadas que servirão de realimentação para os desenvolvimentos seguintes.

TIDD et al. (2001) completam ainda que um dos resultados que precisa ser avaliado nessa fase é o estímulo ao reinício de um novo ciclo, que passará novamente pelas quatro fases já estudadas. Se o processo de inovação falhou, alimenta o início de um novo processo, apontando quais as mudanças necessárias. Se o processo de inovação teve êxito, alimenta o

início de um novo ciclo para o processo, com referências bem sucedidas das características que podem ser ainda mais refinadas na próxima inovação.

Através da apresentação dos modelos, é possível observar que o modelo de Rogers (1995) está voltado para o setor privado em si, destacando a comercialização como uma etapa do processo. Já, o modelo de Tidd, Bessant e Pavitt (2001) não apresenta características do setor privado tão aparentes, porém, os autores também enfatizam que se trata de um processo subjacente comum a todas as empresas. Assim, pode-se verificar ao longo dos anos, que para explicar como ocorre o processo de inovação nas organizações, vários modelos têm sido propostos, principalmente relacionado ao setor privado.

No entanto, foi identificado um modelo proposto por Evans e Saxton (2003) que é voltado para organizações sem fins lucrativos e um modelo de Mulgan e Albury (2003) que teve seu desenvolvimento especificamente direcionado para o processo de inovação na gestão pública, que, salienta-se, é o foco desta pesquisa.

#### 2.4.1.3 Modelo de processo de inovação de acordo com Evans e Saxton (2003)

De acordo com Evans e Saxton (2003), a inovação é muito mais do que chegar com boas ideias. É um complexo (mas gerenciável) processo com seis principais fases - estudo, preparação, incubação, iluminação, verificação e aplicação.

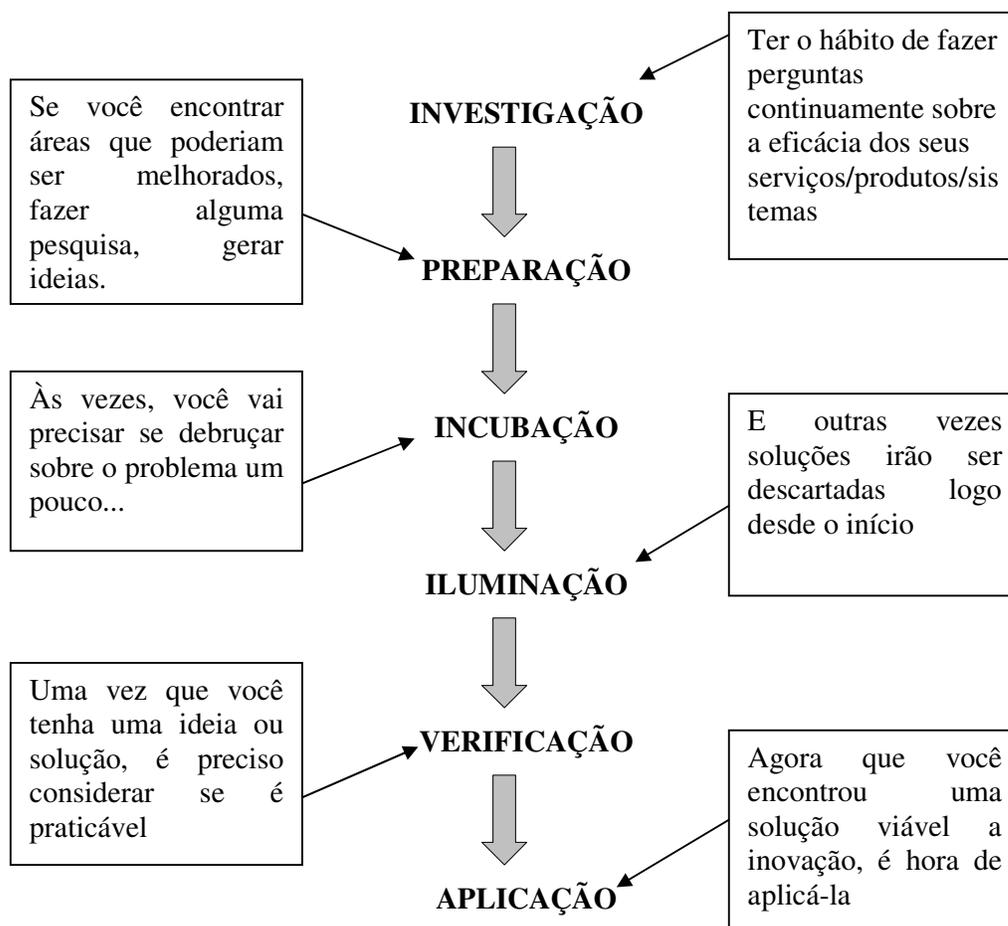


Figura 6 - Processo de inovação  
 Fonte: Adaptado de Evans e Saxton (2003, p. 16)

Apesar do modelo ilustrativo não demonstrar a interação entre as etapas, os autores destacam que este processo nem sempre é um processo passo-a-passo. Às vezes você vai ser atingido por uma grande ideia, sem ter feito uma grande investigação ou preparação - caso em que você terá que voltar a estes passos para garantir que o tempo está certo para a sua ideia. Você também pode descobrir na fase de verificação que a ideia não é viável, caso em que você precisará adaptar a ideia ou iniciar o processo novamente (EVANS; SAXTON, 2003).

#### 2.4.1.4 Modelo de processo de inovação de acordo com Mulgan e Albury (2003)

O modelo, de Mulgan e Albury (2003) foi desenvolvido especificamente voltado para organizações públicas, sendo que toda a descrição de suas etapas se refere ao contexto da área

pública. Desta forma, para fins desta pesquisa, será utilizado o modelo proposto por estes autores para analisar o processo de inovação nas prefeituras municipais, tendo em vista, que se considera o mais adequado ao estudo, por atender as especificidades do setor.

Mulgan e Albury (2003) propõem um modelo para ajudar no entendimento de como desenvolver a inovação. O modelo identifica quatro elementos principais que são integrantes ao processo de inovação.

1. Gerando Possibilidades - como são estimuladas e apoiadas as ideias para inovação;
2. Incubando e prototipando - os mecanismos que são usados para desenvolver ideias e administrar riscos associados;
3. Replicando e ampliando - a promoção de difusão efetiva e oportuna de inovação de sucesso;
4. Analisando e aprendendo - avaliação do que funciona na visão de promover a aprendizagem e melhoria contínua em serviços públicos. Embora crítico, é o elemento mais negligenciado no processo de inovação.

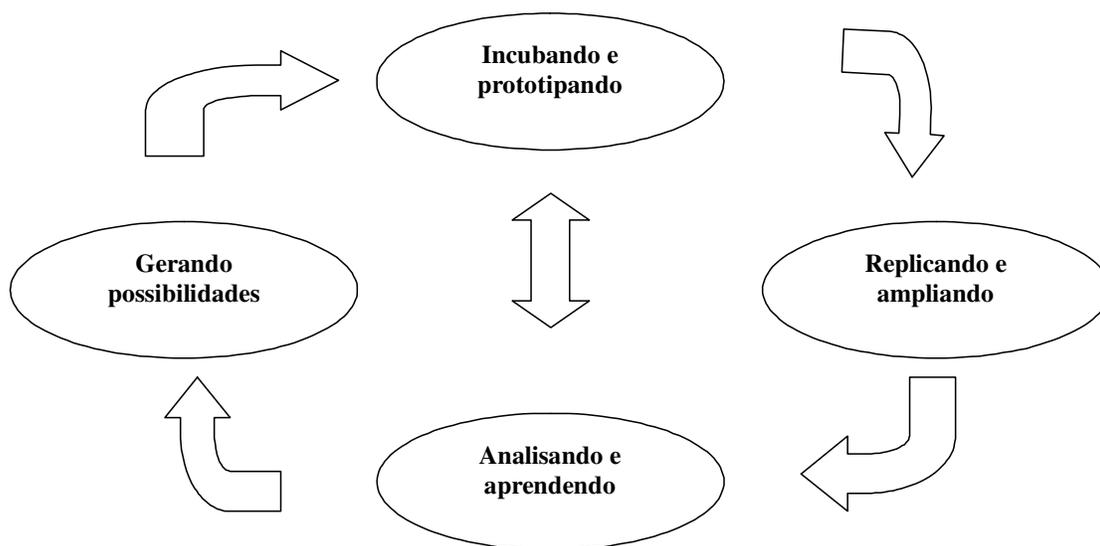


Figura 7 - Modelo do processo de inovação  
Fonte: Adaptado de Mulgan e Albury (2003, p. 12)

Afirma-se que cada um destes elementos principais do processo utiliza habilidades, recursos, métodos organizacionais, liderança e culturas diferentes. Como mostrado na figura 9, o processo não é linear. Por exemplo, analisando e aprendendo com os sucessos e fracassos correntes, pode-se gerar possibilidades e sugestionar métodos de incubação e protótipo. A simplicidade do diagrama acima disfarça a capacidade de fazer descobertas importantes por acaso, bem como a complexidade da inovação no mundo real. O processo de inovação é

longo, interativo e social; muitas pessoas com talentos, habilidades e recursos diferentes precisam estar juntas (MULGAN; ALBURY, 2003).

Na sequência, será descrito cada elemento do processo de inovação, bem como os fatores inerentes a cada um, proposto por Mulgan e Albury (2003):

1. Gerando Possibilidades – as possibilidades de inovação podem surgir de várias fontes:

- Manifestos e compromissos políticos: inovações tipicamente radicais ou sistemáticas são realizadas por Ministros, com manifestações e compromissos políticos, provendo uma ampla estrutura que incentiva o surgimento de novas ideias. Entretanto, as organizações ligadas ao setor público não deveriam depender de políticos como fonte principal de inovações, uma vez que no âmbito interno, há um significativo desenvolvimento de inovações aptas a promover melhorias.

- Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios: pesquisas indicam que metade de todas as inovações são iniciadas pelos funcionários que trabalham diretamente com o serviço, na chamada “linha de frente”, bem como por usuários e ocupantes de postos médios de gerência. Dessa forma, torna-se vital às organizações que disponham de processos sólidos que permitam a essas pessoas serem ouvidas nos assuntos referentes aos serviços, meios de trabalho e melhoria de desempenho;

- Diversidade da equipe de trabalho e distinções na exploração: organizações que têm uma associação de funcionários com diversas formações e pontos de vista, por exemplo, de perspectivas profissionais e especialidades contrastantes, são mais propensas a inovar. A inovação depende da habilidade de ver as coisas de forma diferente. Organizações cujos funcionários são diferentes em termos de antecedentes e formas de pensar serão provavelmente mais inovativas. Pensamento e ação inovadores possam surgir em condições de heterogeneidade e mesmo conflito construtivo.

- Constante análise de parâmetros - aprendendo com os outros: a análise sistemática de outras organizações, setor e países, novas tecnologias, descobertas, auditorias e inspeções, podem contribuir, significativamente, na identificação de ideias promissoras. Possibilidades de inovação são geradas quando organizações e indivíduos observam e refletem acerca do que os outros estão fazendo.

- Desenvolvendo a capacidade do pensamento criativo: várias técnicas formais de desenvolver a criação foram desenvolvidas para dar suporte à geração do ‘inesperado’,

suspendendo nossa confiança no julgamento normal, no pensamento racional e linear, bem como no conhecimento provado.

- Trabalhando o passado objetivando resultados: foi descoberto que quando organizações trabalham o que já se passou a partir de resultados esperados, ao invés de olhar para o futuro a partir de políticas métodos e instituições já existentes, uma variedade muito maior de opções potenciais é concebida.

- Espaço de criação: as pressões da rotina de trabalho demandam um tempo para que sejam pensadas formas de inovação que realmente possam contê-las. O tempo, a questão física, assim como o espaço organizacional, são importantes considerações a serem feitas no âmbito das inovações. Porém, o estabelecimento de ‘agências de inovação’ formais podem ser encontradas tanto no setor público quanto privado para marginalizar inovações, separando-as, ao invés de integrá-las. Inadvertidamente, há uma tendência de burocratizar e, assim, abafar o processo de inovação.

- Quebrando as regras: embora seja um desafio significativo aos departamentos de gerência, o desenvolvimento de uma cultura não conformista e quebradora de regras pode promover um ambiente que permite o surgimento de inovações.

- Competição: unir a competição do setor privado com outras firmas pode ser uma mola propulsora de inovações. Apesar de tipicamente menos visível no ambiente do setor público, objetivos competitivos podem gerar ideias inovadoras.

## 2. Incubando, prototipando e gerenciando riscos

- Regras de probabilidade - regras de seleção na organização podem fomentar diretrizes úteis para a tomada de decisões, no que se refere a quais ideias merecem futura exploração e suporte. Talvez apenas uma em cada cem ideias de inovação tem potencial de sucesso em sua realização e, frequentemente, ideias inovadoras são travadas por procedimentos burocráticos, oposição daqueles que têm um interesse velado, e críticas prematuras. Por isso, organizações precisam de regras para decidir qual das ideias selecionadas merece maior pesquisa e apoio, pois as regras de seleção que vislumbram probabilidades de sucesso de uma inovação podem ajudar a salvaguardá-la de boas oportunidades realistas que são perdidas. Em um nível mais básico, uma organização deve considerar: (i) se a inovação tem possibilidades de ser bem sucedida (comparando-se com outros exemplos, e checando se o problema a ser aplacado pela inovação foi claramente formulado); (ii) se há um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora, e (iii) os

benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação.

- Gerenciamento de riscos: enquanto no setor privado as inovações envolvem consequências econômicas e empregatícias, no setor público os riscos da inovação são potencialmente mais abrangentes em significado para a sociedade em geral. O setor público requer um gerenciamento de riscos de alta qualidade, assim como espaços de segurança nos quais possam ser testados processos e serviços de inovação. Além disso, dado que os riscos jamais podem ser eliminados, conseguir alcançar níveis altos de sucesso em inovações dentro do setor público faz com que uma cultura de tolerância a fracassos bem intencionados e honrados possa emergir.

- Campeões de Inovação: enquanto já se tenha reforçado a ideia de que o desenvolvimento bem sucedido de uma ideia inovadora requer várias pessoas envolvidas juntas no processo, todavia, os campeões em inovação podem estar severamente no nível em que uma ideia torna-se um protótipo viável para testes. Os campeões de inovação são aquelas pessoas que estão empenhadas em investir recursos e capacidade organizacional de arquitetar, implementar e avaliar uma inovação.

- Zonas de segurança: programas piloto, diretrizes, experimentação controlada e zoneamento: vários métodos podem ser usados no intuito de promover “zonas de segurança” para testar inovações e gerenciar seus riscos dentro de parâmetros definidos, incluindo programas piloto, diretrizes, experimentação controlada e zoneamento.

- Incubadoras: incubadoras de inovações garantem um suporte geral, financeiro, além de liberdade no que se refere a regras e pressões exteriores. As incubadoras são mais comuns no setor privado, no qual é providenciado o capital inicial de giro, conselho de negócios, suporte tecnológico e de infraestrutura, além de divisão de lucros altos. Contudo, tem se tornado claro que o setor público e os governos, no âmbito internacional, conforme intensificam o foco em como inovar com sucesso, aumentam os métodos para promover o emprego de inovações, que anteriormente foram o alento do mundo comercial.

- Elaboração: o custo para se desenvolver protótipos de trabalho no campo das inovações pode ser significativo e, conseqüentemente, a elaboração de métodos pode ser algo inapropriado em alguns cenários.

- Fundos para desenvolvimento: para que as ideias tornem-se protótipos, é necessário que haja um suporte financeiro, fundos específicos para inovações e orçamentos de pesquisa e

desenvolvimento, que são mais comumente usados no setor público como mecanismo para direcionar receitas ao desenvolvimento inicial.

- Envolvendo os usuários finais: independente do método escolhido para testar e desenvolver ideias inovadoras, o envolvimento do usuário final na elaboração e desenvolvimento de protótipos aumenta significativamente a probabilidade de identificar e remediar fragilidades e problemas na implementação da inovação.

### 3. Replicando e aumentando

- Incentivos Individuais e de equipes: o retorno financeiro é um motivador menos poderoso para as inovações no setor público que no setor privado. De forma inversa, o reconhecimento da sociedade tem maior importância. O orgulho na contribuição dada para a criação do valor público é o mais poderoso fator de motivação para inovações no setor público. Consequentemente, o reconhecimento é essencial.

- Incentivos para Organizações: embora o retorno financeiro direto não seja efetivo no setor público, receitas adicionais para organizações que introduzem, adotam e adaptam inovações fazem com que a motivação aumente, conforme se fornecem facilidades e oportunidades à equipe de trabalho e aos usuários.

- Escalonamento e Capacidade Inovativa: as inovações se originam em organizações de todos os portes, mas há uma significativa diferença entre a natureza dos setores que fomentam níveis altos de incremento em inovações e aqueles que promovem níveis altos de inovações radicais e transformativas. Inovações incrementais tendem a ocorrer em setores em que uma gama de organizações relativamente pequenas compete em um ambiente pressionado pelos custos para clientes ou usuários que têm acesso a informações comparativas padronizadas. Contrastando com essa situação, altos níveis de inovações radicais ocorrem em setores que compreendem um oligopólio – um pequeno número de grandes organizações com uma periferia de vários fornecedores e colaboradores em pequena escala.

- Cuidando das ‘boas práticas’: é uma realidade que uma ação raramente servirá para tudo e todos – as expectativas públicas agora são de que os serviços serão adaptados às necessidades pessoais e locais; e, a inovação ocorre em contextos locais e organizacionais altamente diferenciados. Além disso, deveria haver mais cautela no que se refere à universalização das ‘boas práticas’, pois a padronização reduz a habilidade dos serviços e sistemas de inovação, a fim de encontrar circunstâncias futuras imprevistas e imprevisíveis.

- Gerenciando mudanças: competências e habilidades em inovações espelham aqueles que melhor gerenciariam mudanças genéricas.

#### 4. Análise e aprendizado:

- Medidas para o sucesso: sistemas de mensuração transparentes e claros, bem como critérios para ascensão ao sucesso das inovações são cruciais para que se possa avaliar o que funciona e, efetivamente, criar a cultura de aprendizado. Medidas específicas precisam ser ajustadas nas áreas de melhoria em resultados; compreensividade dos serviços aos indivíduos e localidades; e, reduções nos custos em face de saídas e aumento na produtividade.

- Aprendizado em tempo real: o aprendizado em tempo real através de avaliações formativas e somativas são extremamente importantes, a fim de evitar a produção de descobertas em um lapso temporal não responsivo, de modo imediato ou por pressões políticas (frequentemente uma falha de inovações com objetivos de resultados a médio ou longo prazo).

- Envolvimento de grupos e usuários: redes de grupos individuais desempenham um papel crucial no aprendizado e no suporte de melhorias contínuas. Igualmente, a participação do usuário adiciona um valor significativo no desenvolvimento e execução de inovações bem sucedidas.

- Aprendizado integrado: mecanismos e processos precisam estar corretamente alocados para que se possa proceder a uma análise, avaliação e aprendizado sobre inovações. Mais genericamente, a fim de dar suporte ao entendimento da inovação na esfera do setor público, sistemas de gerenciamento de conhecimento efetivos são essenciais.

- Requisito Variedade: a diversidade interna em experiências e habilidades deve complementar a variedade e a complexidade do ambiente, com o objetivo de encarar desafios postos pelo plexo de contingências.

Neste modelo proposto por Mulgan e Albury (2003), verifica-se que as etapas estão descritas em outros modelos, somente com denominações diferentes, mas com sentido idêntico. Entretanto, nas especificações feitas em cada etapa, observa-se o foco voltando para a gestão pública, detalhando que fatores devem ser considerados e analisados em cada uma das etapas do processo de geração da inovação. Em cada uma das fases, conforme enfatizado anteriormente, existem fatores que influenciam o resultado do processo. Estes fatores são destacados no capítulo 2.4.2, desenvolvido a seguir.

#### **2.4.2 Fatores que influenciam o processo de inovação**

Desde a década de 80, há a preocupação de se entender que mecanismos auxiliam, ou mesmo dificultam e inibem o processo de inovação, tendo em vista que a identificação destes fatores é de grande valia para o entendimento do processo de inovação e para a formulação de políticas (JACOBI; PINHO, 2006; MANUAL DE OSLO, 2004; 2005). A seguir, abordam-se, inicialmente, os fatores considerados dificultadores ou barreiras à inovação e, na sequência, os facilitadores ou motivadores da inovação na visão de diversos autores.

Neste sentido, o manual de Oslo (2005) destaca que pode haver diversas razões para não iniciar as atividades de inovação, fatores que refreiam a atividade de inovação ou que têm um efeito negativo sobre os resultados esperados. Incluem-se fatores econômicos, como os custos altos ou a ausência de demanda, fatores empresariais, como a carência de pessoal qualificado ou de conhecimentos, e fatores legais, como as regulações e as regras tributárias. Além disso, as organizações podem não possuir pessoal suficientemente qualificado para empreender atividades de inovação, ou suas atividades de inovação podem ser contidas em virtude de sua incapacidade de encontrar o pessoal necessário no mercado de trabalho.

Considera-se ainda que a ausência de infraestrutura pode ser uma barreira importante à inovação, assim como a falta de conhecimentos sobre as tecnologias ou os mercados que seriam necessários para desenvolver uma inovação, ou a incapacidade da empresa para encontrar os parceiros apropriados para projetos conjuntos de inovação.

A seguir, no quadro 4, são listados os fatores que dificultam as atividades de inovação e é feita a relação destes fatores com os tipos de inovação, de acordo com o Manual de Oslo (2005):

<b>Relevante para:</b>	<b>Inovações de produto</b>	<b>Inovações de processo</b>	<b>Inovações organizacionais</b>	<b>Inovações de Marketing</b>
<b>Fatores relativos ao custo:</b>				
Riscos percebidos como excessivos	x	x	x	x
Custo muito elevado	x	x	x	x
Carência de financiamento interno	x	x	x	x
Carência de financiamento de outras fontes fora da empresa:				
* capital de risco	x	x	x	x
* Fontes públicas de financiamento	x	x	x	x
<b>Fatores relativos aos conhecimentos:</b>				
Potencial inovador (P&D, design, etc) insuficiente	x	x		x
Carência de pessoal qualificado:				
* no interior da empresa	x	x		x
* no mercado de trabalho	x	x		x
carência de informações sobre tecnologia	x	x		
carência de informações sobre mercado	x			x
Deficiências na disponibilização de serviços externos	x	x	x	x
Dificuldade de encontrar parceiros para cooperação em:				
* desenvolvimento de produto ou processo	x	x		
* parcerias em marketing	x	x		x
Inflexibilidades organizacionais no interior da empresa:				
* Atitude do pessoal com relação a mudanças	x	x	x	x
* Atitude da gerência com relação a mudanças	x	x	x	x
* Estrutura gerencial da empresa	x	x	x	x
Incapacidade de direcionar os funcionários para as atividades de inovação em virtude dos requisitos da produção	x	x		
<b>Fatores de mercado:</b>				
Demanda incerta para bens ou serviços inovadores	x			x
Mercado potencial dominado pelas empresas estabelecidas	x			x
<b>Fatores institucionais:</b>				
Carência de infra-estrutura	x	x		x
Fragilidade dos direitos de propriedade	x			x
Legislação, regulações, padrões, tributação	x	x		x
<b>Outras razões para não inovar:</b>				
Não necessidade de inovar decorrente de inovações antigas	x	x	x	x
Não necessidade decorrente da falta de demanda por inovações	x			x

Quadro 4 - Fatores que dificultam as atividades de inovação  
Fonte: Manual de Oslo (2005)

Vargas (2002) aponta as seguintes barreiras à inovação: imprevisibilidade da evolução tecnológica; cultura organizacional; falta de recursos; influência de questões políticas;

qualificação dos Recursos Humanos; modelos de financiamento do sistema de saúde; limites éticos impostos à Ciência.

A partir de uma pesquisa de Inovação CIS (Community Innovation Survey), aplicada em 1.600 empresas, na Inglaterra, em 1997, com referência ao período de 1994-1996, Oliveira (2003) cita que os resultados da pesquisa apontam que os maiores obstáculos à inovação, em ordem decrescente, foram: (1) falta de pessoal qualificado; (2) falta de resposta do mercado à inovação; (3) disponibilidade de finanças; (4) forte risco percebido; (5) custos diretos para inovar; (6) custo do dinheiro; (7) impacto de regulações/padronizações; (8) falta de informação de mercado; (9) rigidez organizacional; (10) falta de tecnologia de informação.

Mattos e Guimarães (2005) destacam que como fator negativo às inovações pode-se citar a falta de ferramentas, escassez de recursos ou limitações rígidas de orçamento, ou ainda, quando há muita hierarquia.

Corroborando com o exposto, Moreira, Saad, Feldhaus, Pereira, Mattioli (2008) destacam a importância da cultura organizacional para a inovação, enfatizando que o estabelecimento de uma cultura propícia é, sem dúvida, um dos maiores desafios enfrentados pelas empresas que procuram praticar a inovação e, sendo assim, a cultura pode ser uma barreira para a implementação de diversas práticas e processos de inovação. O autor destaca ainda que a maioria das empresas está passando, ou deverá passar, por mudanças culturais para que a inovação venha a ser incorporada como valor e colocada em prática nas atividades diárias.

Referindo-se especificamente às inovações na gestão pública, Rezende e Castor (2005, p. 21) destacam que a inovação não acontece facilmente, ela encontra algumas barreiras, tais como:

(...) isolamento dos gestores municipais; falta de integração entre os gestores municipais e os municípios; intolerância com pesquisadores locais; horizonte de curto prazo, desprezando detalhes de planejamentos e necessidades de tempo; práticas conservadoras; racionalismo e burocracia excessivos; excesso de informalidade; e incentivos inadequados aos inovadores. Além do desenvolvimento da inovação, a absorção da inovação nem sempre acontece facilmente por parte dos municípios ou gestores locais, ou até mesmo dos demais interessados na cidade. Para facilitar essas atividades, é fundamental a elaboração e a implementação do planejamento de forma participativa, considerando os conceitos de aprendizagem organizacional e coletiva.

Mulgan e Albury (2003) também enfatizam que existem muitas barreiras para inovação e demonstram na figura 8, a seguir, as principais.

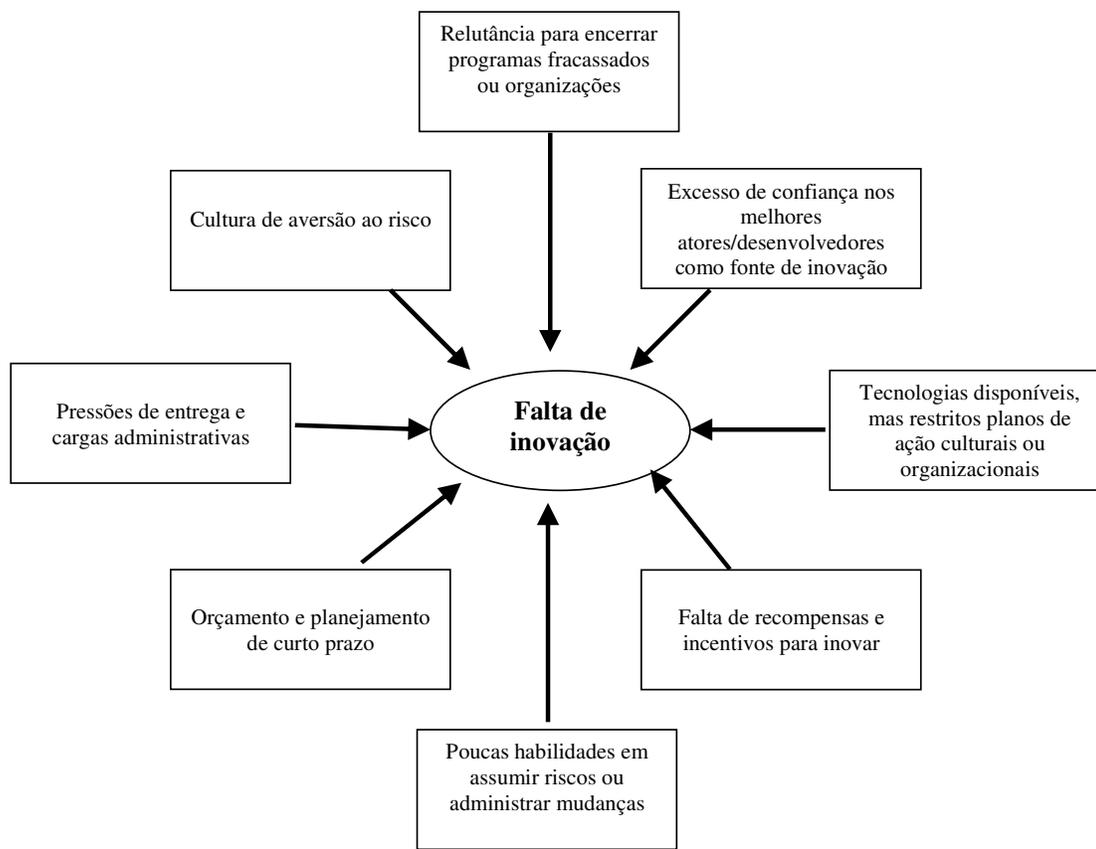


Figura 8 – Principais barreiras para inovação  
Fonte: Mulgan e Albury (2003)

Em uma análise das inovações no setor público, no Canadá e em outros países, Armstrong e Ford (2000) destacam as seguintes limitações às inovações: falta de incentivos; barreiras sistemáticas; capacidade; falta de oportunidades para experimentos e indisposição para correr riscos.

Em sentido oposto aos fatores que dificultam a inovação, existem os fatores que facilitam ou motivam as inovações nas organizações, sendo estes também destacados por vários autores.

Oliveira (2003), com base em uma pesquisa desenvolvida por Rubbo e Pinheiro (2002), destaca no quadro 5, a seguir, os fatores que motivam as inovações nas organizações:

<b>Fatores</b>	<b>Descrição</b>
Competição pelo poder	a própria forma como se organiza a competição pelo poder, ou seja, as disputas de interesse, o controle das informações, o processo de avaliação de desempenho e a consistência entre o discurso e a prática.
Colaboração	a participação pela interação e colaboração entre as equipes através de reuniões para a solução conjunta de problemas e para a troca de experiências e conhecimentos.
Ambiente	a existência de um ambiente alegre e descontraído, tendo em vista que um ambiente de trabalho onde existe a confiança e o bom humor facilita o processo de comunicação e a cooperação entre as pessoas, principalmente quanto a novas idéias.
Tempo	o tempo para ideias é entendido como o tempo para pensar sobre as atividades que devem ser realizadas, refletir sobre o melhor modo de realizá-las e discutir novas ideias e soluções para os problemas.
Desafio	a percepção do desafio no trabalho com a necessidade de buscar sempre novos conhecimentos, motivando as pessoas a resolverem os problemas de forma criativa.
Segurança	a segurança para apresentar as ideias e assumir riscos
Liberdade	a liberdade de discutir e questionar as orientações recebidas permite explorar novas alternativas para a realização do trabalho.
Valorização	a valorização do trabalho e o reconhecimento adequado.
Novidade	a busca de novas experiências, pois a rejeição ao pragmatismo, a propensão a aceitar e testar novas ideias e soluções e rejeitar a tendência ao comportamento resistente influencia diretamente a proposição de novas ideias.

Quadro 5 - Fatores que motivam a inovação na organização

Fonte: Oliveira (2003)

Relacionando também os fatores que promovem a inovação nas organizações, Isaken, Lauer, Ekvall e Britz (2001) citam as seguintes:

1) Dar liberdade para tentar novas maneiras de realizar as tarefas; permitir e encorajar o indivíduo a obter sucesso em uma área e por via que esteja ao seu alcance; encorajar abordagens divergentes dando recursos e espaço suficientes, mais do que exercendo controle e impondo limitações.

2) Promover o valor das diferenças individuais, estilos e pontos de vista, permitindo atividade, tarefas e outros meios de ser diferente para muitos indivíduos.

3) Estabelecer uma atmosfera aberta e segura apoiando e reforçando ideias e respostas invulgares quando comprometidas com o desenvolvimento do pensamento criativo/exploratório e com o pensamento crítico / “desenvolvimental”.

4) Promover a sensação de controle individual sobre o que é feito e sobre a melhor maneira de fazer as coisas, encorajando os indivíduos a fazerem escolhas e a envolverem-se no estabelecimento de objetivos e processos de tomadas de decisão.

5) Apoiar a aprendizagem e a aplicação de técnicas específicas de resolução criativa de problemas no espaço de trabalho e na realização de tarefas próprias.

6) Dar tempo adequado ao cumprimento de tarefas, estabelecer prazos realistas para a sua execução.

7) Estabelecer um ambiente não punitivo, comunicando que se tem confiança nas pessoas com quem se trabalha. Reduzir a preocupação com o insucesso usando os erros de forma positiva, de maneira a que os indivíduos se apercebam deles, estabeleçam padrões aceitáveis e permitam um feedback afirmativo.

8) Reconhecer alguns potenciais desconhecidos e invulgares. Desafiar os indivíduos a resolverem problemas e trabalharem em novas tarefas de diferentes maneiras. Fazer perguntas estimulantes.

9) Respeitar as necessidades dos indivíduos de trabalharem sozinhos ou em grupo. Encorajar projetos de iniciativa pessoal.

10) Tolerar a complexidade e a desordem, pelo menos durante um certo período de tempo. Mesmo a melhor organização e o melhor planeamento requerem definição de objetivos e um certo grau de flexibilidade.

11) Criar um clima de respeito e aceitação mútua entre os indivíduos para que eles possam partilhar, desenvolver e aprender em equipe. Encorajar o sentimento de confiança interpessoal e de trabalho de equipe.

12) Encorajar relações interpessoais de grande qualidade e estar consciente da importância de fatores como: espírito de cooperação, confrontação aberta, resolução de conflitos e encorajamento de expressão de ideias.

Mattos e Guimarães (2005) relatam que os fatores que apóiam a inovação vão desde sistemas de avaliação de desempenho individual que recompensam novas ideias, possibilidade de alocação de tempo e recursos limitados, para projetos paralelos de prospecção, até o incentivo para participação em feiras, conferências e seminários.

Neste âmbito, Moreira et al (2008) faz menção novamente à importância da cultura organizacional no processo de inovação, sendo que anteriormente o autor citou que esta pode ser um dificultadora no processo. Porém, destaca que existem algumas características da cultura que certamente favorecem o ambiente de inovação, como, por exemplo, empresas que aprendem a gerenciar o risco ao invés de simplesmente evitá-lo e que buscam aprender com as falhas ao invés de simplesmente puni-las estão mais propícias a inovar; um ambiente que promove e incentiva o constante aprendizado, além de fomentar e recompensar a geração de

novas ideias permite que todos os colaboradores tornem-se fontes potenciais de inovação; um sistema de incentivos (como métricas de desempenho e remuneração variável) alinhado ao discurso da liderança é fundamental para endossar a importância da inovação e por fim, a busca de profissionais empreendedores e a disseminação da cultura empreendedora certamente aumentarão a chance dos projetos inovadores saírem do papel.

Já Queiroz (1999) dá ênfase aos fatores externos que influenciam a inovação. O autor destaca que muitos fatores externos influenciam profundamente na quantidade, profundidade e direção das inovações de uma comunidade. Entre os fatores mais representativos, podem-se destacar o fluxo de informações entre pessoas, a receptividade às mudanças e a disponibilidade de capital, como ilustra a figura 9 a seguir:

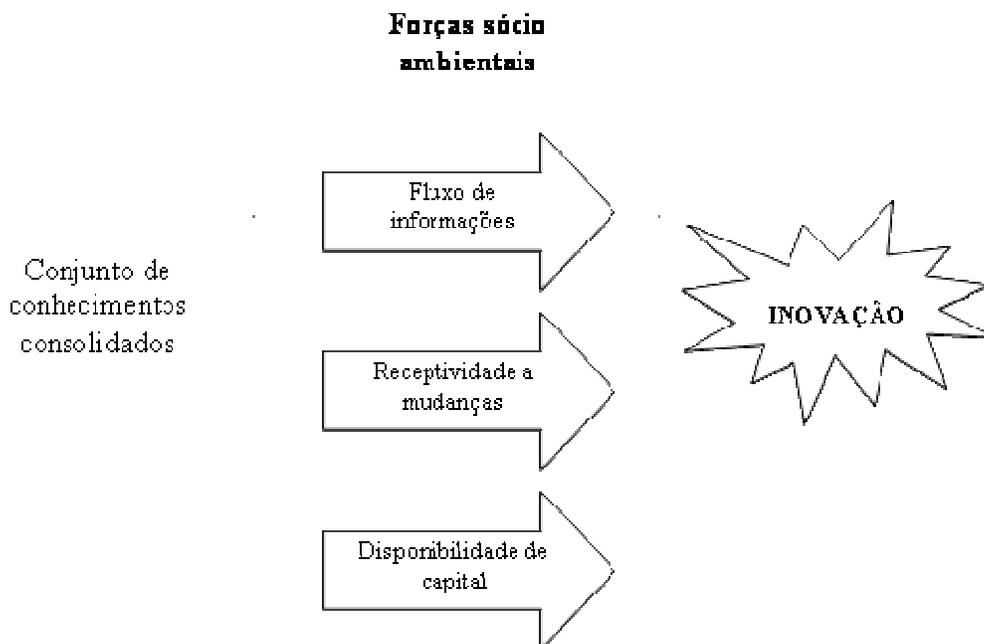


Figura 9 - Fatores que impulsionam o surgimento de inovações  
Fonte: Adaptado de Queiroz (1999)

Queiroz (1999) detalha ainda os fatores representados na figura, de modo a demonstrar a importância de cada um deles no processo de inovação.

- Conjunto de conhecimentos consolidados: o autor cita que conhecimento gera inovação e destaca que os conhecimentos adquiridos são sempre utilizados no processo de geração de novas ideias e soluções, que poderão se tornar inovações.

- Fluxo de Informações: o homem necessita de informações para gerar soluções inovadoras. Não basta existirem inovações consolidadas: é necessário que estas cheguem ao conhecimento de pessoas para serem utilizadas como base para o desenvolvimento de novas ideias. Isto se dá através de um fluxo de informações obtidas através do ambiente externo, seja por observação, seja por comunicação interpessoal, experiências e assim por diante. Desta forma, o potencial de inovação de uma comunidade está diretamente ligado ao acesso que as pessoas desta comunidade têm às informações e à quantidade de informações disponíveis.

- Receptividade a Mudanças: observa-se que o desenvolvimento social humano até os dias atuais é fruto de um processo contínuo de geração de novas soluções a partir de fluxo de informações e aceitação destas soluções por comunidades. Ocorre, entretanto, que a aceitação de novas soluções nem sempre se faz com naturalidade. Para uma nova solução se tornar uma inovação, não é necessário, apenas, que esta solução seja eficaz. É necessário também, que esta seja assimilada e adotada por um grupo social. Este ponto representa uma das maiores barreiras ao desenvolvimento de inovações. O homem possui uma natureza bastante conservadora às mudanças, pois mudar incorre em assumir riscos e em se expor. Desta forma, quanto mais profundas as mudanças propostas, menores são as perspectivas de se concretizar um processo de inovação.

- Disponibilidade de Capital: O terceiro fator propulsor de inovações é a disponibilidade de capital. Como todo o desenvolvimento exige investimento, a quantidade de inovações está relacionada ao nível de riqueza existente e ao interesse em investir esta riqueza em inovações em determinado ambiente social.

Referindo-se especificamente aos fatores que facilitam a inovação na gestão pública, Alberti e Bertucci (2006) citam os seguintes fatores como facilitadores: autonomia/empowerment; liderança; inclusão e participação (construção de equipes); legitimidade; redes/acesso à informação; suporte (sociedade civil); recursos; literatura acadêmica; ensino da inovação na Universidade/instituição de treinamento governamental; documentar a inovação por meio de estudos de caso acessíveis; recompensar as pessoas que tem iniciativa pelo risco/reconhecimento da inovação; e, notícias de inovação.

Além de todos os fatores citados anteriormente, destacam-se ainda a seguir os autores que citam os fatores que influenciam o processo de um modo geral, não citando se estes são dificultadores ou facilitadores, pois estes podem ser ou um ou outro, dependendo da ação da empresa.

Sundbo e Gallouj (1998) apontam que existem forças externas e internas que guiam a inovação. As forças externas que influenciam o processo de inovação podem ser de natureza: institucional, tecnológica; serviços profissionais; gerencial e social. Estas forças envolvem os competidores; usuários-clientes; setor público e fornecedores. Já, as forças internas estão relacionadas à administração e estratégia das atividades inovadoras, bem como os demais departamentos que auxiliem a manutenção dos processos produtivos, como por exemplo, P&D e a recursos humanos. Sendo assim, as empresas sofrem influência do ambiente na tomada de decisão por atividades de inovação, defrontando-se com fatores que podem atuar como facilitadores e/ou barreiras ao processo inovativo.

Já para Girón, Hernández, Caballero (2007), existem fatores de inovação internos e externos à organização. Alguns fatores internos incluem: atividade rotineira quando o grupo é permanente, atividade não-rotineira quando o grupo é gerenciado por projeto ou ideias espontâneas, formação de pessoas, experiência, resistência à mudança, qualificação do pessoal, a estratégia de participação no mercado, ou conquistar novos mercados, a estratégia de custos e a estratégia de qualidade. Outros fatores externos são: os clientes e fornecedores, universidades, instituições públicas e privadas, seminários e feiras, de licenças, patentes, know-how, consultorias, etc.

Referindo-se exclusivamente às inovações no governo, Alberti e Bertucci (2006) também citam os fatores que tanto podem dificultar como facilitar a inovação no governo: procura por um governo sem falhas (adversidade ao risco); atitudes negativas em relação à inovação; estrutura legal /leis/legislação; falta de acesso a informação; predisposição da mídia para relatar notícias negativas; respeito para a autoridade; falta de autonomia; falta de profissionalismo; limitação dos recursos (humanos e financeiros); auditor geral/agências de supervisão e adversidade a riscos; resistência a mudanças; pouco respeito para a administração pública.

A partir do relato dos autores, pode-se aferir que existem tanto fatores que facilitam a inovação e atuam como barreiras, como fatores que auxiliam ou motivam a inovação na empresa. Destaca-se, ainda, que a ação da organização é que define se o fator é um dificultador ou um facilitador da inovação, pois o mesmo fator pode ser uma barreira em uma organização, porém ser um facilitador em outra.

### 2.4.3 Programas, concursos e prêmios na Inovação na Gestão Pública

Nesta seção, serão apresentados alguns dos prêmios, estudos e concursos nacionais e internacionais referentes à inovação na gestão pública. Morais (2006) destaca que uma das formas de se incentivar uma gestão pública inovadora é conferir-lhe premiações.

Nassuno (2007, p.79) também destaca a importância dos concursos, relatando que os “concursos de inovação promovem uma espécie de ‘competição saudável’ entre unidades da administração pública, sobretudo entre aquelas nas quais os mecanismos de preço e a escolha do consumidor não são incentivos para a melhoria dos serviços”.

Os concursos de inovação são baseados na ideia de que a melhoria da qualidade da administração pública pode ocorrer por meio do incentivo à ação, tendo em vista que enfoca aspectos positivos da administração pública, por meio de experiências exitosas, plenas de espírito público. É uma boa forma de estimular e contribuir para as mudanças que se fazem necessárias” (ENAP, 1996; NASSUNO, 2007).

Destaca-se, ainda, que a divulgação das iniciativas bem-sucedidas permite também aprender com a experiência dos outros e, se possível, aperfeiçoá-las. Há, ainda, um ganho de eficiência no sentido de que os processos de mudança não precisam ser iniciados a partir do zero. Embora cada situação tenha suas especificidades, é possível, a partir das semelhanças e até mesmo das diferenças, descobrir soluções e estratégias já testadas para dar conta de problemas concretos. (NASSUNO, 2007).

No caso brasileiro, entende-se que prêmios que promovem a melhoria contínua na administração pública, têm uma importância ainda maior. De certa forma, ao demonstrarem para a sociedade que é possível esperar uma prestação de serviço público de melhor qualidade e voltada para o alcance do interesse público, contribuem para aumentar as expectativas da população em relação aos governos. Oferecem exemplos concretos de que o governo é responsável pela criação de valor público: uma vez que o setor público retira, basicamente por meio de impostos, recursos que seriam utilizados na satisfação de necessidades privadas, valorizadas pelo indivíduo. É necessário que esses recursos sejam aplicados no alcance de interesses ou bens coletivos igualmente válidos (NASSUNO, 2007).

Ao longo dos anos 80 e 90, foram se constituindo vários bancos de dados com estas experiências inovadoras, tanto como base para estudos, quanto como referência aos que quisessem adaptá-las em outras localidades. Dentre os bancos de dados, pode-se destacar o Programa Gestão Pública e Cidadania, da FGV, em parceria com a Fundação FORD, iniciado

em 1996, e que, atualmente reúne o maior número e variedade de experiências inovadoras de governos subnacionais de todo o Brasil. (PAULICS, 2004).

Os bancos de dados de experiências inovadoras em gestão pública não são exclusivos do Brasil. Em âmbito internacional, a Fundação Ford, desde o começo dos anos 80, promove programas de premiação que deem visibilidade a experiências inovadoras de gestão local e que estejam disponibilizadas em bancos de dados abertos a todos os interessados. Os primeiros programas foram implementados nos Estados Unidos. Nos documentos de seminários realizados por estes programas, pode-se constatar uma grande preocupação com a difusão das experiências consideradas bem-sucedidas, que poderiam servir de “modelo” para outras localidades. (PAULICS, 2004).

Uma descrição sucinta com os pontos destaques de cada um dos estudos ou premiações sobre a inovação consta nos anexos deste trabalho.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção são descritos os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, buscando responder o problema de pesquisa apresentado.

#### 3.1 APRESENTAÇÃO DO DESENHO DA PESQUISA

O modelo de processo de inovação de Mulgan e Albury (2003) foi a base para construção do desenho de pesquisa deste estudo, aliado ao modelo de programas inovativos de Halpern (1999) e ao modelo genérico de inovação de Barret e Sexton (2006 apud Atkin and Borgbrant, 2007). Assim, as categorias de análise do estudo do sistema de inovação em prefeituras municipais, estão apresentadas na figura 10, a seguir.

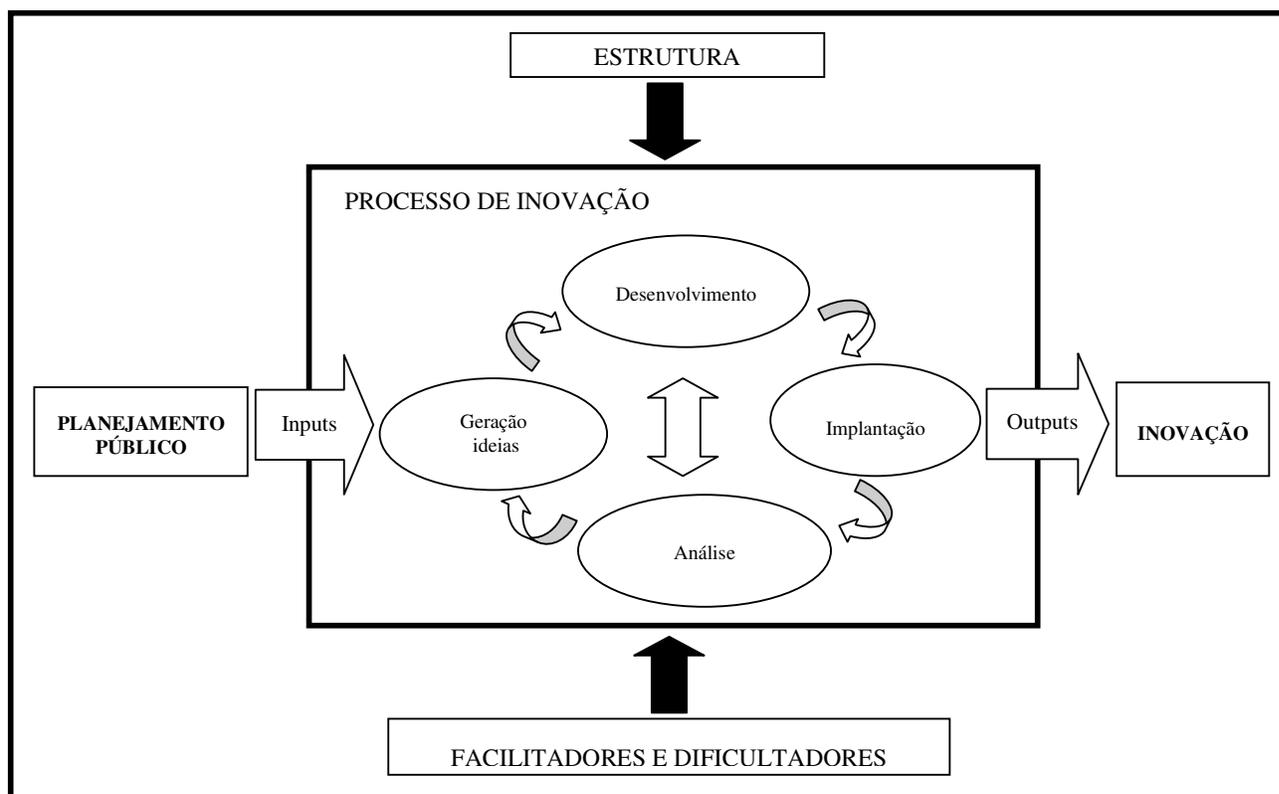


Figura 10 - Desenho da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Barret e Sexton (2006 apud Atkin and Borgbrant, 2007); Halpern (1999) e Mulgan e Albury (2003)

### 3.2 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Como já explanado no capítulo 1, o objetivo deste estudo foi o de analisar como se configura o sistema de inovação em prefeituras da região da AMAUC-SC. Desta forma, o problema de pesquisa que o fundamentou foi: **Como se configuram os sistemas de inovação de prefeituras da região da AMAUC - SC?**

#### 3.2.1 Questões de pesquisa

Tendo em vista os objetivos já citados, as questões respondidas por esta pesquisa foram as seguintes:

- O que caracteriza como inovadores os projetos municipais?
- Como são geradas as ideias de inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Como são desenvolvidas as propostas de inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Como são implementadas as inovações nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Como são avaliadas as inovações nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Como se configura a estrutura de gestão da inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Quais os fatores que facilitam a inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC – SC?
- Quais os fatores que dificultam a inovação nas prefeituras municipais da região da AMAUC - SC?

### 3.3 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA (DC) E OPERACIONAL (DO) DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Nesta seção serão apresentadas as definições constitutivas e operacionais das categorias analíticas dessa pesquisa. Conforme Kerlinger (1980, p.46), uma definição constitutiva (DC) define “palavras com outras palavras”. Já as definições operacionais (DO) são as definições que objetivam facilitar a observação, especificando as atividades ou operações que serão realizadas para mensurar as categorias de análise. (FERREIRA JUNIOR, 2006; KERLINGER, 1980). Assim, a definição constitutiva define o constructo e a definição operacional o limita, especificando o que e como foi analisado.

#### **Projeto Inovador**

**DC** – O projeto inovador é aquele que utiliza tecnologias diferentes daquelas utilizadas atualmente e resulta em mudança significativa em desempenho. (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003).

**DO** – Os projetos inovadores foram identificados com base em duas variáveis, que são: 1) descrição das práticas incomuns propostas em projetos; 2) resultados (qualitativos/quantitativos) que demonstrem as melhorias significativas no desempenho.

#### **Processo de inovação**

**DC** – O processo de geração da inovação é entendido como uma seqüência de atividades, organizadas em fases ou etapas, objetivando desenvolver e implementar as ideias de inovação dentro de um contexto institucional (TIDD, BESSANT, PAVITT, 2001; REZENDE, CASTOR, 2005; VAN DER VEM, 2000).

**DO** – O processo de inovação de cada projeto selecionado foi avaliado com base na adaptação do modelo proposto por Mulgan e Albury (2003), analisando as quatro etapas ou categorias de análise, que são, geração de ideias, desenvolvimento, implantação e análise, conforme apresentadas individualmente a seguir.

## **Geração de ideias**

**DC** – Se refere à forma como são estimuladas e apoiadas às ideias para inovação, como são detectados os sinais para a possível mudança, quais as fontes de inovação na organização (MULGAN; ALBURY, 2003; TIDD, BESSANT, PAVITT, 2001).

**DO** – Foi avaliada através da análise dos seguintes elementos: 1) forma como são estimuladas e apoiadas as novas ideias; 2) fonte de ideias (de acordo com as nove fontes citadas por Mulgan e Albury (2003) que são: manifestos e compromissos políticos; atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios; diversidade da equipe de trabalho e distinções na exploração; constante análise de parâmetros; desenvolvendo a capacidade do pensamento criativo; trabalhando o passado objetivando resultados; espaço de criação; quebrando as regras e competição).

## **Desenvolvimento**

**DC** – Se refere aos mecanismos que são usados para desenvolver e selecionar as ideias e administrar riscos associados, ou seja, colocar a nova ideia em um formato que se espera ir ao encontro das necessidades dos potenciais adotantes (MULGAN; ALBURY, 2003; ROGERS, 1995).

**DO** – Foi analisada nos seguintes elementos: seleção e teste das ideias e gerenciamento de risco (analisando os seguintes indicadores propostos por Mulgan e Albury (2003): (i) se a inovação tem possibilidades de ser bem sucedida; (ii) se há um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e, (iii) os benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação); projetos pilotos, alocação de recursos, envolvimento dos usuários finais e elaboração dos planos operacionais.

## **Implantação**

**DC** – É a execução do projeto, se refere à forma como a inovação é disponibilizada e aplicada na organização (MULGAN; ALBURY, 2003; TIDD, BESSANT, PAVITT, 2001; EVANS E SAXTON, 2003).

**DO** – Foi analisada através de uma análise dos seguintes elementos: 1) preparação dos envolvidos; 2) divulgação da inovação e; 3) forma de implantação da inovação.

## **Análise**

**DC** – Se refere à avaliação dos resultados da inovação, ou seja, é uma avaliação expost, que objetiva a melhoria contínua em serviços públicos. (MULGAN; ALBURY, 2003; TIDD, BESSANT, PAVITT, 2001).

**DO** – Avaliada por meio de uma análise dos seguintes elementos: 1) mensuração do desempenho das inovações; 2) impactos ou efeitos causados pela inovação.

## **Estrutura do sistema de inovação**

**DC:** A estrutura do sistema de inovação pode ser definida como a maneira pela qual os membros de uma organização estão agrupados, cada qual com suas atribuições ou responsabilidades e como se relacionam no desempenho das suas tarefas (MORGAN, 1996; FIATES, SERRA, FERREIRA, 2008).

**DO:** Foi operacionalizada através da análise dos seguintes aspectos: 1) estrutura hierárquica e divisão de responsabilidades e; 2) relações entre as unidades administrativas no que diz respeito ao processo de inovação.

## **Fatores que facilitam a inovação**

**DC** - São os fatores que promovem, motivam, apóiam ou impulsionam o surgimento de inovações na instituição, favorecendo o ambiente e proporcionado um efeito positivo sobre

os resultados esperados pela organização (OLIVEIRA, 2003; ISAKEN, LAUER, EKVALL, BRITZ, 2001; MATTOS; GUIMARÃES, 2005; MOREIRA ET AL, 2008; QUEIROZ, 1999; ALBERTI, BERTUCCI, 2006).

**DO** – Os fatores que facilitaram a inovação foram operacionalizados com base no conjunto de indicadores selecionados para a pesquisa, conforme apresentado no quadro 6, expondo aos entrevistados este conjunto, permitindo que os respondentes indicassem os fatores que auxiliaram o desenvolvimento do projeto. A análise foi feita relacionando os fatores citados pelos entrevistados, com as etapas do sistema de inovação.

<b>Indicadores</b>
* Alocação de tempo
* Disponibilidade de Capital
* Construção e colaboração entre equipes
* Qualificação do pessoal
* Ambiente de trabalho agradável
* Disponibilidade de tempo para ideias
* Segurança para apresentar ideias e assumir riscos
* Percepção do desafio no trabalho
* Liberdade para discutir, apresentar e testar novas ideias
* Valorização, reconhecimento e recompensa pelo trabalho
* Apoio a aprendizagem e apresentação de novas ideias
* Cultura organizacional
* Conhecimento
* Receptividade a mudanças
* Liderança e autonomia
* Suporte da sociedade
* Acesso e disponibilidade de informações
* Literatura acadêmica
* Notícias de inovação
* Ensino da inovação na Universidade/instituição de treinamento governamental

Quadro 6 - Indicadores de fatores que facilitam a inovação

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 2003; ISAKEN, LAUER, EKVALL, BRITZ, 2001; MATTOS; GUIMARÃES, 2005; MOREIRA ET AL, 2008; QUEIROZ, 1999; ALBERTI ; BERTUCCI, 2006.

### **Fatores que dificultam a inovação**

**DC** - São os fatores que refreiam a atividade de inovação, as barreiras, obstáculos ou limitações às inovações, que têm um efeito negativo sobre os resultados esperados pela organização (MANUAL DE OSLO, 2005; OLIVEIRA, 2003; REZENDE E CASTOR, 2005;

MULGAN E ALBURY, 2003; ARMSTRONG E FORD, 2000; ALBERTI E BERTUCCI, 2006).

**DO** – Os fatores que dificultaram a inovação foram operacionalizados com base no conjunto de indicadores selecionados para a pesquisa, conforme apresentado no quadro 7, expondo aos entrevistados este conjunto, permitindo que os respondentes indicassem os fatores que dificultaram o desenvolvimento do projeto. A análise foi feita relacionando os fatores citados pelos entrevistados, com as etapas do sistema de inovação.

<b>Indicadores</b>
* Escassez de recursos ou limitações rígidas de orçamento
* Cultura de aversão ao risco ou riscos percebidos como excessivos;
* Custo muito elevado
* Limitação dos recursos humanos
* Falta ou carência de pessoal qualificado
* Falta de acesso à informação
* Carência de informações sobre tecnologia
* Falta de tecnologia de informação
* Cultura organizacional
* Inflexibilidades organizacionais (rigidez, práticas conservadoras ou racionalismo e burocracia
* Atitudes negativas em relação à inovação
* Resistência a mudanças
* Estrutura gerencial da empresa
* Falta de profissionalismo
* Absorção da inovação por parte dos munícipes ou gestores locais
* Falta de informação de mercado (sociedade)
* Falta de integração entre os gestores municipais e os munícipes
* Falta de ferramentas
* Estrutura legal /leis/legislação
* Carência de infraestrutura
* Influência de questões políticas
* Orçamento e planejamento de curto prazo
* Incentivos inadequados aos inovadores ou Falta de recompensas e incentivos para inovar
* Excesso de confiança nos melhores atores como fonte de inovação
* Predisposição da mídia para relatar notícias negativas

Quadro 7 - Indicadores de fatores que dificultam a inovação

FONTE: Adaptado de MANUAL DE OSLO, 2005; VARGAS, 2002; OLIVEIRA, 2003; MATTOS; GUIMARÃES, 2005; MOREIRA ET AL, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; MULGAN; ALBURY, 2003; ARMSTRONG; FORD, 2000; ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

### 3.4 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

#### 3.4.1 Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa caracterizou-se como sendo de natureza qualitativa. Para Creswell (1998) pesquisa qualitativa é um processo de pesquisa compreensiva ou interpretativa baseada em tradições metodológicas distintas de pesquisa, que exploram um problema social ou humano. Cooper e Schindler (2003) apontam que pesquisas qualitativas se referem ao significado, à definição, ao modelo que caracteriza alguma coisa, buscando, portanto, “o que” e não “o quanto”.

Godoy (1995) acrescenta que, na pesquisa qualitativa o pesquisador estabelece contato direto com o ambiente e com a situação estudada, observando o ambiente e as pessoas inseridas nele como um todo. Porém, a autora alerta que apesar de ser importante a visão da totalidade do fenômeno, é necessário ter claro os focos de interesse, evitando acúmulo de informações irrelevantes.

Creswell (1998) complementa que na pesquisa qualitativa, o pesquisador constrói um retrato holístico, complexo, analisa palavras, opiniões detalhadas, e conduz a pesquisa no ambiente natural. As estratégias de pesquisa utilizadas neste tipo de pesquisa são narrativas, fenomenologia, etnografias, grounded theory, ou ainda, estudos de caso.

O estudo de caso é uma forma de fazer pesquisa empírica, que geralmente envolve questões do tipo “como” e “por que” e investiga fenômenos contemporâneos inseridos no seu contexto da vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas. (YIN, 2001). Ainda, o estudo de caso pode ser ainda de caso único ou múltiplo, sendo múltiplo, quando envolve dois ou mais sujeitos, duas ou mais instituições, pode-se ter como objetivo descrever mais de um sujeito, organização ou evento ou pretender estabelecer comparações entre os casos (YIN, 2001; GODOY, 1995).

Levando-se em consideração o escopo da presente pesquisa (profundidade e amplitude), a estratégia de pesquisa que foi utilizada é a estudo de caso, especificamente, estudo de casos múltiplos, levando-se em consideração que cada projeto a ser estudado é um caso.

Justifica-se a adoção do estudo de caso pela possibilidade de realizar comparações, proporcionando resultados mais robustos e, principalmente, por serem especialmente recomendados na exploração de processos e comportamentos dos quais há uma compreensão

limitada, pois auxiliam na geração de pressupostos explicativos e elaboração de teorias. Ademais, a utilização de estudo de caso contribui com o conhecimento de fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados. (GODOY, 2006; YIN, 2001).

A análise dos casos foi “dentro do caso” e “entre casos” possibilitando ao investigador a familiaridade com os dados e a geração preliminar de teoria, além da identificação de temas emergentes e características únicas dos casos, levantando evidências por meio de lentes múltiplas (EISENHARDT, 1989).

Quanto ao objetivo, as pesquisas podem ser classificadas em exploratórias, descritivas ou explicativas/explanatórias (COLLIS; HUSSEY, 2005; NEUMAN, 1997).

Os estudos exploratórios, de acordo com, Selltiz *et al.* (1965, p. 59), visam descobrir ideias e intuições, e permitem a visualização de diferentes aspectos de um fenômeno, por meio da familiarização e compreensão deste. Os estudos exploratórios são especialmente úteis quando há pouco ou nenhum estudo anterior em que se possam buscar informações e, desta forma, se deseja por meio da pesquisa, ampliar a compreensão acerca de um determinado problema. (SAUNDERS ET AL, 2000, COLLIS; HUSSEY, 2005).

A pesquisa descritiva, segundo Collis e Hussey (2005), é a pesquisa que descreve o comportamento dos fenômenos, sendo utilizada com o objetivo de identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. Os autores destacam ainda que a pesquisa descritiva está além da pesquisa exploratória ao examinar um problema, uma vez que avalia e descreve as características das questões pertinentes.

A continuação da pesquisa descritiva são as pesquisas explicativas/explanatórias, que buscam saber o porquê das coisas, identificar causalidades ou relações entre variáveis de algum fato ou fenômeno. Neste tipo de pesquisa, o pesquisador vai além da descrição das características, analisando e explicando porque ou como os fatos estão acontecendo (NEUMAN, 1997; COLLIS; HUSSEY, 2005).

Diante do exposto até então, entende-se que a presente pesquisa é caracterizada como descritiva, pois buscou, além de explorar o processo de geração da inovação na gestão pública local, tema com poucos estudos identificados na literatura, descrever como este processo ocorreu, quais seus elementos principais e como estes foram desenvolvidos, bem como os fatores que o influenciaram.

Em relação à perspectiva temporal, o presente estudo se enquadrado como transversal, tendo em vista que estudos de corte transversal são realizados quando há limites de tempo, ou

seja, os dados são coletados apenas uma vez (COLLIS; HUSSEY, 2005; NEUMAN, 1997). Há de se considerar, no entanto, que o estudo é de corte transversal, porém com características longitudinais, uma vez que os dados foram coletados uma única vez, todavia foi necessária uma análise retrospectiva de cada projeto para entender como ocorreu o processo de inovação.

O nível de análise desse estudo é organizacional, pois visou compreender o sistema de inovação das prefeituras municipais. A unidade de análise foi individual, pois foram analisados os projetos inovadores de cada prefeitura.

### **3.4.2 Escolha dos casos**

De acordo com Godoy (1995), a escolha da unidade social para análise é realizada considerando o problema levantado pelo investigador. Complementando, Yin (2001) relata que a utilização de múltiplos casos deve seguir a lógica de replicação e não de amostragem. Nesse sentido, o pesquisador deve escolher cuidadosamente os casos, tendo em vista prever resultados semelhantes ou produzir resultados que gerem contrastes.

De acordo com Cooper e Schindler (2003, p. 604) a seleção de casos ou a amostra da população não precisa ser necessariamente aleatória, Pode-se fazer uma ‘seleção por julgamento’, ou seja, “um tipo de amostragem proposital na qual o pesquisador arbitrariamente seleciona elementos para atender a alguns critérios”.

A escolha dos casos foi intencional ao se limitar aos municípios da região da AMAUC- SC. Tal região, localizada no Oeste do estado de Santa Catarina, é composta por 16 municípios que representam apenas 2,5% do PIB total do Estado, mas que se destaca por ser a região que possui a maior produção agropecuária do Estado, dentre as 20 regiões existentes. Esta região foi selecionada em função da facilidade de acesso às informações e de deslocamento até os municípios, bem como para delimitar a área de abrangência da pesquisa.

Inicialmente, fez-se contato via telefone com os prefeitos dos municípios da região da AMAUC, questionando acerca dos projetos implantados nos últimos dez anos, que apresentassem as características de inovação descritas neste estudo. Destaca-se, porém, que foi possível contato com dez dos dezesseis prefeitos da região.

Na sequência, verificou-se dentre aqueles que citaram a existência de projetos inovadores, os que haviam disponibilidade em participar da pesquisa. Tendo em vista a quantidade limitada de projetos que possuíam as características de inovação requeridas neste

estudo e que poderiam participar da pesquisa, formou-se, assim, um estudo de caso de nove projetos inovadores, de diferentes municípios e áreas. Portanto, as unidades de análise foram selecionadas intencionalmente, dependendo da existência de projetos inovadores nos municípios, bem como da acessibilidade e disponibilidade dos envolvidos em participar da pesquisa.

### 3.4.3 Fontes de evidências e tratamento dos dados

Os dados são definidos por Collis e Hussey (2005, p. 321) como “fatos ou coisas conhecidos como base para inferência ou conclusão”. Yin (2001) e Godoy (1995), destacam que, no estudo de caso, há de se coletar dados de múltiplas fontes de evidência, com os dados convergindo em formato de triângulo. Yin (2001, p. 108) apresenta seis tipos diferentes de fontes de evidência, com seus pontos fortes e fracos, conforme apresentado no quadro 8.

Fontes de evidências	Pontos fortes	Pontos fracos
Documentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>estável – pode ser revisada inúmeras vezes;</li> <li>discreta – não foi criada como resultado do estudo de caso;</li> <li>exata – contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento;</li> <li>ampla cobertura – longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>capacidade de recuperação pode ser baixa;</li> <li>seletividade tendenciosa, se a coleta não estiver completa;</li> <li>relato de visões tendenciosas – reflete as ideias preconcebidas (desconhecidas do autor);</li> <li>acesso – pode ser deliberadamente negado.</li> </ul>
Registros em arquivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>[os mesmos mencionados para documentação];</li> <li>Precisos e quantitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[os mesmos mencionados para documentação];</li> <li>Acessibilidade aos locais graças a razões particulares.</li> </ul>
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>direcionadas – enfocam diretamente o tópico do estudo de caso;</li> <li>perceptivas – fornecem inferências causais percebidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>visão tendenciosa devido a questões mal-elaboradas;</li> <li>respostas tendenciosas;</li> <li>ocorrem imprecisões devido à memória fraca do entrevistado;</li> <li>reflexibilidade – o entrevistado dá ao entrevistador o que ele quer ouvir.</li> </ul>
Observações diretas	<ul style="list-style-type: none"> <li>realidade – tratam de acontecimentos em tempo real;</li> <li>contextuais – tratam do contexto do evento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>consomem muito tempo;</li> <li>seletividade – salvo ampla cobertura;</li> <li>reflexibilidade – o acontecimento pode ocorrer de forma diferenciada porque está sendo observado;</li> <li>custo – horas necessárias pelos observadores humanos.</li> </ul>
Observação participante	<ul style="list-style-type: none"> <li>[os mesmos mencionados para documentação];</li> <li>Perceptiva em relação a comportamentos e razões interpessoais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[os mesmos mencionados para documentação];</li> <li>Visão tendenciosa devido à manipulação dos eventos por parte do pesquisador.</li> </ul>
Artefatos físicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidade de percepção em relação a aspectos culturais;</li> <li>Capacidade de percepção em relação a operações técnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>seletividade;</li> <li>disponibilidade.</li> </ul>

Quadro 8 – Seis fontes de evidências: pontos fortes e pontos fracos

Fonte: Yin (2001, p. 108).

Os dados coletados através das diversas fontes de evidência apresentadas podem ser classificados como primários, quando se trata de uma pesquisa original na qual os dados coletados são obtidos objetivando responder à questão de pesquisa e, dados secundários, quando coletados por terceiros com objetivos diferentes daqueles para os quais os dados foram revisados (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Na presente pesquisa, as técnicas de coleta de dados utilizadas como fontes de evidência foram entrevista (para coleta de dados primários), análise de documentos, vídeos, registros em arquivos e *site* (para coleta de dados secundários), apontados por Godoy (1995) como sendo as técnicas mais utilizadas.

Para coleta de dados primários, o tipo de entrevista que foi utilizado nesta pesquisa foi a entrevista semi-estruturada (apêndice A e B), a qual, conforme Laville e Dionne (1999, p.188) significa uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”. Foram realizadas entrevistas no período de setembro a novembro de 2009, com o responsável por cada projeto selecionado e demais envolvidos neste, indicados pelo prefeito ou pelo responsável. Também foram entrevistados alguns beneficiários do projeto, indicados pelos entrevistados na etapa anterior. O registro das entrevistas, por sua vez, foi feito por meio de anotações realizadas pelo entrevistador durante a entrevista.

Deste modo, os dados levantados foram analisados por meio de análise de conteúdo, especificamente análise de conteúdo temática, na qual utiliza a identificação de temas e padrões temáticos nas entrevistas. A análise dos casos foi feita através da descrição detalhada de cada projeto, de acordo com cada elemento do sistema de inovação, permitindo conforme exposto por Eisenhardt (1989), que características únicas de cada caso se destaquem antes de generalizações de padrões entre os casos

No caso dos dados secundários, estes foram levantados através de pesquisa documental, a qual, segundo Richardson (1989, p. 182), é uma técnica que consiste em “estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. Dentre os documentos pesquisados constam atas de reuniões, relatórios, documentos, vídeos, dados eletrônicos e publicações (jornais, sites), indicadores, entre outros. Os dados levantados foram tratados por meio da análise documental, pois, segundo Richardson (1989), esse tipo de investigação busca analisar o conteúdo dos documentos.

Foi realizada, portanto, a triangulação de dados, elemento que, de acordo com Flick (2004) e Yin (2001) refere-se ao uso de diferentes fontes de dados para sua análise, sendo uma abordagem que visa reforçar a produção do conhecimento. A triangulação proporciona clareza dos significados, por meio da identificação de diferentes visões do fenômeno em estudo, tornando os achados mais robustos e apurados e permitindo maior confiabilidade na pesquisa (STAKE, 2000; COLLIS; HUSSEY, 2005; EISENHARDT, 1989).

#### **3.4.4 Limitações da pesquisa**

Como limitações da pesquisa, destacam-se, inicialmente, àquelas que se referem à utilização das entrevistas como fonte principal de coleta de dados, considerando as limitações de cada entrevistado para lembrar ou verbalizar todas as questões que foram consideradas para a resposta das pesquisas, assim como o seu viés acerca do projeto.

Outra limitação refere-se à falta ou escassez de registros ou documentação acerca dos projetos para a realização da pesquisa documental, tendo em vista que muitos entrevistados citaram não terem registros efetivos das atividades desenvolvidas (reuniões, cronogramas) ou ainda, que muitos documentos escritos que eram referentes ao projeto, constituíam-se apenas arquivos de trabalho, e devido a isso, foram excluídos com o passar dos anos, dificultando o resgate no momento da pesquisa.

Destaca-se ainda como limitação deste estudo, a ausência de pesquisa com outros atores sociais envolvidos no projeto, como a oposição, ONG`s e instituições privadas, tendo em vista a limitação de tempo para desenvolvimento do estudo.

## **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Na análise dos resultados inicialmente os projetos foram separados por município, sendo feita uma breve contextualização de cada município. Em seguida, em cada município foram apresentados os projetos identificados, iniciando com a descrição de cada um deles de modo a identificar as características do sistema de inovação, e na sequência realizar a análise e comparação das características dos modelos de sistema de inovação propostos pelos estudos identificados na revisão da literatura com o sistema de inovação identificado em cada projeto. Para finalizar, foi realizada a comparação entre os casos de projetos inovadores estudados.

### **4.1 MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA (SC)**

O município de Concórdia foi criado em julho de 1934, tendo como município de origem Cruzeiro (Joaçaba). É o maior município da região da Amauc, possuindo de acordo com o IBGE (2008) 69.766 habitantes, numa área total de 797.26 km<sup>2</sup> e com um PIB de 1.217.533 (em milhões). Concórdia possui uma economia baseada na criação de aves e suínos e possui como população predominante, descendentes de italianos e alemães.

O atual prefeito chama-se João Girardi e o Vice-prefeito Neuri Santhier, ambos do PT (Partido dos Trabalhadores), sendo a terceira gestão consecutiva deste partido no município.

No município de Concórdia foram estudados três projetos inovadores, Escolinhas Esportivas, Loteamento Frey Lency e Orçamento Participativo, descritos na sequência.

#### **4.1.1 Projeto Escolinhas Esportivas**

##### **4.1.1.1 Descrição do projeto**

O projeto “Escolinhas Esportivas” foi criado pela Prefeitura Municipal de Concórdia – SC, no ano de 2001, vinculado à Fundação Municipal de Esportes – FMEC. Esse trabalho iniciou tendo à frente da FMEC, o então superintendente, Cléris Konrad, o qual já determinava em sua gestão que “... a filosofia predominante será incentivar os trabalhos de

base<sup>1</sup>”, não desenvolvido anteriormente no município e sendo diferencial na região e no Estado.

A filosofia de desenvolver um trabalho de base estimulou o projeto, que foi criado com o objetivo de oferecer um trabalho voltado a comunidade concordiense, de forma gratuita e com a função de tornar cada vez mais acessível a prática esportiva entre as crianças e adolescentes do município de Concórdia, como meio de inclusão social.

Os entrevistados deste projeto vinculados à administração municipal foram o Sr. Arlan Guiliani (professor de Xadrez no início do projeto, encarregado de seção da FMEC no anos de 2001 a 2004 e superintendente da FMEC nos período de dezembro de 2005 a dezembro de 2008); Sr. Cleris Konrad (superintendente da FMEC no período de janeiro de 2001 a novembro de 2005), Sr. Gil Artifon (atual superintendente da FMEC). Além das entrevistas, foram analisados os seguintes documentos: Projeto Geral/Escolinhas Esportivas/FMEC, escrito em 2006; Decreto e Lei que constitui a Bolsa Atleta, reportagens de jornais que divulgaram o projeto (locais de inscrição e modalidades ofertadas) e documentos de controle de resultados, como anuário estatístico, comparativos esportivos, número de pólos e conquistas por modalidades.

Resgatando a história do esporte no município, destaca-se que até o ano de 2000, havia no município de Concórdia, escolas particulares que possibilitavam acesso ao esporte, nas modalidades de Futebol e Xadrez. Ambas possuíam instalações no centro da cidade e cobravam um valor mensal dos alunos. A prefeitura municipal não oferecia nenhuma escolinha gratuita, não focava o trabalho de base de formação do atleta, somente a atuação no esporte de rendimento, para competição. A prefeitura municipal destinava recursos tais como professores, valores para viagens e uma bolsa paga aos atletas considerados “de ponta” para as seguintes modalidades: atletismo, basquete, caratê, ciclismo, judô, handebol, futsal, futebol, tênis de mesa, tênis, voleibol e xadrez. Cada professor era responsável por definir uma metodologia de atuação na sua modalidade, visando conquistar bons resultados nas competições.

No ano de 2000, quando da discussão do plano de governo Saretta/Girardi, alguns professores ligados ao esporte realizaram reuniões informais para discutir propostas para o esporte. Então, levantou-se a necessidade de atuação do município nos trabalhos de base, tendo em vista que grande parte dos atletas que representavam Concórdia nas competições

---

<sup>1</sup> Trabalhos de base se referem a trabalhos com crianças e adolescentes para desenvolver a prática esportiva e preparar os alunos para representar o município nas competições.

oficiais vinha de “fora” do município e faltava o desenvolvimento e a valorização dos atletas locais. Surgiu, desta forma, a ideia do projeto escolinhas esportivas.

Em 2001, iniciou-se o desenvolvimento do projeto. Inicialmente, de acordo com Projeto Geral/Escolinhas Esportivas/FMEC, foi realizada uma pesquisa nas comunidades, por meio de questionários, os quais foram distribuídos em dez regionais do Orçamento Participativo e em escolas, com o objetivo principal de realizar um levantamento que demonstrasse a preferência das modalidades esportivas, nos bairros e localidades. Cada entrevistado poderia indicar cinco esportes. Os questionários foram aplicados nas escolas La Salle, Nações, Santa Cruz, Vidal Ramos, Cnec e na Universidade do Contestado (UnC).

Desta maneira, foram pesquisadas 742 pessoas, em 12 turmas de seis escolas dos turnos matutino, vespertino e noturno. Os esportes escolhidos em ordem prioritária foram Futebol, Futsal, Voleibol, Atletismo, Xadrez e Futebol de Campo. O Futsal foi a modalidade que obteve 471 votos; o Voleibol, 387; Atletismo, 333; e, Xadrez, 258. Com menores percentuais de indicação na sequência foram também votadas modalidades de Basquetebol, Handebol, Natação, Bocha, Ciclismo, Tênis (de Campo), Tênis de Mesa, Judô, Bolão, Karatê, Volei de Praia e Tiro.

Por meio de reuniões de trabalho entre a equipe, definiu-se que as escolinhas seriam concebidas em pólos, abrangendo o centro da cidade, distritos e bairros e atuando inicialmente, em 12 modalidades, utilizando alguns professores efetivos e outros contratados, via secretaria da Educação.

A estrutura para realização do projeto era enxuta, pois havia na coordenação o próprio Sr. Cleris, Superintendente da Fundação Municipal de Esportes, auxiliado pelo Sr. Arlan, supervisor do projeto e os professores e técnicos que atuavam nas escolinhas e nas competições, sendo somente estes últimos dedicados exclusivamente ao projeto. Cita-se ainda na estrutura, a participação da Secretaria da Educação do município, a qual cedeu os professores efetivos da Rede Municipal para atuação na FMEC, bem como as instalações locais para os treinamentos, tais como as escolas do município. A função específica de coordenador das escolinhas foi criada posteriormente, em 2005, cargo que até hoje é exercido pelo professor de Educação Física e mestre em Educação, Sr. Marcelo Campos.

Na análise da estrutura inicial, destaca-se que o coordenador fazia acompanhamento geral do andamento do projeto, o supervisor verificava o desenvolvimento das atividades realizadas pelos professores nos pólos (monitorando o desempenho das modalidades e sendo o elo de ligação entre o treinador/técnico e o professor, nas modalidades que possuíam estas

duas funções), os professores realizavam os trabalhos de base nos pólos e o técnico (ou treinador) estava voltado ao esporte de rendimento e atuando na representação do município nas competições. Destaca-se, ainda, que em algumas modalidades havia um único profissional - professor e técnico – que desenvolvia todo o trabalho da modalidade.

Definida a estrutura de pessoal para o projeto, a FMEC proporcionou, para alguns professores, que sentiram necessidade e solicitaram, cursos de aperfeiçoamento na sua modalidade, de modo a ampliar o conhecimento e auxiliar no desempenho da modalidade.

A relação inicial entre os integrantes do projeto foi um pouco difícil, pois havia uma grande parte dos técnicos que trabalhavam anteriormente somente nos esportes de rendimento, que não estavam dispostos a “regredir” e voltar a trabalhar a formação de base. Este foi o primeiro desafio do projeto: convencer aos professores da necessidade de atender a comunidade na formação de base e não somente ao atleta de alto rendimento.

Ressalta-se ainda que não existiam recursos destinados pela Prefeitura Municipal que fossem exclusivos para o projeto escolinhas esportivas. Os recursos utilizados foram os disponíveis no orçamento da FMEC, sendo necessária uma inversão de prioridades tendo em vista que em torno de noventa por cento (90%) dos recursos eram aplicados no esporte de rendimento.

Para auxiliar no desenvolvimento da proposta do projeto, utilizou-se como modelo uma experiência no município considerada “bem sucedida”, na modalidade de xadrez, servindo de base para discussão de método a ser utilizado para atuação nas escolinhas. Assim, para implementação do projeto, foram realizadas reuniões informais entre os professores para discussão da metodologia a ser utilizada em cada modalidade, assim como a periodicidade do treinamento.

A partir desta definição (modalidades, metodologia e periodicidade), iniciou-se a divulgação do projeto nos meios de comunicação como rádio, jornal e através de divulgação nas escolas do município, objetivando informar a toda a comunidade acerca das modalidades e pólos disponíveis. As inscrições para as escolinhas foram realizadas na própria FMEC, além de outros dois locais, Estádio Municipal e Ser Sadia. Em algumas modalidades também como ciclismo, xadrez e outras, os professores foram nas escolas, também, fazer o convite e inscrições.

O início dos trabalhos ocorreu em março de 2001 com alguns pólos básicos:

- Atletismo e futebol de campo, no Estádio Municipal;
- Futsal, judô e voleibol no Ser Sadia;

- Xadrez, no Clube AABB;
- Handebol, no Clube do Sesi;
- Tênis de Mesa e ciclismo, no Parque de exposições;
- Caratê, na Escola Municipal Eugênio Pozzo;
- Futebol de campo, nos distritos de Tamanduá, Planalto, Presidente Kennedy e Engenho velho;
- Tênis, na Escola Municipal Melvim Jones.

Um fator relevante a ser destacado do projeto foi a criação da lei do “Bolsa Atleta” em 2006, para regulamentar a concessão de bolsa no âmbito do Município de Concórdia aos praticantes do desporto não-profissional. A “bolsa atleta” é uma espécie de bolsa de estudos paga a alguns alunos, mensalmente, com o objetivo de incentivar a participação e custear os gastos com o treinamento na modalidade.

Destaca-se também que, em 2002, foi criada a “Copa das Escolinhas” com objetivo de integrar os pólos nas 12 modalidades esportivas. Esta copa também proporcionou a identificação de atletas destaque para atuar no esporte de rendimento.

O projeto escolinhas esportivas vem sendo avaliado pela Prefeitura Municipal no decorrer dos anos, basicamente por três indicadores: número de alunos nas escolinhas; número de pólos e pontuação nas competições, conforme exposto na tabela 1, 2 e 3, a seguir.

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% de crescimento 2001-2008
Número de Alunos	1712	2060	2214	3058	3181	3250	4007	4076	138%

Tabela 1 - Número de alunos nas escolinhas da FMEC

Fonte: FMEC - Anuário estatístico 2009

MODALIDADE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% de crescimento 2001-2008
Atletismo	1	1	2	1	1	1	1	2	100%
Basquetebol	1	1	2	1	1	1	2	2	100%
Caratê	1	1	1	1	2	2	2	3	200%
Ciclismo	1	1	1	1	1	1	1	1	0%
Futsal	4	8	8	8	5	7	8	17	325%
Futebol	4	8	6	8	10	12	10	9	125%
Handebol	3	3	2	2	2	2	3	3	0%
Judô	3	2	2	2	2	3	3	3	0%
Tênis	1	2	3	3	2	3	6	7	600%
Tênis de mesa	2	2	2	2	1	2	2	2	0%
Voleibol	1	1	1	1	2	2	2	3	200%
Xadrez	5	8	8	8	8	10	11	11	120%
<b>TOTAL DE PÓLOS</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>63</b>	<b>133%</b>

Tabela 2 - Número de pólos das escolinhas esportivas

Fonte: FMEC – Número de pólos

MODALIDADE	PONTUAÇÃO
Xadrez	152
Voleibol	15
Volei de praia	3
Tiro	5
Tênis de Mesa	45
Tênis	8
Natação	21
Karatê	0
Judô	1
Handebol	52
Futsal	26
Futebol	6
Ciclismo	11
Bolão 23	0
Bolão 16	2
Basquetebol	11
Atletismo	109

Tabela 3- Demonstrativo de pontuação Geral do município de Concórdia na OLESC/Joguinhos/Jasc 2001-2005

Fonte: FMEC – Projeto Geral Escolinhas Esportivas (2006)

Considera-se pela Prefeitura Municipal como público beneficiado pelo projeto diretamente todas as crianças atuantes nas escolinhas, conforme apresentado no gráfico 1 sendo em 2001, no início do projeto, 1.712 crianças.

Analisando os três indicadores, os entrevistados fazem uma avaliação positiva do projeto, sendo que apesar de não terem sido definidos formalmente os objetivos e metas do projeto, os resultados são crescentes, demonstrando uma evolução no trabalho.

Os entrevistados destacam que o projeto Escolinhas Esportivas de Concórdia - SC foi um projeto desafiador para os envolvidos, pois na criação do projeto não se tinha conhecimento de trabalho semelhante realizado na Região da AMAUC e no Estado de Santa Catarina. No decorrer dos anos, o trabalho realizado em Concórdia, foi utilizado como referência para outros municípios, recebendo inúmeras visitas técnicas de delegações de outros municípios, tais como: Criciúma, Herval do Oeste, Brusque, Pinhalzinho e mais recentemente, Balneário Camboriú.

Os entrevistados citam que os facilitadores do projeto foram: o incentivo dos pais; o incentivo do governo municipal e a participação e dedicação das crianças. Como dificultadores do projeto foram citados os seguintes fatores: falta de recursos exclusivos para o projeto; acomodação de alguns professores com a situação anterior; crítica das escolas particulares; falta de colaboração da iniciativa privada em desenvolver parcerias (os empresários acreditam que a prefeitura que deve manter o esporte com seus recursos orçamentários); crítica da imprensa e oposição (desconfiança com relação os resultados); falta de infraestrutura (falta de dados dos alunos; falta de local apropriado para treinamento de algumas modalidades – alguns ginásios disponíveis tinham manutenção deficiente; pouco material esportivo à disposição).

Para descrição e análise do projeto escolinhas esportivas, foram ainda entrevistados três beneficiários do projeto, Tainá Duarte, Darlan Romani e Jhonatann da Campo, os quais foram alunos das escolinhas esportivas de Concórdia. A aluna Tainá Duarte iniciou sua participação na escolinha de Xadrez em 2003. Soube da escolinha através dos colegas e da escola e como havia ganhado um tabuleiro de xadrez de sua mãe, começou a participar do pólo no bairro Guilherme Reich. Tainá atualmente é destaque estadual e nacional, sendo cinco vezes campeã estadual e recebendo três títulos nacionais (uma vez vice-campeã e duas vezes terceiro lugar). A aluna destaca que muitos fatores facilitam a participação dos alunos nas escolinhas e o bom desempenho que se vem tendo, como a qualidade dos professores que atuam nas escolinhas, o apoio da família e ainda a disponibilidade de pólos de treinamento em vários locais. Em contrapartida, em função da participação em campeonatos, o único fator problema é a falta nas aulas do ensino regular, quando das viagens para competições.

O aluno Darlan Romani, por sua vez, participa da escolinha de atletismo desde 2004, quando participou de um festival no colégio em que estudava (Linha Tamanduá) e um professor observou que ele se destacava na modalidade de arremesso de peso. Darlan é destaque estadual, nacional e internacional, sendo doze vezes campeão estadual, cinco vezes campeão nacional, duas vezes vice-campeão Sul Americano e uma vez campeão mundial. O aluno demonstra satisfação em participar das escolinhas, citando que é uma forma de se desenvolver, conhecer muitos lugares e conquistar títulos em competições. No entanto, ressaltou que seria interessante uma melhoria na infraestrutura do local de treinamento, para auxiliar ainda mais na prática da modalidade.

Jhonatann Da Campo é aluno da escolinha esportiva de Judô desde 2005 e conheceu a escolinha a partir de seu irmão, que já era aluno da mesma. Apesar do pouco tempo de atuação na modalidade, o aluno já demonstrou ótimo desempenho, recebendo quatro títulos estaduais (duas vezes campeão e duas vezes vice-campeão) e participando de uma competição nacional. Jhonatann destaca que a prática do judô ensina limites, auxilia a trabalhar o lado emocional e racional e atribui o bom desempenho das escolinhas à qualificação dos professores e ao empenho dos alunos. No entanto, o aluno cita que a estrutura disponível para treinamento necessita de melhorias e relata que faltam recursos e apoio financeiro (patrocínio) das instituições privadas, o que dificulta a participação em campeonatos.

Os beneficiários entrevistados citam ainda que o projeto escolinhas esportivas é divulgado nas escolas e mídias e elogiado pelos alunos participantes, sendo feita avaliação positiva do mesmo, destacam também que o principal indicador de avaliação é a conquista de prêmios nas competições pelos alunos das escolinhas.

#### 4.1.1.2 Análise do projeto

O projeto escolinhas esportivas caracteriza-se como inovador por ser uma prática incomum no município, na região e no estado, diferenciando-se na metodologia adotada: criaram-se as escolinhas oferecendo a prática de diversas modalidades esportivas em diversos pólos, de maneira gratuita para as crianças e adolescentes do município, desenvolvendo um trabalho de base que oportuniza o surgimento de talentos locais para representação do município em competições, características estas incomuns, tornando-se referência para diversos municípios.

O projeto demonstrou também uma melhoria do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, citadas por (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003) como sendo características de projeto público inovador. Observou-se, através de resultados quantitativos (indicadores) e qualitativos (entrevistas com equipe do projeto e com beneficiários), que o projeto trouxe resultados positivos e gerou satisfação do público beneficiado.

Com relação à geração da ideia, esta foi estimulada pela administração pública, quando solicitou que os profissionais ligados ao esporte pensassem em propostas para serem incluídas no plano de governo. Em função da necessidade de atuação do município nos trabalhos de base, surgiu, nas reuniões informais deste grupo de profissionais, apenas a ideia de escolinhas esportivas, não tendo sido sugeridas outras no grupo. A administração municipal assumiu o projeto e viabilizou sua realização, no início de 2001. O apoio ao projeto também ficou demonstrado com a disponibilização de estrutura (professores cedidos pela secretaria da educação) para atuar especificamente no projeto e na aprovação da inversão de prioridades na aplicação de recursos financeiros disponíveis na Fundação. A fonte de ideias pode ser caracterizada, portanto, de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como manifestos e compromissos políticos (plano de governo), espaço para criação (reuniões de discussão de propostas do plano de governo) e atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios (elaborado pelos professores).

Com relação ao desenvolvimento da proposta, não se observou a seleção ou teste de ideias formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003) nesta etapa (se a inovação tem possibilidades de ser bem sucedida; se há um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e se os benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação). Porém, a análise de probabilidade de sucesso da inovação foi realizada quando os entrevistados citam que para elaborar a proposta do projeto eles analisaram o trabalho desenvolvido na escola de xadrez. Também pode ser verificada pela pesquisa feita acerca da preferência dos alunos em relação às modalidades a serem ofertadas no município e possível participação dos mesmos em cada modalidade. No entanto, não foi citada ou verificada a realização de uma análise de risco formal e a execução de projetos pilotos.

Ainda em relação ao desenvolvimento da proposta, não havia recursos financeiros específicos para o projeto e por isso foi necessária inversão de prioridades no orçamento da Fundação para desenvolver o projeto. Assim, o projeto não teve relação direta com o

planejamento legal do município, pois utilizou recursos já previstos para a FMEC. Os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta, para informar suas preferências, mas não participaram posteriormente da elaboração do plano de implantação. O que é razoável, pois se trata de um trabalho técnico de planejamento. Também não foi formalizado um projeto de implantação, com estabelecimento de estratégias, ações, objetivos e metas, prejudicando posteriormente a análise dos resultados do projeto.

Para a implantação da inovação, houve a divulgação do projeto inovador através dos meios de comunicação e escolas, principalmente informando aos alunos e pais quais as modalidades esportivas e pólos estariam disponíveis. Observou-se que a divulgação ocorreu, pois foram verificadas reportagens de jornais locais divulgando o projeto e informando locais de inscrição e modalidades ofertadas. Os beneficiários também citaram que o projeto foi divulgado nas escolas e mídia e, por fim, não foi constatada nenhuma reclamação de público beneficiário por falta de informação sobre o projeto. O projeto, portanto foi implantado baseando-se em um cronograma formal, especificando datas e locais de treinos de cada modalidade. Ressalta-se, porém, que não houve preparação (treinamento) específico para os envolvidos no projeto, pois cada professor foi atuar na modalidade que já possuía conhecimento, sendo que somente alguns professores fizeram cursos de aperfeiçoamento no decorrer do ano. Esta foi uma estratégia adotada para motivar os professores a trabalhar no projeto, buscando superar as resistências iniciais de alguns professores com o trabalho de base.

Para avaliar o desempenho do projeto, verificou-se, por meio dos documentos de controle, que são utilizados basicamente três indicadores de resultado, com acompanhamento anual. Os resultados são citados pelos entrevistados como satisfatórios, pois tem evoluído no decorrer dos anos. No entanto não existem objetivos estabelecidos para o crescimento anual dos indicadores, assim como não há uma avaliação crítica e mensuração do atendimento das expectativas dos públicos (alunos, pais, professores, governo e comunidade em geral). Destaca-se ainda que não é avaliada formalmente e regularmente a satisfação dos beneficiários do projeto, porém, os beneficiários entrevistados citam que o projeto é elogiado pelos alunos participantes e avaliado positivamente pela conquista de prêmios nas competições.

Com relação à estrutura do projeto, verifica-se que foi criada uma estrutura específica no governo para atender a ele, porém, somente os professores possuíam dedicação exclusiva ao projeto. Além destes, ligado ao projeto, havia um técnico que dentre outras

atividades da Fundação também realizava acompanhamento das escolinhas e o próprio superintendente, encarregado da supervisão. Não foram citados problemas de estrutura em si do projeto, somente que a mesma era “enxuta”, mas foram citadas dificuldades nas relações entre as unidades, quando se destacou que alguns professores tinham resistência em trabalhar com a formação de base. Destaca-se, no entanto, uma melhoria na estrutura no decorrer da execução do projeto, que foi a contratação de um profissional com a função específica de coordenador das escolinhas, o que facilitou o acompanhamento do projeto.

Analisando os fatores influenciadores, observaram-se, como fatores que facilitaram o projeto, os relacionados à estrutura (incentivo e dedicação dos pais, crianças e governo, qualificação da equipe). Já, dentre os fatores que dificultaram os projetos destacaram-se os relacionados ao desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros, crítica da imprensa e partidos políticos de oposição), a implantação do projeto (falta de infraestrutura) e a estrutura (resistência de alguns professores).

Finalizando, portanto, na análise do sistema de inovação do projeto escolinhas esportivas evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, a implantação do projeto e os fatores influenciadores. O elemento estrutura não foi atendido completamente em função da dificuldade nas relações com os professores, citada como fator dificultador. No entanto, observou-se que os elementos para o desenvolvimento da proposta e avaliação dos resultados não foram totalmente atendidos, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto em três quesitos.

#### **4.1.2 Projeto Loteamento Frei Lency**

##### **4.1.2.1 Descrição do projeto**

O projeto Loteamento Frei Lency iniciou em 2004, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e habitação, sob coordenação da assistente social Neusa Presotto Colombo, em parceria com a entidade não-governamental Frei Lency. O objetivo geral do projeto foi o de construir habitações adequadas para trinta famílias que residiam às margens da BR 153, do KM 98 ao 101, durante várias gerações, numa situação de vulnerabilidade e risco social. As habitações propostas deveriam dispor de rede de esgoto, água, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e acompanhamento social para as famílias.

Os entrevistados deste projeto vinculados a administração municipal e a associação Frei Lency foram a Sra. Neusa Colombo (Assistente Social); Sra. Neusa Dahmer (Diretora de ação social no período de 2002 a 2004; diretora de habitação 2005 a 2006 e, atualmente, novamente diretora de ação social), Sra. Alice Bósio (pedagoga, irmã da congregação São José e membro da associação Frei Lency, que acompanha as famílias no loteamento de forma voluntária). Além destas entrevistas, foram pesquisados documentos como cartilha explicativa do projeto; projeto de trabalho técnico social – Loteamento Frei Lency, criado em julho de 2005 para o Programa Carta de Crédito FGTS – individual – operações coletivas e atas das reuniões realizadas com os beneficiários do projeto.

Justificando a relevância e abrangência do projeto, o projeto de trabalho técnico social – Loteamento Frei Lency cita que o enfrentamento do problema de moradia exige uma ampla participação de toda a sociedade brasileira: governo, setor privado, Legislativo, Judiciário, movimentos sociais, organizações não-governamentais, Universidades, agentes técnicos e entidades de classe. Os projetos voltados à moradia devem partir do princípio de que nenhum desses agentes pode ficar de fora. Tal esforço que objetiva garantir uma moradia digna para cada cidadão que vive em condições subumanas e desprovidas de acesso a ter sua casa própria em terreno adequado, com toda sua infraestrutura, transporte coletivo urbano e atendimentos nas áreas de saúde, educação, cultura e lazer.

Destaca-se ainda que o problema de habitação urbana não se resolve com a simples produção de unidades habitacionais. Não é apenas uma questão de números, como foi tratada durante muito tempo no país. É preciso levar em conta que terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgoto, rede de drenagem, transporte coletivo urbano, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc). Ou seja, trata-se de um pedaço de cidade para as pessoas residirem dignamente e não terra nua. Há necessidade de investimento sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia.

A cartilha explicativa do projeto destaca que no município de Concórdia, há mais de trinta anos, várias famílias invadiram e residiam as margens BR 153, do KM 98 ao 101, numa área industrial, desprovida de infraestrutura e saneamento básico, vivendo neste lugar durante gerações. Neste local foram constatados muitos fatores de risco, dentre os quais: é uma área próxima a rodovia federal com grande tráfego de caminhões pesados; no local crianças e adolescentes ficavam expostas à exploração, violência (física, psicológica e sexual) e ao

trabalho infantil; não existem instalações sanitárias; não havia energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, e a coleta de lixo não era realizada por ser uma área não urbanizada.

Tendo em vista este diagnóstico, já em 1994, a entidade não-governamental Frei Lency iniciou suas atividades com a entrega de um “sopão” semanal para as famílias que residiam às margens da BR 153 e distribuía mini-cesta de alimentos no natal e algumas esporádicas. A partir da necessidade de realocação das famílias que moravam a margens da BR 153, o grupo sentiu a necessidade de criar uma entidade e, em 1998, surge a chamada associação de Cidadania Frei Lency, quando um grupo de voluntários integrantes da Ação Cidadania Contra a Miséria, idealizada pelo sociólogo Hebert de Souza, resolveu fazer algo a mais que simplesmente distribuir alimentos e buscaram uma parceria com a Prefeitura Municipal de Concórdia, para aquisição de um terreno para reassentar as famílias.

A parceria entre a entidade Frei Lency e a Prefeitura Municipal foi concretizada em 2005, quando a Prefeitura Municipal de Concórdia participou do Programa Carta de Crédito FGTS – Individual – Operações coletivas apresentando o projeto de trabalho técnico social – loteamento Frei Lency, com o objetivo de construir unidades habitacionais para famílias de mais baixa renda, definindo como área de intervenção as 30 famílias que viviam as margens da BR 153, recebendo, portanto, parte dos recursos necessários para desenvolvimento do projeto.

Para se chegar à definição desta área de intervenção e da população beneficiada, de acordo com o projeto de trabalho técnico social – Loteamento Frei Lency foi realizado anteriormente um trabalho de planejamento, com as seguintes etapas:

- Desenvolver um programa habitacional para as famílias de baixa renda
  - Realizar cadastro das famílias de baixa renda que necessitam de moradia;
  - Definir área de intervenção e famílias.
- Caracterizar área de intervenção e entorno;
  - Caracterização dos aspectos sociais, econômicos, físicos e urbanísticos;
  - Descrição da situação de saneamento básico e acesso a outros serviços públicos;
  - Identificação dos equipamentos comunitários e serviços públicos, disponíveis na área e no entorno;
  - Tempo e forma de ocupação da área;
  - Tipo de habitação predominante;
  - Existência de situações de risco na área e os tipos de risco.

- Caracterizar a organização comunitária;
  - Conhecimento das formas de associação da área de intervenção e entorno, bem como as entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área;
  - Identificação das lideranças locais;
- Caracterizar a população beneficiada.
  - Diagnóstico da população beneficiada.

O resultado do trabalho apontou 30 famílias, totalizando 106 pessoas, com o seguinte diagnóstico social, de educação e saúde:

- escolaridade dos adultos: 32% é analfabeta; 48% frequentaram as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) e 20% estudaram entre a 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental;
- Idade dos beneficiários e familiares: 17% tem de 0 a 5 anos de idade; 14% tem de 6 a 12 anos; 18%, de 13 a 19 anos; 15%, de 20 a 30 anos; 18%, tem idade de 30 a 50 anos; 10% tem idade 50 a 60 anos; 8% tem mais de 60 anos;
- Estado civil: 11% casados; 53% concubinato; 15% viúvos; 8% separados e 13% solteiros;
- Documentação: 55% possuem todos os documentos e 45% possuem somente alguns;
- Número de filhos: 35% tem entre 1 e 2 filhos; 35% tem entre 3 e 4 filhos, 20% tem 5 filhos e 10% possuem 6 filhos;
- Renda familiar: 53% recebem de R\$ 100,00 a R\$ 200,00; 37% recebem de R\$ 200,00 a 300,00 e 10% recebem uma renda familiar mensal acima de R\$ 300,00;
- Fontes de renda: 23% recebem valores dos programas sociais (bolsa família e cesta básica); 13% aposentadoria e amparo assistencial; 64% trabalham como biscate/diarista (corte de erva-mate, empreitadas na roça, pintor, jardineiro, catador de papel e outros). Observa-se que todas as pessoas economicamente ativas estão inseridas no mercado informal de trabalho.
- Inexistia, no local, saneamento básico e infraestrutura e, em consequência desta situação, foram diagnosticadas doenças.
- As casas onde residiam eram “barracos” com no máximo um ou dois cômodos, a maioria (66%) construídos de tampão, cobertas de lona, polietileno, aglomerado e restos de construção civil, bem como 34% construídas com restos de madeiras cobertas com telhas de barro;

- As famílias se beneficiavam por água de fontes poluídas, sem nenhum tratamento e por água levada por caminhão pipa, uma vez por semana, a qual ficava armazenada em galões e barricas;

A partir deste diagnóstico, a prefeitura iniciou a elaboração do projeto técnico social, que foi discutido entre a equipe técnica e apresentado ao Conselho Diretor do Fundo Municipal de Habitação e aos beneficiários.

O desenvolvimento do projeto foi dividido na construção física e na construção humana, assim descritos:

- Construção Física:
  - Aquisição do terreno;
  - Abertura das ruas;
  - Instalação da rede de energia elétrica;
  - Instalação da rede de abastecimento de água;
  - Construção de 30 casas com 36 m<sup>2</sup>, em terreno de 240 m<sup>2</sup>, cada.
- Construção Humana: Visitas domiciliares, realizadas pelos técnicos sociais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação, Agentes Comunitários de Saúde, Equipe do programa de Saúde da Família da Vila Jacob Biezu, membros da entidade Frei Lency e da Pastoral da Criança, com o objetivo de levar informações e orientações:
  - Reuniões mensais de acompanhamento às famílias, levando informações, esclarecimentos através de palestras educativas, dinâmicas de grupo e confraternizações;
  - Realização de atividades educativas com a comunidade da Escola Básica Municipal Irmão Miguel, da Vila Jacob Biezu, entidades governamentais e não-governamentais do entorno;
  - Acompanhamento das crianças e adolescentes, filhos dos beneficiários, na educação formal, encaminhamento para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI;
  - Preparação dos beneficiários para receberem as casas;
  - Realização de treinamentos com lideranças comunitárias para melhor atender as famílias;
  - Divulgação das atividades através de seminários realizados com a comunidade do entorno e escola;

- Oficinas temáticas realizadas com direção, alunos e professores e funcionários da escola;
- Mutirão de limpeza realizado no novo loteamento, juntamente com os beneficiários;
- Distribuição de material educativo e de higiene para as famílias (kit de higiene pessoal, panfletos e outros);
- Acompanhamento da saúde dos beneficiários e familiares por meio de consultas médicas, exames e atendimento odontológico;
- Inclusão de famílias no programa de transferência de renda do governo federal “Bolsa Família”;
- Viabilização de documentos para os beneficiários e familiares que não possuíam (registro de nascimento tardio, identidade, CPF, isenção de taxas, 2ª vias, fotos).

Assim, a realocação das trinta famílias se deu com base no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, em seu Artigo 2º, inciso 1 – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

As entrevistadas destacaram que, para realizar na realocação das famílias para o novo loteamento, apesar do preparo dos beneficiários para receber novas casas e para convencê-los da necessidade da mudança, algumas famílias foram transferidas praticamente “a força” uma vez que foi necessário usar a polícia para que elas saíssem dos seus barracos. Os motivos alegados e reais da resistência à mudança eram principalmente referentes à nova localização (distante deste local que habitavam e que estavam acostumados); o apego aos seus barracos (alguns não tinham interesse em ter uma casa com toda infraestrutura, gostavam do barraco em que viviam) e a própria acomodação com a situação que possuíam, não vislumbrando a necessidade de mudança.

Toda a comunidade foi convidada, através dos meios de comunicação, para participar da inauguração do Loteamento Frei Lency, com a entrega das trinta casas.

O loteamento Frei Lency é um projeto que se destaca no município e na região da AMAUC, tendo em vista que além da construção das casas e a realocação das famílias, envolveu um trabalho de acompanhamento e adaptação antes e pós-moradia, com ações nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação. Destaca-se, ainda, o trabalho de

inclusão e inserção dessas famílias nas entidades organizadas no entorno do loteamento como: Clube de mães, Associação de moradores, Grupos esportivos e culturais.

Para realização do projeto, a equipe técnica designada pela administração municipal foi:

<b>Nome</b>	<b>Formação acadêmica</b>	<b>Atribuição na equipe</b>
Neusa Presotto Colombo	Assistente social	Coordenadora do trabalho técnico social
Silvana Casagrande	Pedagoga	Acompanhamento pedagógico
Adriana Hermann	Enfermeira	Palestrante
Gilberto Slongo	Técnico em Agropecuária	Auxiliar na parte burocrática
Neusa Aparecida Dahmer	Teologia Movimento Popular e Pedagoga	Coordenadora Geral do Programa

Quadro 9 - Equipe Técnica Projeto Loteamento Frey Lency

Fonte: Projeto de Trabalho Técnico Social – Loteamento Frei Lency

As entrevistadas destacaram ainda a participação da Secretaria da Saúde (através de médicos, dentistas, agentes de saúde) que auxiliou no acompanhamento de saúde das famílias, do Fundema – Fundação Municipal de defesa do Meio Ambiente, que auxiliou na autorização do local de construção das casas e em aspectos como o recolhimento do lixo; da Secretaria de Urbanismo, na construção das casas; Secretaria de Administração e da Assessoria Jurídica, auxiliando nas questões burocráticas; Assessoria de Planejamento, na negociação do terreno e na captação de recursos; Associação Frei Lency, com acompanhamento e parceria no projeto, e outras entidades como a Casan e a UMANC - União das Associações de Moradores de Concórdia. Destacam, ainda, a ótima relação entre a equipe técnica e todos os envolvidos no desenvolvimento do projeto, citando o respeito e o diálogo que sempre existiu.

Para mensurar o desempenho do projeto do loteamento Frei Lency, as entrevistadas citam alguns indicadores: número de crianças no lar Anjo Gabriel; número de famílias que abandonaram as novas casas; frequência escolar das crianças do loteamento; número de famílias dependentes de cesta básica; número de pessoas inseridas no mercado formal. Destaca-se, porém, que não há um controle e uma avaliação periódica e formal destes indicadores para avaliação do desempenho das ações e do projeto em geral. Enfatiza-se, ainda, que não foram citados indicadores que mensurem o grau que a nova localização resolveu os problemas antes existentes (segurança, saneamento, etc.) sem criar outros problemas.

Cita-se, no entanto, pelos entrevistados, muitos impactos positivos do projeto, dentre eles a melhoria da cidadania, das condições de vida e da auto-estima das famílias, melhoria da frequência escolar dos alunos, diminuição as famílias que dependem de cesta básica e diminuição de crianças abandonadas.

As profissionais envolvidas no projeto citaram que os principais fatores que o facilitaram foram: os recursos financeiros disponíveis; o envolvimento e apoio de várias secretarias como educação, saúde, urbanismo e planejamento; participação dos associados da entidade não-governamental envolvida; pessoal qualificado; apoio psicológico e de estrutura; construção do CEBES (Centro Educacional de Bem-Estar social) para atendimento às crianças.

Em contrapartida, os dificultadores do projeto foram: resistência a mudança dos moradores; distância do local onde foi construído o loteamento e onde as famílias residiam; apego dos moradores ao local que moravam; dificuldade de socialização entre moradores (estavam acostumados a viver mais isolados, poucas famílias próximas); falta de conhecimento dos limites.

Para descrição e análise do projeto, foram entrevistadas também duas beneficiárias do projeto, Sras. Roselei de Cândido e Michele Melo, moradoras do loteamento Frei Lency.

A moradora Roselei cita que soube do projeto através de visitas da irmã Alice e dos profissionais da Secretaria de Ação Social, que foram em todos os barracos. Destacou que os moradores se sentem satisfeitos com o projeto e com a mudança de vida, pois a casa é confortável, há transporte escolar para as crianças e ainda uma unidade do CEBES no próprio loteamento. Citou apenas algumas dificuldades de convivência com os vizinhos, mas elogiou toda a equipe da administração municipal e o tratamento que foi e é disponibilizado aos moradores.

A moradora Michele Melo cita que os moradores souberam do projeto por meio das visitas da assistente social da prefeitura e que aprovam o projeto. A casa que foi disponibilizada é boa, tem infraestrutura no loteamento, tem transporte para se deslocar e colégio para as crianças. Cita o ótimo trabalho desenvolvido pela assistente social com os moradores, que isso deu maior segurança para que os mesmos se mudassem para o novo loteamento. Ressalta, no entanto, dificuldades de convivência no local, com alguns vizinhos, pois há algumas adolescentes se comportando de maneira inadequada (principalmente à noite) o que, segundo ela, resulta em mau exemplo para as crianças do loteamento.

As moradoras fazem, portanto, uma avaliação positiva do projeto somente pela infraestrutura do local e das residências e destacam problemas referentes ao relacionamento entre vizinhos, não citando outros fatores de avaliação do projeto.

#### 4.1.2.2 Análise do projeto

O Loteamento Frei Lency caracteriza-se como inovador por ser um método diferente de tratamento do problema de moradia do município, pois não houve somente a construção das casas e a relocação das famílias, como era praticado no município e na região: houve também um trabalho de acompanhamento e adaptação antes e pós-moradia, com ações nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação. Desta forma, o projeto demonstrou mudanças significativas em relação às práticas anteriores, bem como melhoria do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, citada por (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003) como sendo características de um projeto público inovador. Observou-se melhoria no atendimento do serviço público e atendimento das necessidades dos cidadãos, pois as famílias foram retiradas das áreas de risco e realocadas em um novo loteamento com toda infra-estrutura.

Com relação à geração da ideia, esta surgiu a partir de um trabalho de planejamento realizado pela equipe da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e habitação, para definição da área de uma área de intervenção (estimulada pela administração municipal) bem como pelo estímulo de entidade não-governamental (que buscava solução para as famílias que viviam as margens da BR 153). Em função da pesquisa feita pela equipe da secretaria e da necessidade apontada pela associação, a ideia do loteamento foi a única ideia sugerida pelo grupo. Portanto, a fonte de ideias pode ser caracterizada, de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003), atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios, pois foi elaborado por uma equipe de profissionais da administração municipal. O apoio da administração municipal ao projeto pode ser evidenciado por meio da destinação de recursos financeiros (em parceria com governo federal) e humanos (dedicação de profissionais de várias áreas no projeto).

Para desenvolvimento da proposta, observou-se a seleção ou teste de ideias e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003) nesta etapa, pois avaliou se a inovação tinha possibilidades de ser bem sucedida quando fez visitas iniciais de

esclarecimento do projeto e de preparação para os beneficiários receberem as casas; desenvolveu um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e avaliou os benefícios potenciais da inovação em relação aos custos com seu desenvolvimento e implantação, quando elaborou o projeto técnico social para ser encaminhado ao governo federal, contendo as justificativas, plano de intervenção e benefícios sociais. No entanto, não foi citada a realização de uma análise de risco formal e não foram executados projetos pilotos.

Observou-se, ainda, no desenvolvimento da proposta, que foram destinados recursos financeiros exclusivos para o projeto, através do Programa Carta de Crédito FGTS – individual – operações coletivas do governo federal e através de recursos próprios do governo municipal. Os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta com informações para a realização de diagnóstico, o que facilitou a implantação do projeto, por se ter conhecimento das características e necessidades das famílias.

Para a implantação da inovação, houve preparação dos beneficiários (através de visitas, reuniões, atividades educativas, treinamentos) e de outros envolvidos no projeto, como foi citado a realização de atividades educativas com a comunidade da Escola Básica Municipal Irmão Miguel, da Vila Jacob Biezus, entidades governamentais e não-governamentais do entorno; realização de treinamentos com lideranças comunitárias para melhor atender as famílias; oficinas temáticas realizadas com direção, alunos, professores e funcionários da escola. Ressalta-se, no entanto, que não houve preparação formal (treinamento) específico para equipe coordenadora e envolvida no projeto, pois cada profissional foi atuar na área que tem conhecimento e de sua responsabilidade na administração municipal. No entanto, este fator não foi visto como problema, pois não foram evidenciadas dificuldades com relação à atuação da equipe.

A divulgação da inovação para os beneficiários foi feita por toda a equipe envolvida e para a comunidade através de distribuição de cartilha elaborada e dos meios de comunicação, convidando para a inauguração do loteamento. Observou-se esta divulgação, pois evidenciou-se a cartilha que foi desenvolvida e os beneficiários entrevistados citam que os moradores souberam do projeto por meio das visitas feitas pela assistente social da prefeitura e da irmã que fazia parte da associação Frei Lency. Além disso, não foi constatada nenhuma reclamação do público beneficiário por falta de informação sobre o projeto.

Ainda com relação à implantação do projeto, contactou-se a criação de em um cronograma formal de construção física e humana, com etapas, desde o início da construção e

visitas aos beneficiários até a entrega das casas e acompanhamento das famílias, o que demonstra organização e controle na implantação do projeto.

Para avaliar o desempenho do projeto, foram citados alguns indicadores, porém, não há evidências da realização deste controle, com avaliação periódica e formal destes indicadores para análise dos resultados. Verifica-se somente um acompanhamento das famílias beneficiadas pelo projeto por meio de reuniões mensais (registradas em atas) com os beneficiários do programa para discussão de problemas, repasse de informações e levantamento de necessidades. Destaca-se que, mesmo não sendo realizadas avaliações periódicas e formais, os resultados alcançados são citados como satisfatórios, pois informalmente, pela observação da equipe envolvida, ocorreram várias melhorias com a implantação do projeto.

Analisando a estrutura do projeto, verifica-se que não foi criada uma estrutura específica no governo para atender o projeto, foi apenas criada uma equipe com profissionais ligados a diversas áreas que estariam colaborando e destinando parte de seu tempo na realização do projeto. Porém, nenhum profissional da administração municipal possuía dedicação exclusiva ao projeto, fator este que não foi citado como dificultador. Destacou-se a ótima relação entre estes profissionais no tocante ao projeto, citando que sempre houve respeito e diálogo entre a equipe.

Em relação aos fatores influenciadores, na estrutura destacaram-se tanto fatores facilitadores (envolvimento da equipe, pessoal qualificado, participação da sociedade), como dificultadores (resistência dos moradores). Também foram citados, como facilitadores, os relacionados ao desenvolvimento da proposta (disponibilização de recursos financeiros) e como dificultadores os relacionados à implantação do projeto (dificuldade de socialização e falta de conhecimento dos limites).

Para finalizar, na análise do sistema de inovação do projeto Loteamento Frei Lency evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, a implantação do projeto e os fatores influenciadores. O elemento estrutura não foi atendido completamente em função da dificuldade nas relações com os beneficiários, citada como fator dificultador. O elemento desenvolvimento da proposta só não foi atendido completamente em função da inexistência da análise de risco e de projetos pilotos. No entanto, observou-se que o elemento avaliação dos resultados não foi totalmente atendido, não tendo sido feitas avaliações formais da eficácia do projeto, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto principalmente neste fator.

### 4.1.3 Projeto Orçamento Participativo

#### 4.1.3.1 Descrição do projeto

O Orçamento Participativo - OP foi criado no município de Concórdia – SC, em 2001, vinculado ao gabinete do prefeito sob responsabilidade do coordenador do OP, Sr. Rogério Maurer. O objetivo do projeto foi abrir para a comunidade uma forma mais democrática de participação na gestão de parte dos recursos públicos que estavam destinados para investimentos.

Os entrevistados deste projeto foram o Sr. Neuri Santhier (Atual vice-prefeito e articulador do OP – membro voluntário da sociedade civil no início do projeto); Sr. Alziro Corassa (Assessor de planejamento), Sr. Ruimar Scortegagna (atual diretor do OP). Os documentos analisados deste projeto foram: descrição do Projeto OP constante no site oficial da prefeitura municipal de Concórdia – SC; apresentação feita pelo atual vice-prefeito no município de Cabo Verde, na África (a convite daquele município); Regimento Interno do Orçamento participativo do ano de 2001 e pesquisa feita por Hass e da Campo (2007).

O Orçamento Participativo, criado em 2001 em Concórdia, foi pioneiro na Região da AMAUC, se tornando, no decorrer dos anos, referência para vários municípios da região, dentre eles: Itá, Lindóia do Sul, Ipumirim, Ipira e Seara e também recebendo convites para palestras no Continente Africano e na Argentina. A essência do orçamento participativo é a mesma no mundo todo – criar a democracia participativa, porém cada município cria sua metodologia de trabalho. O ex-coordenador Rogério Mauer cita em depoimento no livro de Hass e da Campo (2007) que o OP implantado no município de Concórdia se diferencia de todos os existentes no Brasil pela metodologia adotada, principalmente pelo fato de que no município de Concórdia a administração estabelece um recurso X para ser negociado com as comunidades, e este está garantido que será aplicado. Observou-se que, em outros municípios que se levantam uma série de valores e de obras, estima um valor alto e depois vão executando as obras na medida que vão surgindo os recursos e, portanto, perdendo um pouco de credibilidade. Em Concórdia, o que for definido no orçamento participativo efetivamente é realizado dentro do ano fiscal.

A ideia de implantar o OP em Concórdia surgiu em reuniões de elaboração do Plano de Governo Saretta/Girardi, no ano de 2000. Os entrevistados citam que, neste ano, a auto-estima do povo concordiense estava baixa, as máquinas sucateadas e havia descrédito da população com a o governo. Além disso, o OP é uma prática aplicada pelos governos de

esquerda, principalmente do Partido dos Trabalhadores no Brasil e, na grande maioria, avaliada como positiva nos municípios implantados. Levando em consideração estes fatores, os responsáveis pela elaboração do plano de Governo tiveram a ideia de criar o projeto OP como uma alternativa para atender a estas necessidades.

Destaca-se, porém, que o projeto OP só começou a ser desenvolvido em 2001, após a vitória nas eleições. Assim, em janeiro de 2001, o prefeito municipal nomeou o coordenador do OP e iniciou-se a formação da equipe para elaboração do regimento do OP.

O regimento foi elaborado no primeiro trimestre do ano, através de várias reuniões de trabalho, tendo a participação do Sr. prefeito e vice-prefeito municipal, assessor de planejamento, coordenador do OP, um membro da sociedade civil voluntário, toda a equipe de governo (secretários e assessores) e o presidente da UMANC (União das Associações dos Moradores de Concórdia). Destaca-se ainda que, para elaboração do regimento, o Coordenador do OP realizou visitas em vários municípios que tinham o projeto implantado, dentre eles, Chapecó, Blumenau e Porto Alegre, buscando identificar práticas que tiveram sucesso e pontos de conflito, visando adaptar para a realidade do município

O regimento interno dispõe sobre a organização interna do OP, definindo as atribuições de cada envolvido e ainda a metodologia, os recursos financeiros e outras disposições finais e transitórias do OP.

A estrutura do OP conta com os envolvidos diretamente no projeto, que é o coordenador do projeto (nomeado pelo prefeito municipal) e sua equipe de trabalho; delegados das regionais (eleitos pela sociedade) e os conselheiros (eleitos entre os delegados) cujas atribuições e responsabilidades estão descritas no regimento interno. Envolvidos indiretamente, como equipe de apoio do projeto, estavam o próprio prefeito e vice-prefeito municipal, um membro voluntário da sociedade civil como articulador do OP (que tinha como responsabilidade ser o elo de ligação entre a administração municipal e a sociedade civil organizada); o assessor de planejamento (elaboração e controle do orçamento e destinação de recursos) e todos os secretários municipais (executar e acompanhar as obras definidas pela comunidade).

Tendo em vista que o projeto envolve todas as secretarias do governo e por se tratar de uma prática nova e diferenciada, os entrevistados citam que durante as reuniões e mesmo na execução das atividades, houve muitas divergências de opinião entre a equipe. O principal motivo foi em função de não ter sido contratado nenhum técnico ou utilizado um modelo já estruturado; a metodologia foi sendo criada e adaptada e as opiniões acerca da mesma eram

diferenciadas. Porém, a equipe sempre se manteve coesa e empenhada, não resultando em problema de relacionamento interno.

Após a aprovação do regimento pela equipe de governo, a equipe do OP definiu o cronograma das reuniões e divulgou as datas e locais das reuniões utilizando os meios de comunicação (rádio e jornal), por meio de convite impresso entregue nas residências do município, carro de som e ainda divulgação nas associações e nas escolas municipais.

A pesquisa feita por Hass e Da Campo (2007, p. 194) com 15 conselheiros apontam a forma como os mesmos ficaram sabendo do OP em Concórdia: 40% afirmaram que ficaram sabendo do OP através de materiais informativos da prefeitura e do carro de som, 26,7% disseram que foram informados pelos meios de comunicação/rádio; 13,3%, pela associação de moradores; 13,3%, por representantes do governo e 6,7%, por vizinhos/amigos/parentes.

Conforme cronograma de reuniões estabelecido, no primeiro semestre de 2001 iniciaram-se as reuniões nas regionais definidas, servindo para a comunidade definir suas prioridades e também para a administração municipal prestar contas dos gastos públicos para a população (como Audiências Públicas). Assim, são realizadas as seguintes reuniões:

1 – Reunião nas regionais – é realizada a prestação de contas pelo governo municipal (prefeito ou vice-prefeito) e eleitos os delegados de cada regional. Ao final da reunião, os delegados eleitos recebem da equipe do OP as orientações referentes a metodologia do programa e cronograma das reuniões regionais.

2 – Reunião dos delegados e suas comunidades - os delegados tem um prazo de 10 dias para reunir a sua comunidade, definir quais as suas prioridades e repassar para a administração municipal a lista de prioridades (a equipe do OP registra em ata a entrega das prioridades).

De posse de todas as prioridades levantadas nas comunidades, a equipe do OP repassa as prioridades para cada secretaria de governo, que é responsável por realizar um levantamento de valores necessários para investimentos em cada obra que envolve a sua secretaria.

3 – Reunião entre delegados de cada região e equipe do OP – A equipe do OP apresenta para todos os delegados a lista de prioridades recebidas pelas comunidades, os valores previstos e destaca o valor que a administração municipal tem disponível para investimentos e os delegados devem eleger as prioridades de cada comunidade/região (dentro do valor preestabelecido) que serão executadas naquele ano. Nesta reunião também é feita eleição de 3 delegados da região para fazer parte do conselho.

4 – Reunião entre equipe de governo – No dia seguinte, após a reunião em cada regional, reúne-se toda a equipe de governo para tomar conhecimento das obras que foram definidas e discutir a execução. A assessoria de planejamento elabora o cronograma de execução das obras e prevê no orçamento anual de cada secretaria (LOA) os investimentos necessários (não está especificado que é investimento decidido em orçamento participativo).

Assim, no ano de 2001 foram as reuniões do OP e a população, através dos delegados eleitos, que decidiram as obras que seriam realizadas em cada local no ano seguinte.

Os entrevistados destacam que, diariamente, é feito pela equipe de governo o acompanhamento da execução das obras do OP, para verificar se está sendo cumprido o cronograma, pois o princípio básico que deve ser seguido é: obra aprovada, obra realizada e no prazo previsto.

A avaliação do projeto é feita pela administração municipal, por meio dos seguintes indicadores: total de reuniões das diferentes etapas; número de pessoas que participaram das diferentes etapas e número total de delegados e número de obras e convênios feitos.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009**
<b>Pessoas</b>	4704	4033	5790	6188	5628	5947	5101	6883	8954
<b>Delegados</b>	492	487	613	613	560	594	615	800	1000

\* Corresponde à 13% dos eleitores \*\* Projeção 2009 base 2008

Tabela 4 – Participantes do OP

Fonte: Apresentação feita no município de Cabo Verde na África

<b>Ano</b>	<b>Número de Obras</b>
OP de 2001/2002	91 obras definidas e executadas
OP de 2002/2003	115 obras definidas e executadas
OP de 2003/2004	164 obras definidas e executadas
OP de 2004/2005	228 obras definidas e executadas
OP de 2005/2006	185 obras definidas e executadas
OP de 2006/2007	170 obras definidas e executadas
OP de 2007/2008	211 obras definidas e executadas
OP de 2008/2009	246 obras definidas e em execução

Tabela 5 – Número de obras do OP

Fonte: Apresentação feita no município de Cabo Verde na África

OP é avaliado positivamente pela administração municipal, citando este projeto como sendo o projeto referência da administração municipal. Ressalta-se que as decisões do OP são prioridades para a Administração, pois tudo o que foi decidido foi ou está sendo executado. Desta forma, este projeto adquiriu grande credibilidade da sociedade nos oito anos, elevando a satisfação da sociedade com o governo municipal. Destaca-se, portanto, o grande impacto que o projeto causou no município, melhorando o relacionamento entre o cidadão concordiense e os governantes (passando a executar obras que atendem às expectativas da sociedade, pois são definidas pela população), gerando melhoria da qualidade de vida e da auto-estima da população. São elencadas uma série de obras que foram realizadas, dentre elas, melhoria das escolas, vias, em rios, asfaltamentos, tubulações, aquisição de equipamentos para agricultura e auxílio em recursos financeiros para construção de centros, compra de equipamentos e, ainda, discussão de projetos sociais que foram implantados (aterro sanitário e regularização da Vila Nova Brasília).

A administração municipal não realizou no decorrer dos anos, pesquisa formal de avaliação da satisfação da população em relação ao OP, porém identifica através de pesquisas internas e informais, o alto grau de satisfação da população. Esta percepção foi corroborada por meio de uma pesquisa realizada por Hass e Da campo (2007) com 15 conselheiros do OP de Concórdia, que identificou que 73,3% respondeu que “confiam” no OP e 26,7% que “quase sempre”confiam no instrumento. Ainda relacionado às prioridades definidas no OP que foram incluídas no orçamento do ano passado, 71,4% entenderam que a prefeitura está cumprindo-as de modo “ótimo” e 28,6% de modo “bom”.

A pesquisa de Hass e Da Campo (2007, p. 196) aponta também que “...apesar da credibilidade do orçamento participativo, conquistada pelo empenho do governo na realização das obras selecionadas pela população, o OP de Concórdia deixa a desejar, uma vez que não tem como objetivo a capacitação/qualificação dos seus delegados e conselheiros, preparando-os para o exercício da cidadania e da democracia participativa e deliberativa”. E ainda destaca que 100% dos conselheiros entrevistados são favoráveis a encontros de capacitação para delegados e conselheiros.

Analisando as dificuldades e facilidades encontradas no decorrer do projeto, os entrevistados citam que tiveram algumas dificuldades, dentre elas, a dificuldade em desenvolver/criar o espírito de coletividade e negociação na sociedade e inexistência de estrutura inicial para realizar as reuniões (equipamentos e materiais). Por outro lado, muitos

fatores auxiliaram o projeto a obter um bom desempenho, como a ótima participação da sociedade; a credibilidade, o apoio e o envolvimento de toda a equipe de governo; o auxílio dos meios de comunicação na divulgação do projeto; o envolvimento das lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil (sindicatos, associações) e a existência de recursos para o projeto.

Na descrição do projeto OP, foram entrevistados também dois beneficiários do projeto, Sr. João Jacob Vergütz e Sr. Jaime Bernardi, munícipes e participantes do projeto.

O Sr. Jacob é morador do interior do município e foi delegado do OP na sua regional nos anos de 2007 e 2008 e membro do conselho em 2007. O entrevistado cita que começou a participar das reuniões somente após o terceiro ano de implantação do OP, quando se informou do processo com os vizinhos da comunidade que já participavam e então se motivou a participar. Cita, ainda, que todos os anos a comunidade é informada das datas das reuniões do OP, através dos meios de comunicação, por meio de convite entregue pela prefeitura e divulgação os encontros religiosos na comunidade.

O morador demonstra muita satisfação em participar do OP, destacando que o projeto é de fácil entendimento e que traz resultados positivos para a comunidade e para o município. Elogia a estrutura disponibilizada pela administração municipal para coordenar o OP e cita que a prestação de contas feita nas reuniões gera grande satisfação aos moradores, motivando-os a participar cada vez mais, pois todos têm o conhecimento das obras que foram executadas no município; e conclui que o projeto já está “enraizado” no município e que todos os moradores já têm consciência de que todo ano terão um valor disponibilizado para ser investido nas prioridades definidas por eles. Destaca, ainda, como fatores positivos, o envolvimento da comunidade nas reuniões e a seriedade com que a administração municipal desenvolve o processo, pois todas as obras decididas foram realizadas.

O morador, que já foi delegado e membro do conselho destacou apenas um fator dificultador no processo, que é a dificuldade de algumas vezes de chegar a um consenso entre as comunidades, no momento de decisão das obras, relatando que falta para alguns delegados a consciência da coletividade, do espírito de equipe. Ressalta que seria importante o desenvolvimento de sensibilização e conscientização acerca da importância da coletividade, do pensamento em equipe para o alcance de melhores resultados.

O Sr. Jaime Bernardi participou do OP todos os anos desde sua implantação, sendo delegado de 2001-2009, conselheiro de 2001 a 2008 e presidente do conselho nos anos de 2001 (ano de implantação do OP), 2003 e 2004. O entrevistado cita que tem conhecimento do

projeto desde a proposta de governo na campanha Saretta/Girardi, em 2000 e em 2001 iniciou o acompanhamento do OP, pois era membro da UMANC, mas passou a atuar efetivamente no projeto quando foi eleito presidente do conselho do OP e auxiliou na elaboração do regimento do OP e também no regimento do conselho.

A elaboração do regimento foi imprescindível para o sucesso do projeto, pois a metodologia e as responsabilidades foram definidas e formalizadas. O Sr. Jaime ressalta que o delegado tem um papel super importante e fundamental para o sucesso do projeto, pois ele é responsável pelo acompanhamento de todo o processo, desde a reivindicação de sua comunidade até a fiscalização da execução da obra. No entanto, o entrevistado adverte que falta, em alguns delegados, o espírito de equipe, gerando dificuldade de consenso nas reuniões e que uma capacitação para os mesmos poderia auxiliar no entendimento do processo e gerar melhores resultados para o projeto.

O Sr. Jaime relata estar muito satisfeito com o OP, assim como a grande maioria da sociedade que participa do processo e cita que a implantação do projeto no município deixou a cidade mais bonita, organizada, estruturada em todos os setores, elevando a auto-estima do povo concordiense, gerando segurança para o povo e para as lideranças, tendo em vista que as obras decididas e priorizadas pelos moradores foram executadas. Estes ótimos resultados obtidos pelo projeto, se devem, segundo o entrevistado, ao empenho e dedicação da administração municipal e sua equipe, pela participação da comunidade, principalmente o envolvimento dos delegados, pela existência de recursos disponíveis para aplicação e pela parceria com as associações e entidades, como é o caso da UMANC.

#### 4.1.3.2 Análise do projeto

O Projeto Orçamento Participativo se caracteriza como um projeto inovador no município, por demonstrar mudanças significativas em relação às práticas anteriores, incluindo a comunidade na gestão de parte dos recursos públicos que estavam destinados para investimentos, e na região da AMAUC, por ser pioneiro. Além disso, o projeto é inovador a nível nacional, por se diferenciar dos demais municípios que possuem o OP em relação à metodologia adotada, com critérios rígidos diferenciados de condução do processo.

Assim, o projeto demonstrou mudanças significativas em relação às práticas anteriores, bem como melhoria do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, citadas por autores pesquisados (BRASIL, 2007;

FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003) como sendo características de projeto público inovador. Observou-se melhoria no atendimento do serviço público e atendimento das necessidades dos cidadãos por meio dos resultados citados pelos entrevistados.

Com relação à geração da ideia, observou-se que esta foi estimulada pela administração pública, nas reuniões de elaboração do plano de governo e observou-se apoio quando da inclusão da proposta no plano e a efetivação da mesma, no início de 2001, com a vitória nas eleições. O apoio também ficou expresso na disponibilização de recursos humanos e financeiros e no envolvimento direto da administração no projeto. Tendo em vista que o projeto surgiu das reuniões de discussão entre a equipe responsável pela elaboração do plano de governo, a fonte de ideias pode ser caracterizada, de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como manifestos e compromissos políticos (plano de governo), espaço para criação (reuniões de discussão de propostas do plano de governo) e constante análise de parâmetros (por ser prática aplicada pelos governos de esquerda).

Para o desenvolvimento da proposta do OP, a etapa de seleção ou teste de ideias citada Mulgan e Albury (2003) não foi atendida plenamente. Com relação ao primeiro elemento citado pelos autores, possibilidade de sucesso da inovação, observou-se que foram avaliadas várias experiências implantadas, inclusive com visitas a municípios que havia o projeto implantando, identificando pontos positivos, negativos e de melhoria e também houve envolvimento de membros da sociedade e de associações. O segundo elemento a ser considerado na seleção ou teste de ideias é analisar se os benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação. Este elemento foi realizado informalmente, por meio de reuniões de discussão e mesmo através da análise de outras experiências, mas não foi evidenciada uma análise de risco do projeto ou a existência de projetos pilotos. O último elemento de análise se refere à criação de um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora, sendo que não foi evidenciada a existência de um plano de implantação do projeto, com definição de estratégias, objetivos e metas. Houve, somente, a elaboração de um regimento para formalizar as responsabilidades e metodologia de aplicação do projeto e um cronograma de reuniões a serem realizadas durante o ano.

Destaca-se, no desenvolvimento da proposta, a destinação de recursos financeiros específicos para o projeto, com definição de valores de investimento anual no projeto OP, estabelecendo assim, relação direta do projeto OP com o planejamento legal do município.

Para implantação do projeto, verificou-se que a divulgação da inovação foi bem realizada, pois foi feita a divulgação das datas das reuniões iniciais através dos meios de comunicação (rádio e jornal), por meio de convite impresso entregue nas residências do município, carro de som e ainda divulgação nas associações e nas escolas municipais. Além disso, os entrevistados citam que os beneficiários foram informados do projeto por meio destes canais e não foram constatadas reclamações dos beneficiários por falta de informação do projeto. O projeto, por sua vez, foi implantado baseando-se em um cronograma formal, especificando datas e locais das reuniões e foi realizado um acompanhamento pela equipe de governo, com registros das prioridades em atas e avaliação constante da execução das obras, conforme calendário. Este controle e acompanhamento pode ser considerado efetivo, pois um ponto positivo citado pelos entrevistados foi a execução das obras definidas dentro dos prazos programados.

Na implantação do projeto, referente à preparação dos envolvidos no projeto (treinamento), verificou-se que o coordenador do projeto teve um conhecimento mais específico da metodologia e do projeto nas visitas em outras prefeituras e os beneficiários (delegados) receberam instruções de metodologia do projeto durante as reuniões. No entanto, constaram-se fragilidades na preparação dos beneficiários, pois um fator dificultador citado foi a falta de desenvolvimento de espírito de coletividade, fundamental para o bom andamento do projeto.

Para avaliar o desempenho do projeto, são utilizados basicamente três indicadores de resultado, com acompanhamento anual. Os resultados são citados como satisfatórios, pois tem evoluído no decorrer dos anos, no entanto, não há estabelecido objetivo de crescimento anual que possibilite uma avaliação crítica e mensuração do atendimento as expectativas do público (governo, comunidade, beneficiários). Destaca-se ainda que não é avaliada formalmente e regularmente a satisfação dos beneficiários do projeto, bem como os impactos ou efeitos do projeto. Porém, uma pesquisa acadêmica realizada por Hass e Da Campo (2007) demonstra uma elevada satisfação dos beneficiários, assim como a entrevista com os envolvidos no projeto (equipe coordenadora e beneficiários) que relatam uma série de resultados positivos.

Analisando a estrutura do projeto, verifica-se que internamente, na administração municipal, foi criada uma estrutura específica no governo para atender o projeto, com profissionais dedicados exclusivamente ao projeto e com toda a equipe de governo envolvida, colaborando com a implantação e execução do mesmo. Também foi envolvida, na estrutura do projeto, a sociedade em si, com a eleição dos delegados e conselheiros. Esta estrutura

criada pode ser destacada com um fator importante e indispensável no alcance dos resultados, sendo citada também como fator facilitador do projeto.

As responsabilidades e relações foram formalmente definidas em regimentos e os entrevistados ressaltam a existência um bom relacionamento entre as unidades. Citou-se somente a existência de divergências de opinião entre a equipe responsável pela elaboração e acompanhamento do projeto (com diferenças de opinião, mas sem desgaste ou problemas) e dificuldade de consenso entre os delegados na definição de prioridades de cada região, fatores estes compreensíveis em função da abrangência, grau de inovação e importância do projeto no município.

Analisando os fatores influenciadores, observou-se que com relação à estrutura, foram citados tanto facilitadores (participação da sociedade, equipe de governo, lideranças comunitárias) como dificultadores (falta de espírito de coletividade de alguns delegados). Além destes fatores, também foram citados fatores facilitadores com relação ao desenvolvimento da proposta (disponibilização de recursos financeiros) e dificultadores relacionados à implantação (falta de infraestrutura).

Para finalizar, na análise do sistema de inovação do Projeto Orçamento Participativo evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, a implantação do projeto e os fatores influenciadores. O elemento estrutura não foi atendido completamente em função da dificuldade nas relações entre os beneficiários, citada como fator dificultador. Além disso, o elemento desenvolvimento da proposta também não foi atendido completamente em função da inexistência da análise de risco (como por exemplo, da pouca ou falta participação da sociedade, de dificuldades na destinação de recursos, da falta de consenso entre os munícipes na escolha das obras, etc.), de projetos pilotos e do projeto de implantação, bem como, o elemento avaliação dos resultados, por não terem sido feitas avaliações formais da eficácia do projeto, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto principalmente em três fatores.

#### **4.2 MUNICÍPIO DE PIRATUBA (SC)**

O município de Piratuba foi criado em dezembro de 1948, tendo como município de origem dois municípios, Campos Novos e Concórdia. Possui de acordo com o IBGE (2008)

4.577 habitantes (predominantemente descendentes de alemães), numa área total de 145.701 km<sup>2</sup> e um PIB de 72.576 (em milhões). O município possui uma economia baseada no turismo, mas não somente disso vive Piratuba, conta também com a agricultura de milho e feijão, bovinocultura de leite e suinocultura, além da oleocultura e fruticultura, destacando a produção de uvas.

O atual prefeito chama-se Adélio Spanholi e o Vice-prefeito Claudirlei Dorini, ambos do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sendo a segunda gestão consecutiva deste partido no município.

No município de Piratuba foram identificados dois projetos inovadores, Horta Caseira e Escola Socioambiental, descritos a seguir.

#### **4.2.1 Projeto Horta Caseira**

##### 4.2.1.1 Descrição do projeto

O projeto Horta Caseira iniciou no município de Piratuba – SC, em julho de 2006, vinculado à Secretaria de Saúde, sob Coordenação da equipe do Programa Saúde da Família – PSF de Piratuba, tendo como responsáveis a enfermeira Rosane Lopes Duarte e a médica Cláudia Storch Augsten.

O Programa de Saúde da Família no Município de Piratuba situa-se dentro da Unidade Mista de Saúde. Conta com salas exclusivas para médico, enfermeira e cirurgião dentista do PSF, bem como um auditório, data-show, tela e notebook para palestras e reuniões na Unidade e para trabalhos de campo, com veículo exclusivo. A Equipe do PSF é composta por um médico, uma enfermeira, uma auxiliar de enfermagem, um cirurgião dentista e treze (13) Agentes Comunitárias de Saúde (ACS). Conta também com o auxílio de uma psicóloga, uma assistente social e um fisioterapeuta em parceria dentro da secretaria de saúde.

A equipe do PSF criou o projeto “horta caseira” com o objetivo de melhoria das condições de saúde e qualidade de vida das famílias de uma comunidade no interior do Município - Linha Uruguai, reduzindo os riscos de doenças não transmissíveis através de mudanças de hábitos; incentivando a atividade física, oferta e consumo de alimentos saudáveis, produzidos em unidades de hortas caseiras, como: verduras, legumes, ervas medicinais e frutas da estação.

Os entrevistados deste projeto vinculados a administração municipal foram a Sra. Cláudia Storch Augsten (médica e coordenadora do PSF) e Sra. Rosane Lopes Duarte (enfermeira e agente de saúde). Além das entrevistas, foram pesquisados documentos como o pré-projeto desenvolvido em março de 2007, apresentação do projeto para a PROESF (Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família) na modalidade relato de experiência e vídeo de relato de práticas destaque deste projeto.

O projeto se destaca no município e na região, segundo as entrevistadas, por ser uma forma diferente de buscar a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, através da mudança de hábitos alimentares, trabalhando a interssetorialidade entre a comunidade e várias secretarias do município. Além destes fatores, o projeto Horta Caseira destacou-se na região do Meio-Oeste Catarinense no PROESF 2007, iniciativa do Ministério da Saúde, com apoio do governo do estado para monitorar e avaliar o processo de trabalho das Equipes de Saúde da Família. O Projeto Horta Caseira alcançou o primeiro lugar em toda macro-região do Meio-Oeste Catarinense, concorrendo com mais de 40 municípios.

A inspiração para a realização deste trabalho iniciou-se quando, uma agente comunitária de saúde do PSF, em uma visita domiciliar a um casal de aposentados da Linha Uruguai, sabidamente alcoolistas, empolgou-se com a proposta da agente, que utilizasse o terreno adjacente à moradia, que estava ocioso, para o cultivo de uma horta. Aceitaram o desafio com a promessa de que a Equipe de Saúde da Família acompanharia esta empreitada e registrasse por meio de fotografias o resultado da horta. Em função deste empreendimento a família foi orientada sobre bons hábitos alimentares, realizada uma reportagem no jornal do Município elogiando o bom exemplo do casal. Toda esta atenção para com esta família proporcionou ótimos resultados, como: o abandono do alcoolismo da família citada e a repercussão na comunidade, sendo que grande parte da população local interessou-se por cultivo de hortas caseiras.

Esta comunidade localiza-se às margens do Rio do Peixe, adjacente à antiga ferrovia construída em 1910, que ligava São Paulo ao Rio Grande do Sul e era um grande centro industrial e comercial, oportunizando renda aos moradores. Com a desativação desta ferrovia, a comunidade sofreu uma crise econômica, resultando em: desemprego, alcoolismo, êxodo rural, baixa auto-estima, maus hábitos alimentares, alto índice de doenças crônico-degenerativas e uso indiscriminado de medicamentos alotrópicos.

Após realizado o diagnóstico da comunidade e a avaliação prévia do trabalho, verificou-se o potencial de expansão do cultivo de hortas, em toda a comunidade, pensando na melhoria da qualidade de vida da população alvo, conforme destaca o pré-projeto:

- Conforme o informe sobre a saúde no mundo, datado de 2002, expõe as circunstâncias das causas e aponta que, na maioria dos países, uns poucos fatores de risco muito importantes são responsáveis em grande parte pela morbidade e mortalidade. No caso das doenças não transmissíveis, os fatores de risco mais importantes são os seguintes; hipertensão arterial, hipercolesterolemia, pouca ingestão de frutas e hortaliças, excesso de peso ou obesidade, falta de atividade física e consumo de tabaco.
- Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) revelam que os maus hábitos alimentares são as principais causas de doenças crônicas como as cardiopatias, o diabetes, a obesidade e o câncer.
- Conforme uma abordagem ampliada do Ministério da Saúde, a alimentação não se delinea enquanto uma “receita” pré-concebida e universal para todos, pois deve respeitar alguns atributos coletivos e individuais impossíveis de serem quantificados de maneira prescrita. Contudo, identificam-se alguns princípios básicos que devem reger esta relação entre práticas alimentares e a promoção da saúde e a prevenção de doenças.
- Uma alimentação saudável deve ser baseada em práticas alimentares assumindo a significação social e cultural dos alimentos como fundamento básico conceitual. A alimentação se dá em função do consumo de alimentos (e não de nutrientes). Os alimentos têm gosto, cor, forma, aroma e textura e todos estes componentes precisam ser considerados na abordagem nutricional. Os nutrientes são importantes; contudo, os alimentos não podem ser resumidos a veículos destes.
- A alimentação pouco saudável e a falta de atividade física são, pois, as principais causas das doenças não transmissíveis mais importantes em nosso município, como as cardiovasculares, a obesidade, a diabetes tipo 2 e determinados tipos de câncer, e contribuem, substancialmente, para a carga mundial de morbidade, mortalidade e incapacidade. Outras doenças elevadas relacionadas com a má alimentação e a falta de atividade física em nosso meio são a cáries dentárias e a osteoporose. Entre esses fatores figuram o maior consumo de alimentos hipercalóricos pouco nutritivos com alto teor de gordura, açúcares e sal.

- A alimentação e a atividade física influenciam na saúde seja de maneira combinada ou cada uma em separado. Assim, enquanto os efeitos da alimentação e da atividade física em saúde podem interagir, sobretudo no caso da obesidade, a atividade física aporta benefícios adicionais independentes da nutrição e da dieta alimentar, havendo riscos nutricionais consideráveis que não guardam relação com a obesidade. A atividade física é fundamental para melhorar a saúde física e mental das pessoas.
- Devemos considerar, também, que, fazendo uma analogia às doenças transmissíveis e seus modos de prevenção (ex: imunizações); as morbidades não transmissíveis, ou crônicas têm um alto custo para a saúde. Sendo assim, pretende-se demonstrar o custo-benefício da prevenção baseada na alimentação saudável e na atividade física.

Após este diagnóstico inicial e a análise do problema, para buscar a adesão ao projeto, a agente de saúde fez o convite nas casas e cadastramento das famílias interessadas. Assim, iniciou-se, em julho de 2006, o desenvolvimento das atividades por uma equipe multidisciplinar, atingindo 48 famílias cadastradas por adesão voluntária, na Linha Uruguai, do Município de Piratuba, sendo a intenção da prática do trabalho a conscientização sobre a importância da saúde, da higiene, da habitação adequada, do meio ambiente, da alimentação e prática de atividade física. Tudo, objetivando melhorar, assim, a qualidade de vida da população adstrita.

As ações desenvolvidas pelo Projeto foram realizadas nas residências, com o aval da Prefeitura Municipal. O setor da agricultura ficou encarregado de distribuir adubo, telas e palanques segundo as necessidades de cada família, custeando os mesmos, para pagamento posterior destas famílias beneficiadas com o próprio produto entregue nas escolas municipais o qual é utilizado nas merendas escolares.

O acompanhamento destas famílias foi feito de forma individual, sendo que foram registradas as hortas por meio de fotos que, então, foram publicadas no jornal da cidade e de forma comunitária, com reuniões e palestras. Em todos os atendimentos prestados foram realizados trabalhos de motivação para com as famílias.

Como motivação, as famílias foram contempladas com 10 tipos de mudas de ervas medicinais, ofertadas e distribuídas pela agricultura, sob acompanhamento da agente comunitária de saúde, em conjunto com um folder explicativo sobre a ação de cada erva.

A avaliação do projeto foi feita por meio de visitas nas famílias para verificar os resultados. De acordo com o pré-projeto, os resultados esperados/verificados no projeto horta caseira foram:

- Incorporação do conceito da alimentação saudável nestas famílias;
- Redução da morbidade e mortalidade atribuídas às doenças não transmissíveis da população alvo;
- Reeducação alimentar segundo as tradições culturais da comunidade;
- Implantação das hortas caseiras em um público alvo dando início à estratégia principal;
- Conscientização das famílias sobre o cultivo dos vegetais, frutas e ervas medicinais;
- Adesão a atividade física, controle de peso e hábitos alimentares;
- Redução do uso de medicamentos químicos;
- Melhoria da auto-estima da população alvo;

Destacou-se ainda que em seis meses de andamento do trabalho, algumas famílias tiveram redução dos níveis de colesterol e triglicerídios, mudança de hábitos na alimentação familiar, troca de receitas entre as famílias, baixa dos níveis de pressão arterial, diminuição da demanda na Unidade Sanitária, embelezamento da propriedade e aumento da auto-estima. Porém, as entrevistadas não possuem indicadores formais que comprovem estes resultados.

Citou-se, também, que o alcance dos resultados positivos do projeto só foram possíveis em função do empenho de toda a equipe do PSF e apoio das demais secretarias do município envolvidas no desenvolvimento do projeto, como a secretaria de agricultura que auxiliou na construção das hortas e da secretaria de educação que, através das escolas municipais, consumiu os produtos produzidos pelas famílias envolvidas no projeto.

Enfatizou-se que não foram previstos no orçamento do município recursos financeiros exclusivos para o projeto, tendo em vista que foram necessários poucos investimentos e estes foram feitos com recursos já previstos para as secretarias envolvidas.

As entrevistadas citaram que os fatores que facilitaram o trabalho foram: adesão das famílias ao projeto; apoio do governo municipal; pessoal qualificado; apoio da imprensa e infraestrutura disponibilizada. Já, o único fator citado que dificultou o projeto foi a falta de pessoal dedicado exclusivamente ao projeto para acompanhamento/monitoramento.

Para descrição e análise do projeto, foram entrevistadas também duas beneficiárias do projeto, sendo entrevistada a Sra. Márcia Aguiar e verificado depoimento da Sra. Nilva de Souza, no vídeo criado pelo PROESF 2007.

A Sr. Márcia citou que as familiares receberam a visita dos agentes do PSF que informaram sobre o projeto, e a sua família aceitou participar do projeto, sendo que mantém a horta até hoje. Destacou que não tiveram dificuldade em participar do projeto, pois as famílias

receberam todo o apoio e atenção da equipe da prefeitura, bem como os recursos necessários para a criação da horta. Ressaltou ainda que com esta iniciativa, a horta da sua família foi ampliada, passando a produzir mais verduras e legumes, tornando a alimentação da família mais saudável.

A Sra. Nilva de Souza cita em seu depoimento que sempre teve horta, com verduras a vontade, porém, depois que iniciou o projeto horta caseira, melhorou ainda mais, pois foram incentivados a plantar mais tipos de verduras. A partir da mudança na horta, a família mudou a alimentação, passando a consumir mais verduras, mais vitaminas e diminuindo as idas ao posto de saúde.

#### 4.2.1.2 Análise do projeto

O projeto Horta Caseira caracteriza-se como inovador por ser uma prática incomum no município e na região, diferenciando-se em relação ao método, é uma nova forma de buscar a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, incentivando a oferta e consumo de alimentos saudáveis, produzidos em unidades de hortas caseiras, visando à mudança de hábitos alimentares. Além disso, o projeto trabalha a intersetorialidade entre a comunidade e governo municipal, o que não é prática comum em órgãos públicos.

O projeto demonstrou também atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos e aumento da eficiência do serviço público, características de projeto público inovador, segundo autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003). Estas características puderam ser identificadas por meio de resultados citados pelos coordenadores do projeto e depoimentos dos beneficiários.

Com relação à geração da ideia, a fonte de ideias pode ser caracterizada de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003), como atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios, pois a ideia foi gerada a partir de visitas da equipe do Programa Saúde da Família de Piratuba às famílias. Em função do trabalho que havia sido feito em uma família, na geração da ideia do projeto, não foram sugeridas outras ideias, somente desenvolvida a ideia inicial. A ideia de hortas caseiras, portanto, não foi estimulada pela administração municipal, pois surgiu de observações da equipe, mas a administração municipal assumiu o projeto e viabilizou sua realização, porém sem grandes

investimentos financeiros ou contratações de pessoal, pois, a princípio, não se sentiu esta necessidade.

No desenvolvimento da proposta de projeto, não se observou na etapa seleção ou teste de ideias formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003) como importantes para análise (se a inovação tem possibilidades de ser bem sucedida; se há um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora, e se os benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação). Somente verificada a análise de probabilidade de sucesso da inovação quando os entrevistados citam que para elaborar a proposta do projeto, foi realizado um diagnóstico da comunidade, verificando a possibilidade de adesão das famílias ao projeto. Além disso, como os investimentos financeiros seriam mínimos (e não específicos para o projeto), não houve análise de risco formal, somente uma avaliação prévia do trabalho para verificar o potencial de expansão do cultivo de hortas, em toda a comunidade. Também não houve um desenvolvimento de projeto piloto, mas existia a experiência bem-sucedida realizada anteriormente com uma família, que impulsionou o projeto e se tornou exemplo para as demais famílias, fato este que deu maior segurança aos coordenadores na implantação do projeto.

Os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta com informações para a realização de diagnóstico, o que facilitou a adesão posterior das famílias. Também não foi elaborado inicialmente um plano de implantação do projeto, com estabelecimento de ações, estratégias, objetivos e metas do projeto, somente um ano depois, foi criado um pré-projeto pois era necessário para participação de PROESF.

Para a implantação da inovação, a divulgação da inovação foi realizada através dos meios de comunicação e visitas às famílias, sendo que os entrevistados citam que os beneficiários tomaram conhecimento do projeto por meio destes canais. Destaca-se ainda que não foi constatada nenhuma reclamação do público beneficiário por falta de informação sobre o projeto. A implantação do projeto ocorreu sem a elaboração de um cronograma formal, o que dificultou a avaliação posterior, mas o acompanhamento foi feito de forma individual, onde foram registradas as hortas por meio de fotos (publicadas no jornal da cidade) e de forma comunitária com reuniões e palestras. Ressalta-se, porém que não houve preparação (treinamento) específico para os envolvidos no projeto, pois cada profissional foi atuar na área de seu conhecimento e responsabilidade na administração municipal, o que não pode ser

caracterizado como problema pois não foram citados dificultadores em relação à falta de preparo do pessoal.

Na avaliação do desempenho do Projeto Horta Caseira foram citados no pré-projeto uma série de resultados positivos alcançados com a implantação do projeto, porém esta avaliação foi feita somente pela percepção dos envolvidos no projeto nas visitas às residências, não sendo criados e utilizados indicadores que comprovem os resultados. Destaca-se, no entanto, que a melhoria da alimentação da família, resultado citado pelos entrevistados da equipe coordenadora, também foi citado pelas beneficiárias entrevistadas, mas não possuindo também evidências deste resultado.

Com relação à estrutura para realização do projeto, verificou-se que não foi criada uma estrutura específica no governo, sendo coordenado e implantado basicamente pela equipe do PSF, com contribuição de outras secretarias, porém, nenhum profissional da administração municipal possuía dedicação exclusiva ao projeto. Assim, mesmo tendo sido citada a ótima relação entre os profissionais envolvidos, a falta de uma estrutura específica para atender ao projeto, apresentou-se como um fator dificultador.

Analisando os fatores influenciadores, observaram-se como fatores que facilitaram o projeto os relacionados à estrutura (participação das famílias, apoio do governo, pessoal qualificado) e a implantação do projeto (infraestrutura disponibilizada). No entanto, apesar de terem sido citados fatores facilitadores, conforme já citado, em relação à estrutura também houve fatores que dificultaram o projeto (falta de pessoal com dedicação exclusiva ao projeto).

Finalizando, na análise do sistema de inovação do projeto Horta Caseira, evidenciou-se a existência de somente dois elementos do sistema que são a geração da ideia e os fatores influenciadores. O elemento desenvolvimento da proposta, implantação do projeto, estrutura e avaliação dos resultados não foram atendidos completamente, o que descaracteriza o sistema de inovação deste projeto, pois quatro dos seis elementos do sistema não foram atendidos.

## 4.2.2 Projeto Escola Sócioambiental

### 4.2.2.1 Descrição do projeto

A escola Sócioambiental foi criada no município de Piratuba – SC em 1998, através de uma parceria entre a Epagri e a Prefeitura Municipal. O grande objetivo e razão da Escola Sócio Ambiental de Piratuba (ESA) é buscar a integração e inclusão da sociedade compartilhando responsabilidades com o setor público visando o desenvolvimento sustentável.

Os entrevistados deste projeto foram o Sr. Adélio Spanholi (Engenheiro Agrônomo da Epagri, no início do projeto e atual prefeito); Srta. Maria Néri Garcia (servente escolar no início do projeto e atual pedagoga), Sras. Claudia Elis Schiavini e Simone Marció (biólogas do Consórcio Lambari - parceiro do projeto). Além das entrevistas foram pesquisados documentos como uma cartilha elaborada pelo Consórcio Lambari denominada “A criança e a Natureza: Educação ambiental na escola” e o site oficial do município.

A escola sócioambiental é projeto pioneiro na região e no estado, por ser uma escola que trabalha com questões ambientais e sociais em períodos extra-classe regular. Atuando há quase uma década, a escola é referência em termos de responsabilidade pública e consciência ambiental. Com uma parceria entre as secretarias de Educação e Agricultura, a instituição trabalha questões de defesa à natureza, importância do meio ambiente, poluição, desmatamento, contaminação de fontes e outros assuntos relacionados ao meio ambiente e as questões sociais.

A inspiração para este trabalho surgiu do engenheiro agrônomo da Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) e da assistente social do município, em seus estudos e observações acerca da realidade das questões sociais e ambientais que se vivia no mundo e no município.

O Sr. Adélio enfatiza na cartilha elaborada pelo Consórcio Lambari, em 2006, que “o modelo de desenvolvimento atual é causador de graves consequências ao meio ambiente, pela poluição, desmatamento, contaminação das fontes e rios por dejetos animais, uso abusivo de agrotóxicos, extinção de espécies da fauna e da flora, erosão dos solos e o destino inadequado dos resíduos sólidos urbanos e rurais. Por outro lado, as consequências sociais deste modelo, agravam-se cada dia, pela falta de oportunidade aos menos favorecidos, alimentando cada vez mais um ciclo de baixa renda e exclusão”.

Destaca ainda que “o modelo de educação formal, pelas limitações que apresenta no processo de ensino aprendido, a pouca convivência com pais e as limitações de formação destes, aliando a falta de ocupação dos períodos pós-escola e a convivência de rua, tendem a excluir cada vez mais essas crianças e adolescentes”.

No município de Piratuba, o técnico agrônomo observava em suas visitas ao interior que as crianças estavam perdendo o contato com a terra e a assistente social estava preocupada com a prostituição crescente de meninas na cidade, tendo em vista que algumas ficavam praticamente “abandonadas” longos períodos enquanto os pais trabalhavam, principalmente nos hotéis.

Levando em consideração este diagnóstico, o técnico agrônomo e a assistente social tiveram, no início do ano de 1998, a ideia de elaborar uma proposta de criação de uma escola que atuasse no contra-turno e trabalhasse a inclusão social das crianças, bem como despertasse seu interesse social. Neste momento, não foi elaborada nenhuma proposta formal, com objetivos, análise de risco, proposta pedagógica; apenas esta ideia foi discutida junto ao executivo municipal, que demonstrou interesse pelo projeto, mas atuando somente como parceira (auxiliando no transporte de alunos, disponibilização de profissionais, etc), pois a prefeitura não possuía, neste ano, recursos próprios para o desenvolvimento de toda a proposta. De maneira informal, também se buscou apoio da iniciativa privada, mas não se teve êxito.

Porém, já no mês seguinte, a Usina de Machadinho entrou em contato com a prefeitura municipal e ofereceu recursos para criação de um viveiro florestal. Tendo em vista que a criação de viveiros era uma prática que não trazia muitos resultados na visão da administração municipal, somado ao fato que já havia tido uma experiência no município que não havia dado certo, o então prefeito lançou para a Usina a proposta de construção da escola, que havia sido idealizada pelo técnico agrônomo e pela assistente social.

Tendo em vista a proposta da administração municipal, os coordenadores da Usina solicitaram que fosse encaminhado o projeto de criação de uma escola não-formal. Assim, iniciou-se o desenvolvimento da ideia gerada: criar uma escola que, além de trabalhar com as crianças na produção de mudas de árvores, tratava as questões ambientais do solo, fauna, flora e água e questões sociais (cidadania e sexualidade) com as famílias de baixa renda. Um projeto simplificado, que apresentava as bases do funcionamento da escola (não foi localizado para utilização neste estudo) foi encaminhado para a direção da Usina, que analisou, aprovou e destinou recursos para construção da escola, em terras alugadas, ainda em 1998.

Iniciando a construção física, formou-se a equipe que iria atuar no projeto para início ao funcionamento da escola sócioambiental. A Usina Hidrelétrica não teve participação na área pedagógica da escola, sendo única e exclusivamente financiadora do projeto. Inicialmente, envolveram-se diretamente o engenheiro agrônomo, a assistente social e a pedagoga, que faziam reuniões de trabalho para discutir funcionamento da escola, separar os temas e forma de seleção dos beneficiários do projeto.

Para seleção dos beneficiários, inicialmente, a assistente social fez uma visita às casas dos municípios, para divulgar o projeto e levantar o perfil das famílias do município. Além disso, o projeto foi divulgado nas escolas, nas quais o professor informava que estavam abertas as inscrições para seleção de participantes da escola sócioambiental. Assim, a visita realizada nas casas auxiliou na seleção dos beneficiários, tendo em vista que se conhecia o perfil das crianças e, portanto, tinha-se conhecimento das maiores necessidades. Foram selecionadas 30 crianças.

Ainda em 1998 iniciaram-se as aulas sendo que na escola haviam somente duas profissionais dedicadas exclusivamente ao projeto: uma pedagoga (funcionária da prefeitura e responsável pelo acompanhamento das crianças na escola) e a cozinheira (funcionária da prefeitura e responsável pela preparação da alimentação). A assistente social e o técnico agrícola passaram a atuar indiretamente, realizando acompanhamento dos trabalhos e fazendo palestras referentes aos temas pré-definidos.

Sintetizando, podem-se destacar as seguintes etapas de criação e desenvolvimento do projeto:

- 1- Elaboração do projeto para encaminhamento à Usina Hidrelétrica de Machadinho,
- 2- Aprovação do projeto pela Usina
- 3- Formação da equipe
- 4- Reuniões de discussão entre a equipe para discussão de implementação
- 5- Divulgação do projeto
- 6- Seleção de conteúdos e seleção de beneficiários
- 7- Início das aulas

No ano de 2006, o Consórcio Lambari (Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense) iniciou um trabalho em parceria com as crianças da Escola Sócioambiental, por meio do programa regional de educação e interpretação ambiental, que em cada ano define um município da região da AMAUC para atuação. As coordenadoras do projeto entrevistadas destacaram que a experiência de

trabalhar em parceria com os alunos da Escola Sócio Ambiental foi muito além do aprendizado mútuo, sendo que se construiu não apenas um projeto de educação ambiental, mas elos de amizade por possuir o mesmo objetivo, a parceria entre a natureza e o desenvolvimento. Destacam ainda que a proposta inicial era somente trabalhar o programa na escola, porém o envolvimento com o projeto é inevitável, pois é algo diferente, envolvente e emocionante, pois se percebe a evolução e o bem que o projeto proporciona para as crianças que lá estudam e para a comunidade em geral. Atualmente, o Consórcio Lambari participa de reuniões que envolvem todos os parceiros do projeto e juntos estão desenvolvendo um outro projeto, para transformar a escola sócioambiental e um centro de referência em desenvolvimento sustentável.

A administração municipal avalia a escola Sócio ambiental como um projeto bem sucedido pelos seguintes motivos:

- número crescente de crianças que buscam uma oportunidade para estudar na escola-ambiental;
- mais de 1.000 crianças do município e da região já passaram para visitar e conhecer o projeto;
- tem apoio da associação dos municípios do Alto Uruguai Catarinense;
- melhoria no desempenho escolar das crianças que estudam na escola;
- destaque que a Escola tem na região e no estado;
- melhoria na educação ambiental das crianças e da população (papel no chão em sala de aula, destruição de árvores ou de bens);
- maior conscientização da população com relação ao meio-ambiente (cuidado com lixo, água, etc)
- Diminuição do vandalismo e de crianças nas ruas;
- melhoria da alimentação das famílias cujas crianças participam do projeto (as crianças levam muitos alimentos que produzem para casa);

Destaca-se, porém, que a administração não realizou avaliações periódicas e também não definiu indicadores formais para avaliar e comprovar estes resultados. As avaliações são feitas informalmente todo o ano, durante a reunião com pais e alunos, de encerramento de aulas, ouvindo a opinião dos mesmos acerca do funcionamento da escola.

De acordo com os entrevistados, os fatores que facilitaram o projeto foram: o incentivo e compreensão do governo municipal; a participação dos alunos e pais; o

envolvimento e participação dos profissionais; e a abordagem de temas relevantes para a sociedade.

Porém, houve alguns fatores que dificultaram o desenvolvimento do projeto, dentre eles, a falta de apoio financeiro das entidades locais e regionais para este tipo de projeto; falta de recursos para aquisição de equipamentos; poucos profissionais dedicados exclusivamente ao projeto (só havia a pedagoga e a cozinheira); falta de equipamentos e materiais adequados para a prática do trabalho; falta de literatura adequada ao ensino ambiental; tentativa de conotação política. Além destes fatores, foi destacado, durante a entrevista, períodos de conflitos, pois em função de alguns profissionais não estarem dedicados exclusivamente à escola, não se conseguiu atender a demanda e os prazos; e também períodos de crise, quando da mudança da administração municipal e a escola não foi mais tratada como prioridade do governo, faltando recursos para manter o funcionamento da escola, sendo que a escola só permaneceu porque tinha sustentação na sociedade.

Para descrição do projeto, foi pesquisada como beneficiária do projeto a aluna Ana Paula da Motta que, em 2001 foi aluna da escola sócioambiental e atualmente é professora na escola. A entrevistada destaca que o projeto foi divulgado na comunidade pelas visitas nas residências, mas como ela não participou desde o início do projeto, ela teve conhecimento da escola sócioambiental através dos colegas de escola regular. Se entusiasmou por estudar na escola ouvindo os relatos dos colegas. Porém, os pais da aluna não incentivaram a mesma a estudar na escola, queriam que no contra-turno do ensino regular a filha ficasse em casa auxiliando nos serviços domésticos e fazendo as tarefas de casa propostas pela escola. Mas, tomando conhecimento que haviam vagas na escola sócioambiental, a aluna chegou a fugir de casa, algumas vezes, para ir até a escola e mais tarde foi estudar lá com o aval dos pais.

A entrevistada cita que a escola sócioambiental foi o impulso para chegar ao patamar que está hoje, pois a mesma passou de aluna para professora da escola, assim como também foi impulso para muitos outros colegas estudarem e se aperfeiçoarem, melhorando a qualidade de vida dos mesmos. Destaca ainda que a escola promove a transformação das crianças que estudam naquele ambiente, promovendo a conscientização da preservação ambiental, auxiliando na melhoria do seu comportamento social, além de incentivar a alimentação saudável dos alunos na própria escola e nas suas famílias. O projeto também trouxe resultados positivos para a comunidade em geral do município, pois através do cultivo de ervas medicinais, propõe a medicina alternativa aos habitantes do município e auxilia

também no embelezamento da cidade, com incentivando o cuidado dos jardins das casas e cuidando dos canteiros das ruas.

Os fatores que auxiliaram o projeto a obter os bons resultados, de acordo com a entrevistada foram o apoio da comunidade, do governo e a existência de ótimos profissionais que atuavam na escola. Destaca ainda que não houve fatores que dificultaram o projeto, somente, como já ressaltado, a falta de apoio dos seus pais para que a mesma estudasse na escola sócioambiental.

#### 4.2.2.2 Análise do projeto

O projeto escola sócioambiental de Piratuba caracteriza-se como inovador por ser pioneiro na região e no Estado, trabalhando questões ambientais e sociais em períodos extra-classe regular.

O projeto demonstrou mudanças significativas em relação às práticas anteriores (só havia o ensino regular no município), bem como melhoria do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, características de projeto público inovador de acordo com alguns autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003). Observou-se a melhoria no atendimento do serviço público e atendimento das necessidades dos cidadãos por meio dos resultados qualitativos, citados pelos entrevistados da pesquisa.

Na geração da ideia, a fonte pode ser caracterizada de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como atenção especial a ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios, pois a ideia surgiu do engenheiro Agrônomo (EPAGRI) e da assistente social do município, em seus estudos e observações acerca da realidade das questões sociais e ambientais que se vivia no mundo e no município. Verifica-se, portanto, que a ideia não foi estimulada pela administração municipal, pois surgiu de observações de um profissional, mas apoiou o projeto, com destinação de recursos humanos (duas profissionais) e financeiros (somente para manutenção do projeto).

No desenvolvimento da proposta, não se observou na etapa de seleção ou teste de ideias uma análise formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003), que são as possibilidades de sucesso da inovação, existência de um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e benefícios potenciais em relação aos custos. Citou-se, porém, a elaboração de um plano, um projeto simplificado, que apresentava as bases do

funcionamento da escola enviado à direção da Usina e que foi aprovado. Porém, como não foi possível resgatar o conteúdo deste plano não é possível evidenciar a análise dos fatores citados na etapa de seleção e testes de ideias, bem como não foi possível evidenciar a realização de uma análise de risco ou a execução de projetos pilotos.

Ainda relacionado ao desenvolvimento da proposta, não foram destinados recursos financeiros específicos para o projeto, sendo a obra financiada pela Usina, não havendo, portanto, relação entre o projeto escola sócioambiental e o planejamento legal do município. Os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta com informações para a realização de diagnóstico, o que facilitou a seleção dos alunos da escola. Destaca-se ainda que não foi elaborado um plano de implantação do projeto, com estabelecimento de estratégia, objetivos e metas do projeto, dificultando posteriormente na avaliação dos resultados do projeto.

Para a implantação da inovação, a divulgação da inovação para os beneficiários inicialmente ocorreu através de visitas às residências, com o objetivo de convidar os alunos para estudarem na escola. No entanto, no decorrer dos anos, a divulgação passou a ocorrer entre colegas, pois conforme relato da beneficiária entrevistada, os alunos do ensino regular que também participavam da escola sócioambiental elogiavam o projeto, entusiasmando os colegas a participarem.

A implantação do projeto baseou-se em um cronograma estabelecido em reunião pelos profissionais envolvidos (não foi possível resgatar), com acompanhamento dos dois profissionais idealizadores. Este cronograma foi imprescindível para o bom andamento dos trabalhos, pois em função de uma estrutura enxuta, era necessária a programação prévia. Ressalta-se, porém que não houve preparação (treinamento) específico para os envolvidos no projeto, somente discussão de ideias entre os participantes, mas este fator não foi citado como problema.

A avaliação dos resultados do projeto é feita somente pela percepção dos envolvidos nele, não sendo criados e utilizados indicadores que comprovem os resultados. As avaliações são feitas informalmente todo o ano, com pais e alunos, na reunião de encerramento de aulas. A administração municipal avalia o projeto como positivo pela satisfação dos pais e alunos e pela crescente demanda de interessados em estudar na escola. Além disso, os parceiros do projeto entrevistados e os beneficiários também o avaliaram de forma positiva, citando uma série de impactos positivos.

Na análise da estrutura do projeto, verifica-se que foi criada uma estrutura específica no governo para atender a ele, porém somente duas profissionais dedicadas exclusivamente ao projeto, uma pedagoga (funcionária da prefeitura e responsável pelo acompanhamento das crianças na escola) e a cozinheira (funcionária da prefeitura e responsável pela preparação da alimentação). A assistente social e o técnico agrícola passaram a atuar indiretamente, realizando acompanhamento dos trabalhos e fazendo palestras referentes aos temas pré-definidos. No entanto, esta estrutura criada demonstrou-se insuficiente, pois foram citadas algumas dificuldades na relação entre as unidades administrativas, destacando períodos de conflito, em função de alguns profissionais não estarem dedicados exclusivamente à escola e não conseguiram atender a demanda e os prazos.

Na análise dos fatores influenciadores, podem-se destacar como fatores facilitadores os referentes à estrutura (apoio dos pais e participação dos alunos e profissionais, qualificação da equipe) e ao desenvolvimento da proposta (abordados temas relevantes). Em contrapartida, os fatores citados como dificultadores do processo estão relacionados ao desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros), implantação do projeto (falta de equipamentos, literatura específica) e estrutura (poucos profissionais com dedicação exclusiva, falta de apoio de alguns pais).

Analisando o sistema de inovação do projeto Escola Sócioambiental, evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, implantação da inovação e os fatores influenciadores. Os elementos desenvolvimento da proposta, estrutura e avaliação dos resultados não foram totalmente atendidos, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto nestes três elementos.

#### **4.3 MUNICÍPIO DE PERITIBA (SC)**

O município de Peritiba foi criado em Junho de 1963, tendo como município de origem Piratuba. Possui de acordo com o IBGE (2008) 3.003 habitantes (predominantemente descendentes de italianos e alemães), numa área total de 96.407 km<sup>2</sup> e um PIB de 35.193 (em milhões). Mais da metade dos habitantes de Peritiba vive na área rural e do cultivo de milho e feijão, principalmente.

O atual prefeito chama-se Tarcísio Reinaldo Bervian, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e a Vice-prefeita Neusa Klein Maraschini do PP (Partido Progressista), eleitos em 2008, sendo antes o município governado pelo PFL (Partido da Frente Liberal).

No município de Peritiba foi identificado um projeto inovador – Cuidadoras de Idosos, descrito a seguir.

#### **4.3.1 Projeto Cuidadoras de Idosos**

##### 4.3.1.1 Descrição do projeto

O projeto Cuidadoras de Idosos iniciou no município de Peritiba – SC, em 2007, vinculada a secretaria da saúde, sob coordenação da psicóloga Laila Seganfredo. O Objetivo geral do projeto é: apoiar e orientar o próprio cuidador, buscando melhorias na capacidade de entender seu papel, assim como na relação cotidiana de ambos, idoso e cuidador.

Os objetivos específicos do projeto são: prestar assistência aos cuidadores do município de Peritiba-SC; oferecer informações que auxiliem o cuidador no desempenho de suas funções diárias; fornecer informações atualizadas sobre determinado tema e estratégias de cuidado, de acordo com as necessidades identificadas; promover a troca de experiência dos cuidadores no grupo, permitindo que haja a troca e o compartilhamento de vivências, sentimentos e emoções; possibilitar a melhoria de qualidade de vida e o aumento da auto-estima do cuidador; reduzir a angústia e a ansiedade dos cuidadores frente às dificuldades encontradas nas atividades de cuidado; promover o apoio mútuo dos cuidadores para o enfrentamento da experiência face às perdas progressivas de determinadas doenças; informar sobre as diferentes doenças/patologias, permitindo assim que tenham acesso as informações necessárias para compreender o indivíduo que assistem.

Os entrevistados deste projeto ligados a administração municipal foram a Sra. Laila Seganfredo (psicóloga e coordenadora do projeto) e Sra. Neusa Klein Maraschini (enfermeira chefe do PSF no início do projeto e atual secretária de saúde). Também foram pesquisados documentos como “Projeto grupo de mútua ajuda de cuidadores”, criado em fevereiro de 2006; apresentação do projeto feita em municípios da região e vídeo criado pelo PROESF 2007.

O projeto se destacou no município, na região e no estado, por ser um método diferente de atuar na melhoria da qualidade de vida das pessoas que cuidam de parentes idosos. O projeto foi destaque na região do Meio-Oeste Catarinense no PROESF 2007, iniciativa do Ministério da Saúde, com apoio do governo do estado para monitorar e avaliar o processo de trabalho das Equipes de Saúde da Família, alcançando o quarto lugar em toda macro-região do Meio-Oeste Catarinense, concorrendo com mais de 40 municípios. Outro fator que enfatiza a relevância do projeto na região é a apresentação do projeto para um grupo de assistentes sociais da Amauc, no município de Seara e, posteriormente, o convite do município de Ipumirim, para apresentação do projeto no município.

A ideia do projeto “cuidadoras de idosos” surgiu das observações feitas pela enfermagem, médico e agentes comunitárias do programa Saúde da Família (PSF) de Peritiba - SC. Observou-se, nas visitas domiciliares, que as mulheres que cuidavam dos idosos precisavam mais de assistência do que o próprio doente, ou seja, a necessidade de um trabalho voltado ao cuidador. As dificuldades no manejo das limitações dos pacientes, o desânimo, a desmotivação e o despreparo dos cuidadores, o elevado número de consultas das cuidadoras no posto de saúde, as queixas frequentes, assim como o elevado número de pacientes que exigem cuidado integral são evidências marcantes da necessidade de dar atenção especial às cuidadoras.

Voltando para a unidade, para o posto, a equipe se reuniu e discutiram que algo deveria ser feito para dar apoio a estas senhoras. Ressalta-se no documento “projeto grupo de mútua ajuda de cuidadores” que foi realizada uma breve pesquisa para levantar e discutir o papel do cuidador e a importância do tema na sociedade, obtendo as seguintes informações:

- Cuidar de um parente idoso requer respeito, afetividade, entendimento sobre envelhecimento e organização de tarefas diárias que envolvem o cuidador e o idoso. Hoje, o papel do idoso na família e na sociedade precisa ser revisto, já que nas últimas décadas o envelhecimento populacional e o aumento da longevidade das pessoas têm acarretado alterações nas dinâmicas familiares. (FERRARI, 1992).
- Pavarini e Neri (2000) enfatizam que o caráter oneroso das tarefas já existentes nas rotinas da família moderna com as tarefas envolvidas no papel de cuidador familiar de um idoso tende a ficar mais evidente com o aumento da expectativa de vida na velhice e com o crescente número de idosos na população. As autoras questionam se o desequilíbrio cada vez mais evidente entre a oferta de serviços e a demanda de

recursos de atendimento às necessidades dos idosos e de seus cuidadores não estariam contribuindo para a deterioração dos conceitos e das atitudes em relação à velhice.

- Nesse sentido, Pinto (1997) ressalta que além do despreparo familiar, também existe uma carência de recursos de suporte formal (instituições, profissionais) no Brasil. Assim, os cuidadores para idosos fragilizados são altamente dependentes de apoios informais, principalmente familiares, com algum envolvimento também de amigos, vizinhos e voluntários. Desse modo, para melhorar a situação dos idosos, intervenções para o cuidador familiar devem ser priorizadas, visando fortalecer essa relação de cuidado.
- A intervenção junto ao cuidador familiar propicia uma ajuda indireta ao idoso, através de melhorias no desempenho e envolvimento do cuidador. O objetivo é apoiar e orientar o próprio cuidador buscando melhorias na capacidade de entender seu papel, assim como na relação cotidiana de ambos, idoso e cuidador. Segundo Neri (1993), prestar cuidados a um idoso muitas vezes leva o cuidador a reestruturar sua vida, alterando costumes, rotinas, hábitos e até mesmo a natureza de sua relação com o idoso. Na maioria das vezes, cuidar de um parente idoso representa um papel difícil, que facilmente compromete o bem-estar do cuidador. A necessidade de nova organização na vida de um cuidador familiar muitas vezes é marcada por aspectos considerados negativos, gerando tensão, angústia e um sentimento de sobrecarga (NERI, 1993). Entretanto, é importante lembrar que também existem fatores positivos na relação entre o cuidador de idoso, favorecendo uma relação satisfatória. Isto é, algumas interações dessa relação são consideradas agradáveis, gerando sentimentos de prazer e conforto.
- Em suma, a falta de conhecimento por parte do cuidador sobre como cuidar do idoso, o conhecimento e entendimento sobre o processo de envelhecimento, o pouco tempo que a família moderna dispõe para cuidar de um idoso, as dificuldades financeiras e a complexidade da diversidade das necessidades físicas e sociais peculiares a cada pessoa são alguns dos fatores que acarretam dificuldades nesse papel: cuidar de uma pessoa idosa.
- Com melhores informações sobre a velhice, sobre o processo do envelhecimento, e a oportunidade de refletir sobre seu papel com outras pessoas enfrentando circunstâncias parecidas, os cuidadores podem aumentar os aspectos positivos do seu relacionamento com o idoso. Acredita-se que algumas das necessidades do cuidador familiar do idoso

que são relacionadas à falta de informação e reconhecimento social poderiam ser atendidas através da criação de serviços comunitários.

Diante das necessidades levantadas e da relevância do tema na sociedade, surgiu na equipe a ideia única de criar um grupo de cuidadoras de idosos.

Para criação e desenvolvimento do projeto, ficou definida a seguinte equipe: um médico; duas enfermeiras; uma psicóloga; uma nutricionista; uma fisioterapeuta; um educador físico e um assistente social. A psicóloga Laila estava se especializando na área de gerontologia e ficou responsável pela coordenação do projeto. Os demais profissionais ficaram responsáveis pela elaboração de palestras (cada um em sua área específica) e acompanhamento das cuidadoras.

Para desenvolvimento do projeto, a equipe fez uma reunião de trabalho, para discussão da viabilidade de criação do grupo. Tendo em vista as visitas domiciliares feitas pela equipe do PSF em um diagnóstico informal, os profissionais citaram que as cuidadoras tinham interesse em participar de um grupo, caso este fosse criado.

Desta forma, iniciou-se a implementação do projeto. Em primeiro lugar, a psicóloga através de visita nas residências fez o cadastro das cuidadoras, levantando o perfil e as necessidades de cada uma.

O perfil das cuidadoras, no início das atividades, era:

- Idade Média das Cuidadoras: 50,2 anos
  - Mais velha: 75 anos
  - Mais jovem: 26 anos
- Cadastro do Cuidador: 25 cuidadoras
  - tomam alguma medicação (contínua) - 15
- Doenças/Queixas das Cuidadoras: Dificuldades para dormir: 6; Depressão: 6; Hipertensão: 6; Dores Lombares: 3; Varizes: 2; Gastrite: 1; Osteoporose: 1; Diabetes: 1; Colesterol Alterado: 1; Labirintite: 1; Ansiedade: 1; Disseram não ter nenhuma doença e que não fazem uso de medicação: 7.
  - Atividades Sociais e de Lazer: Jardinagem/Horta: 19; Visita a parentes/Vizinhos: 17; Igreja/Atividades: 16; Esporte/Caminhadas: 10; Carta/Baralho/Bingo: 10; Crochê/Bordados/Tricô: 11; Festas/Bailes: 8; Nenhuma: 0.
  - Doenças do Idoso: Hipertensão: 9; Diabetes: 8; Mal de Alzheimer: 7; Depressão: 6; Colesterol Alterado: 6; Problemas Cardíacos: 6; AVC (Derrame): 5; Demência: 3; Deficiência Física: 1; Asma: 1; Atrofia Muscular: 1; Mal de Parkinson: 1.

Este diagnóstico inicial foi utilizado para definir a metodologia de trabalho, planejar as palestras e definir quais profissionais seriam envolvidos no programa, objetivando atender as necessidades do grupo. Assim, ficou definido em reunião com a equipe, que os encontros seriam mensais, com 3 horas de duração – toda primeira terça-feira do mês, com previsão de dez encontros no ano; que seria um grupo Aberto (quando houver outras indicações para participação do grupo, o cuidador poderá integrar-se, desde que passe a frequentar assiduamente o grupo); que os encontros seriam planejados a partir das necessidades levantadas no Cadastro do Cuidador; e que em todos os encontros seria oferecido um lanche.

Foi definido, ainda, o seguinte cronograma: Nos encontros mensais serão discutidos os temas de interesse levantados previamente. Serão ao todo 10 sessões:

1. Apresentação do grupo
2. O processo de envelhecimento: mitos e verdades
3. Dependência, independência e autonomia
4. Cuidando do cuidador
5. Habilidades sociais - lidando com conflitos/ Comunicação verbal e não verbal
6. Atividade física e lazer
7. Doenças respiratórias e adaptação do ambiente
8. Aspectos patológicos do idoso
9. Medicação e prevenção
10. Avaliação final / Encerramento

Após definida a metodologia de trabalho, através das agentes de saúde (em visitas as residências) e anúncio nas emissoras de rádio, foi feito convite para que as cuidadoras participassem do grupo. O grupo iniciou com 25 cuidadoras, sendo formado um grupo de ensino-aprendizagem, com uma equipe multidisciplinar, desenvolvendo atividades como: depoimentos, troca de experiências, dinâmicas de grupo, sugestões para as agentes comunitárias de saúde, filmes e etc. Também foram realizadas palestras sendo, no decorrer do programa, trabalhados os seguintes temas: a depressão; a importância do cuidador familiar e aspectos psicológicos do cuidado; alterações psicológicas do envelhecimento; alterações fisiológicas do envelhecimento; a Doença de Alzheimer e outras Demências; a Alimentação do Idoso; dicas de cuidado com idosos; hipertensão, Diabetes, dislipidemia, etc.; varizes; o luto; a auto-estima - necessidades de auto-cuidado; o bom humor (Terapia do Riso) e saúde bucal do idoso.

Ao final de 2008, a partir das observações do grupo, sentiu-se a necessidade de voltar o grupo para a parte mais terapêutica.

A equipe avalia positivamente o projeto, cita que o projeto “deu certo”. A avaliação é feita pela análise da assiduidade das cuidadoras nas reuniões e através de depoimentos que demonstraram estar satisfeitas com o projeto. A coordenadora cita que as cuidadoras estão participando do projeto, apesar de toda a dificuldade que as mesmas têm de se desligar do ambiente de cuidado e pela dificuldade de colocar outra pessoa no lugar dela para assumir o cuidado do idoso. Também se citou um aumento no número de cuidadoras participantes, sendo que inicialmente foram cadastradas 25 cuidadoras e atualmente já fizeram parte do grupo 32 cuidadoras.

Destaca-se ainda pelas entrevistas que o projeto teve resultados positivos como a melhoria da auto-estima das cuidadoras, diminuição do número de consultas destas cuidadoras e uma elevada satisfação com a criação do grupo. Porém, as entrevistadas citam que não foram feitas avaliações periódicas e também não foram definidos indicadores formais para avaliar e comprovar estes resultados.

Enfatizou-se também que não foram previstos no orçamento do município recursos financeiros exclusivos para o projeto, tendo em vista que os poucos investimentos feitos foram com recursos já previstos pela secretaria de saúde.

Os facilitadores do projeto, citados pelas entrevistadas foram: adesão das participantes; apoio da comunidade e do governo municipal e participação e envolvimento de profissionais qualificados. Em contra partida, os dificultadores do projeto foram: falta de pessoal dedicado exclusivamente ao projeto para acompanhamento/monitoramento do projeto; dificuldade de participação/assiduidade das participantes por não terem outra pessoa para cuidar do idoso no dia do encontro e falta de recursos para transporte principalmente das mulheres do interior.

Foram pesquisadas também duas beneficiárias do projeto, entrevistada a Sra. Delsi Bervian e verificado depoimento da Sra. Amábile Maciel, no vídeo criado pelo PROESF 2007.

A Sr. Delci Bervian destaca que é cuidadora de um idoso da família há vários anos e que soube do projeto da prefeitura através da visita da psicóloga na sua residência, que fez alguns questionamentos, dentre eles se ela tinha interesse em participar do projeto. A entrevistada cita que começou a participar do grupo desde o primeiro encontro e que as cuidadoras estão muito satisfeitas com o projeto, pois é um momento de descontração, de

alegria, que eleva a auto-estima e traz mais ânimo pra vida das mulheres que participam. Ressalta o grande empenho da psicóloga com o projeto e que foram feitas algumas alterações nele, no decorrer dos anos, em função da necessidade das mulheres e isso motivou ainda mais a participação das cuidadoras. Destacou ainda que, às vezes, não é possível participar de todos os encontros, pois as mulheres têm muitas tarefas em casa e nem sempre tem com quem deixar o idoso.

A Sra. Amábilé também é cuidadora de uma idosa da família, cita a sua grande satisfação em participar encontros, descrevendo com sendo uma “terapia pra cabeça”, pois nos encontros as mulheres passam várias horas vendo coisas diferentes e trocando experiências com as outras cuidadoras.

#### 4.3.1.2 Análise do projeto

O projeto Cuidadoras de Idosos caracteriza-se como inovador por ser uma prática incomum no município e na região, caracterizando-se com um novo método de atuar na melhoria da qualidade de vida das pessoas que cuidam de parentes idosos. O projeto demonstrou melhoria do desempenho e o aumento da eficiência do serviço público e o atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, citadas pelos autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003) como sendo características de projeto público inovador. Estas características puderam ser identificadas por meio de resultados citados pelos coordenadores do projeto e depoimentos das beneficiárias.

Para a geração da ideia, a fonte pode ser caracterizada de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios, pois a ideia surgiu das observações feitas pela equipe de enfermagem, médico e agentes comunitárias do Programa Saúde da Família de Peritiba. Conforme exposto pelas entrevistadas, não houve discussão ou sugestão de várias ideias, a ideia de criação do programa foi única e aprovada pela equipe. Avalia-se, portanto, que a ideia não foi estimulada pela administração municipal, pois surgiu de observações da equipe, mas houve apoio do governo ao projeto que assumiu o projeto, viabilizou sua realização por meio da destinação de recursos humanos, porém sem investimentos financeiros iniciais.

No desenvolvimento da proposta de projeto, se observou na etapa de seleção ou teste de ideias a análise de dois fatores citados por Mulgan e Albury (2003) como necessários nesta etapa, a verificação de possibilidade de sucesso da inovação, realizada informalmente quando os entrevistados citam que para elaborar a proposta do projeto foi realizado um diagnóstico com as possíveis beneficiárias, para levantar o perfil das mesmas e seu interesse em participar, e elaboração de um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora, criado pela equipe, com justificativa, objetivos, metodologia e cronograma de realização. Somente não foi verificada a análise dos benefícios potenciais da inovação em relação aos custos, com seu desenvolvimento e implantação, pois não foi realizado nenhum investimento inicial no projeto, utilizando somente os recursos disponíveis e, assim, não se julgou necessária a análise de risco.

Os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta com informações para a realização de diagnóstico, o que serviu de base para elaboração do projeto que atendesse as reais necessidades dos participantes. Destaca-se, porém, que não foi desenvolvido projeto piloto; iniciou-se o trabalho com todas as cuidadoras que demonstraram interesse em participar.

Na implantação da inovação, não houve uma preparação inicial dos envolvidos no projeto, somente a coordenadora possuía conhecimento na área em virtude de uma pós-graduação na área, sendo este um fator importante para o desenvolvimento da proposta, pois havia um conhecimento científico e específico do trabalho a ser desenvolvido. A divulgação da inovação para os beneficiários foi feita por meio de visitas às residências e anúncio nas emissoras de rádio, convidando as cuidadoras a participarem do grupo, sendo estes meios destacados pelos entrevistados como forma de conhecimento do projeto. Os encontros iniciaram conforme cronograma previsto no início do projeto e o acompanhamento era feito por meio de análise dos depoimentos nos próprios encontros e pelos agentes comunitários em visitas às residências. A elaboração do cronograma foi indispensável na implantação da inovação, pois haviam vários profissionais envolvidos e a programação dos encontros era necessária para não haver faltas ou imprevistos. O acompanhamento também foi fundamental para o êxito do projeto, pois por meio dele foi possível efetuar alterações no decorrer da implantação que atendessem as necessidades das cuidadoras.

A avaliação dos resultados do projeto foi feita somente pela percepção dos envolvidos no projeto em visitas às residências e nos próprios encontros, não sendo criados e utilizados indicadores que mensurem os resultados. Avalia-se o projeto como positivo por

meio da assiduidade das cuidadoras nas reuniões e através de depoimentos que demonstraram satisfação com o projeto, resultados estes também citados pelas beneficiárias entrevistadas. No entanto, não há mensuração ou análise do alcance dos objetivos definidos inicialmente no projeto de implantação.

Com relação à estrutura para atender ao projeto, verificou-se que não foi criada uma estrutura específica no governo, sendo coordenado e implantado basicamente pela psicóloga, com contribuição de outros profissionais da secretaria da saúde, sendo que nenhum profissional da administração municipal possuía dedicação exclusiva ao projeto. Esta falta de estrutura específica foi citada como fator dificultador do projeto. No entanto, apesar deste fator de dificuldade, citou-se a ótima relação entre os profissionais envolvidos, bem como empenho e envolvimento dos mesmos, como fator importante na obtenção dos resultados.

Analisando os fatores influenciadores, observou-se que com relação à estrutura, houve fatores que facilitaram (apoio dos participantes, comunidade e governo e qualificação e participação dos profissionais) e fatores que dificultaram (falta de pessoal com dedicação exclusiva ao projeto e dificuldade de participação de algumas beneficiárias). Além destes fatores, também foram citados como dificultadores fatores ligados ao desenvolvimento da proposta (falta de recursos para transporte das beneficiárias).

Para finalizar, na análise do sistema de inovação do projeto Cuidadoras de idosos evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, a implantação do projeto e os fatores influenciadores. O elemento desenvolvimento da proposta só não foi atendido completamente em função da inexistência da análise de risco e de projetos pilotos. O elemento estrutura foi citado como dificultador e o elemento avaliação dos resultados não foi totalmente atendido, tendo em vista que não foram feitas avaliações formais da eficácia do projeto, tornando assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto principalmente em três elementos: desenvolvimento da proposta, estrutura e avaliação da inovação.

#### **4.4 MUNICÍPIO DE ALTO BELA VISTA (SC)**

O município de Alto Bela Vista foi criado em julho de 1995, tendo como município de origem o município de Concórdia. Possui de acordo com o IBGE (2008) 2.075 habitantes

(predominantemente descendentes de italianos e alemães), numa área total de 103.592 km<sup>2</sup> e um PIB de 19.189 (em milhões). A principal atividade econômica do Município está na agropecuária, tendo como destaque à suinocultura, bovinocultura de leite e corte, produção de milho, feijão e avicultura. Com menor expressão tem se as culturas de soja, tomate, trigo, melancia, citros, apicultura e piscicultura.

O atual prefeito chama-se Sergio Luiz Schmitz e o Vice-prefeito Elizur Raizer, ambos do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sendo a segunda gestão consecutiva deste partido no município.

No município de Alto Bela Vista foi identificado um projeto inovador, a Jiricada, descrito a seguir.

#### **4.4.1 Projeto Jiricada**

##### 4.4.1.1 Descrição do projeto

O projeto Jiricada iniciou no município de Alto Bela Vista – SC, em 2004, sob coordenação de Sérgio Luiz Schimitz, atual prefeito. O objetivo do projeto é proporcionar lazer aos munícipes, bem como divulgar o município na região, auxiliando no desenvolvimento do mesmo.

Os entrevistados deste projeto foram a Sr. Sérgio Luiz Schmitz (técnico agrícola e biólogo no início do projeto e atual prefeito); Sr. Elizur Raizer (diretor de agricultura no início do projeto e atual vice-prefeito). Também foram analisados documentos como uma reportagem divulgada pelo Clic RBS e o regulamento do evento.

A Jiricada é um evento realizado no município anualmente, desde 2004; uma corrida interestadual em que os jiriqueiros do próprio município e de municípios vizinhos reúnem-se para competição e corrida em pista, com nada de tecnologia ou velocidade, mas muito público, risos e lama. O projeto é um método diferente de proporcionar lazer à sociedade, valorizando os jiriqueiros, que podem utilizar o jirico<sup>2</sup> não somente como um instrumento de trabalho, mas também para lazer.

A ideia de criar o evento surgiu do Sr. Sérgio, que em 2004, era técnico agrícola do município. Ele estava assistindo o programa Globo Rural, na TV Globo, e foi apresentada

---

<sup>2</sup> Jirico é um tipo de veículo adaptado, bastante rústico, criado a partir de peças de veículos já rejeitados com a finalidade de proporcionar maior facilidade aos agricultores na hora de transportar seus produtos e em muitas outras tarefas vindouras no dia a dia da lavoura.

uma reportagem relatando um evento semelhante realizado em outro estado do Brasil, que utilizava um tipo de veículo comum na região e que trouxe para o município idealizador resultados positivos.

Analisando o perfil do município de Alto Bela Vista – SC, na época, com dezenas de agricultores que possuíam o jirico como instrumento de trabalho, com constantes reivindicações de criação de mais opções de lazer para os munícipes e necessidade de divulgação e desenvolvimento do município, surgiu a ideia de criar um evento semelhante ao apresentado no programa de TV, evento que seria inédito na região.

O Sr. Sérgio participava de uma reunião de trabalho todas as segundas-feiras na prefeitura municipal, entre o prefeito, vice-prefeito e diretores e encarregados dos setores de agricultura, urbanismo, transporte e a Epagri. Já na primeira reunião que participou, após ter tido a ideia (por volta de março/abril de 2004), apresentou-a na reunião.

Os participantes da reunião acharam a que a ideia poderia ser colocada em prática no município e discutiram viabilidade do evento (se teria a participação dos jiriqueiros), data para realização do mesmo (se seria neste mesmo ano ou no ano seguinte) e quem iria coordenar este projeto. O então diretor de agricultura se colocou a disposição para coordenar o evento e ficou responsável por levantar se os jiriqueiros do município teriam interesse em participar.

Através de uma sondagem informal com os jiriqueiros do município, verificou-se que se o evento fosse realizado, grande parte dos mesmos tinham interesse em participar.

Assim, novamente em reunião de trabalho informal o Projeto Jiricada foi aprovado e definiu-se que seria realizado já neste mesmo ano, no mês de julho, na semana do município, como um evento para comemorar esta data.

Criou-se uma equipe de apoio para atuar na organização do evento, auxiliando o diretor de agricultura que era o coordenador geral. Participaram da equipe o técnico agrícola (auxiliando na preparação/organização no dia do evento); o setor de transporte e urbanismo (auxiliando na liberação e controle das máquinas); setor de educação e saúde (responsável por disponibilizar profissionais para acompanhar a realização do evento) e setor de comunicação (responsável pela divulgação do evento).

Não foram disponibilizados cursos ou treinamentos para nenhum membro da equipe, pois não se sentiu esta necessidade, tendo em vista que cada profissional iria ser responsável pela área que já atuava na administração municipal. Também não foram disponibilizados

recursos exclusivos para este projeto, sendo que os recursos utilizados foram os previstos para os eventos de comemoração da semana do município.

A equipe realizou reuniões de trabalho para criação do regulamento do evento, e na sequência, a equipe fez visitas nas residências para convidar os jiriqueiros a participarem do evento. Também foram feitos anúncios no rádio para divulgar o evento.

A administração municipal avalia o projeto positivamente, estando satisfeita com os resultados. Os indicadores analisados são: número de jiriqueiros participantes e público que comparece no evento.

<b>ANO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007*</b>	<b>2008</b>
N. de participantes	18	42	52	38	38
Público presente	2000	3000	7000	3500	8000

Tabela 6 – Indicadores de avaliação da Jiricada

\* Neste ano houve problemas climáticos

Como impactos ou efeitos do projeto os entrevistados citaram: a valorização do jiriqueiro, a divulgação da imagem do município, melhoria da participação da comunidade em outros eventos do município, motivação e satisfação dos participantes e da família. Destaca-se, porém, que a administração não realizou avaliações periódicas e também não definiu indicadores formais para avaliar e comprovar estes resultados.

Destaca-se ainda uma notícia escrita por Lílian Simioni, divulgada pelo Clic RBS, no dia 23 de junho de 2008, avaliando o evento como positivo, citando que “a Jiricada levou dezenas de "pilotos rurais" para uma emoção diferente. Os veículos que carregam produtos cultivados na terra da região passaram a ser "carros envenenados" na pista de 500 metros do Jiricódromo. A brincadeira, que serve como lazer aos agricultores, atrai mais adeptos a cada ano desde sua criação, há cinco”... “A festa em Alto Bela Vista é familiar. Casais jovens, idosos, filhos e netos são atraídos pela brincadeira, que dura o dia todo”.

Os entrevistados citam que o sucesso do evento se deve a alguns fatores como: apoio da iniciativa privada principalmente com patrocínios; participação da comunidade; participação dos municípios da região e envolvimento e dedicação da comissão organizadora. Em contrapartida, citam que houve alguns dificultadores na realização do projeto: falta de recursos financeiros (não havia recursos exclusivos para este projeto); crítica e descrédito da oposição; variações climáticas (como é um evento, se chover atrapalha e prejudica a participação).

Foram pesquisados dois beneficiários do projeto, sendo entrevistado a Sr. Ademir Engel e depoimento do Sr. Edgar Knecht, em notícia publicada no site do município.

O Sr. Ademir Engel destaca que os munícipes souberam do evento através dos meios de comunicação e da conversa com amigos e funcionários da prefeitura e cita que sempre participou do evento desde a primeira edição, mas como expectador. No ano de 2009, ele montou o seu jirico para participar também da corrida, pois ficou motivado a participar, tendo em vista que todo o ano o evento fica mais bonito e maior e não pode acabar. Destaca que o sucesso do evento se deve a ótima organização da administração municipal e a grande participação das pessoas do município e também dos municípios vizinhos, bem como ressalta que o único dificultador do evento são os fatores climáticos, pois se chover no dia, atrapalha a realização da corrida.

O Sr. Edgar Knecht, com seus 77 anos é um piloto que disputa a jiricada há cinco anos. Destaca que é muito divertido e que sempre participa do evento levando a família e que ainda pretende participar pilotando mais alguns anos.

#### 4.4.1.2 Análise do projeto

A Jiricada caracteriza-se como um projeto inovador por ser um método diferente de proporcionar lazer à sociedade, valorizando os jiriqueiros do município, que podem utilizar o jirico não somente como um instrumento de trabalho, mas também para lazer. O projeto demonstrou mudanças em relação às práticas de lazer anteriores, bem como atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, características de projeto público inovador de acordo com os autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003). Estas características puderam ser identificadas por meio de resultados citados pelos coordenadores do projeto e depoimentos dos beneficiários.

Na geração da ideia, a fonte pode ser caracterizada de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios e constante análise de parâmetros: aprendendo com os outros, pois a ideia surgiu do técnico agrícola do município, que conheceu uma experiência semelhante, assistindo a um programa de TV. Verificou-se, portanto, que a ideia foi única, não tendo sido sugeridas outras. Ressalta-se também que a ideia não foi estimulada pela administração municipal, pois surgiu de observações de um profissional, mas a administração

assumiu o projeto e viabilizou sua realização, apoiando o projeto com investimentos financeiros e envolvimento na organização.

No desenvolvimento da proposta de projeto, não ocorreu a seleção ou teste de ideias formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003) como importantes nesta etapa (se a inovação tem possibilidades de ser bem sucedida; se há um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora, e se os benefícios potenciais da inovação são maiores, ou ao menos iguais, aos custos com seu desenvolvimento e implantação). Somente pode ser verificado uma análise informal de probabilidade de sucesso da inovação, quando os entrevistados citam que para elaborar a proposta do projeto foi realizada uma sondagem do interesse dos jiriqueiros do município em participar do evento. No entanto, não foi elaborado um plano formal de implantação do projeto, com definição de estratégias, objetivos e metas, somente a elaboração de um regulamento para o evento e não foram analisados os riscos do projeto. Também não foi realizado um projeto piloto: iniciou-se o evento convidando todos os jiriqueiros do município e com um evento organizado.

Ainda com relação ao desenvolvimento da proposta, destaca-se que os beneficiários foram envolvidos no desenvolvimento da proposta, quando sondados pela equipe organizadora a respeito do interesse em participar, o que motivou os organizadores a realizar o evento. Não houve destinação de recursos financeiros específicos para o projeto, foram utilizados recursos já previstos para investimentos em eventos da semana do município, não havendo, portanto, relação direta do projeto com o planejamento legal do município.

Na implantação do projeto, a divulgação foi bem realizada, pois foram feitas visitas da equipe às residências para convidar os jiriqueiros e anúncios nos meios de comunicação para informar e convidar a sociedade a comparecer no evento. Além disso, os entrevistados informaram que os beneficiários em geral tomaram conhecimento do projeto por meio de uma dessas mídias. Finalmente, não foi constatada nenhuma reclamação de público beneficiário por falta de informação sobre o projeto.

Ainda na implantação do projeto, não foi evidenciada a elaboração de um cronograma formal do projeto, somente definidas datas de execução da obra e programação para o dia do evento, o que dificultou o resgate histórico e a avaliação do cumprimento dos prazos. O acompanhamento do projeto foi feito pela equipe organizadora, sendo este fundamental para deixar o local pronto e estruturado no dia do evento.

Ressalta-se também na implantação do projeto, que não houve preparação (treinamento) específico para os envolvidos no projeto, tendo em vista que cada profissional

iria ser responsável pela área que já atuava na administração municipal. No entanto, este fator não foi citado influenciador do projeto.

Para implantação do projeto, não foi criada estrutura específica, somente definida uma comissão organizadora, composta por um coordenador (Diretor de agricultura), com envolvimento de outras secretarias para auxiliar na realização do evento, como setor de transporte e urbanismo (auxiliando na liberação e controle das máquinas), setor de educação e saúde (responsável por disponibilizar profissionais para acompanhar a realização do evento) e setor de comunicação (responsável pela divulgação do evento), além do técnico agrícola (auxiliando na preparação/organização do evento). No entanto, apesar de não existir estrutura específica para o projeto, não foram citados problemas neste quesito, sendo que os entrevistados destacam que a ótima relação entre a equipe contribuiu para o alcance dos resultados.

A administração municipal avalia o projeto através de dois indicadores: número de jiriqueiros participantes e público que compareceu ao evento. Os resultados são citados como satisfatórios, pois tem evoluído no decorrer dos anos, no entanto, não há estabelecido objetivo de crescimento anual que possibilite uma análise do atendimento das expectativas do público (governo, comunidade, beneficiários). Destaca-se ainda que não é avaliada formalmente e regularmente a satisfação dos beneficiários do projeto, porém, os entrevistados destacam a satisfação dos beneficiários com o projeto, com avaliação positiva do mesmo.

Analisando os fatores influenciadores, destacaram-se como fatores facilitadores os referentes à estrutura (participação da equipe e da comunidade, organização). Os fatores dificultadores citados estão relacionados ao desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros) e implantação do projeto (variações climáticas).

Finalizando, na análise do sistema de inovação do Projeto Jiricada evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, estrutura e os fatores influenciadores. Destaca-se que mesmo não tendo sido criada uma estrutura específica para o projeto, este elemento foi considerado completo pois este fator não foi citado como dificultador. Os elementos desenvolvimento da proposta, implantação do projeto e avaliação dos resultados não foram totalmente atendidos, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto nestes três elementos.

## **4.5 MUNICÍPIO DE ITÁ (SC)**

O município de Itá foi criado em novembro de 1956, tendo como município de origem o município de Seara. Porém, em função da construção da Usina Hidrelétrica, a cidade foi inundada e totalmente reconstruída, sendo reinaugurada em 1996, para receber os moradores da antiga Itá. Possui de acordo com o IBGE (2008) 6.577 habitantes (predominantemente descendentes de italianos e alemães), numa área total de 165.463 km<sup>2</sup> e um PIB de 89.658 (em milhões).

A mudança de paisagem (construção da Usina e da nova cidade) despertou o município para o turismo e hoje conta com opções em atividades aquáticas e na exploração de águas termais.

O atual prefeito chama-se Egidio Luiz Gritti do PP (Partido Progressista) e o Vice-prefeito Ademir Valberto Pinto do PPS (Partido Popular Socialista) eleitos em 2008, sendo o município antes governado pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

No município de Itá foi identificado um projeto inovador – Complexo Termas Itá, descrito a seguir.

### **4.5.1 Projeto Complexo Termas Itá**

#### **4.5.1.1 Descrição do projeto**

O Complexo Termas Itá foi inaugurado no município de Itá – SC, em 2004, sob responsabilidade da Secretaria de Administração e engenheira do município. O principal objetivo do projeto era criar um complexo para desenvolver o turismo na cidade e viabilizar a parte urbana da cidade.

Os entrevistados deste projeto foram o Sr. Jair Francisco Moschetta (Secretário de Administração no início do projeto e atual técnico em contabilidade do departamento de tributação) e Sra. Marta Inês Bender Sartoretto (engenheira). Além das entrevistas, foi feita também análise do site oficial do município.

O Complexo Turístico Thermas Itá se diferencia na região e no estado por não ser apenas um thermas, mas por oferecer um conjunto de lazer aos turistas, composto pelo próprio thermas (que conta com área de camping, atracadouro, campo de futebol suíço, quadra de tênis, 02 tobogã, lanchonete e restaurante, lanchonete na piscina, piscina para jovens, piscina infantil, piscina adultos, piscina coberta, piscina para jogo de voleibol, chuveiros, e toda a infraestrutura de segurança, bilheteria, banheiros, consultórios), por um lago e uma “prainha”, a Usina hidrelétrica, a cidade antiga e a nova cidade planejada, os museus e um hotel particular anexo, referência no estado.

Destacar a história do município de Itá é imprescindível para entender a origem do projeto Thermas Itá e, de acordo com informações do site oficial da prefeitura, a cidade de Itá foi fundada em 1919. De 1947 a 1951, foi construída a primeira Usina Hidrelétrica em Itá, que se chamava Cooperativa Força e Luz Itaense de Representação Ltda, a qual entrou em operação em 1952. Foi somente em 1956 que a cidade de Itá foi elevada à categoria de Município.

Em 1977, a Eletrosul firmou contrato com CNES (Consórcio Nacional de Engenheiros S.A), sobre novos estudos para o aproveitamento do Rio Uruguai. Em 1978, a população de Itá recebia a notícia da construção de uma Usina, sendo que com isso, a Cidade iria desaparecer. Em 1979, os estudos de revisão feitos pela Eletrosul sobre o Rio Uruguai eram concluídos para a construção da Usina Hidrelétrica. Como a cidade de Itá seria completamente submersa pelas águas do reservatório da Usina, uma nova sede municipal teve de ser pensada e planejada. No ano de 1981, foi feito lançamento do marco fundamental da cidade nova. No final da década de 80, em virtude na redução do aporte de recursos federais, houve uma diminuição no ritmo das obras. Em função da diminuição dos recursos, ocorre a coexistência de duas cidades. Em 13 de dezembro de 1996, foi inaugurada a nova cidade de Itá e, em 2000, foi inaugurada a Usina Hidrelétrica de Itá (UHE), com a geração comercial da 1ª turbina da UHE Itá.

Devido à instalação da Usina, formou-se um lago e foi perfurado o poço e então, a administração municipal começou a pensar em alternativas para desenvolver o turismo e principalmente atuar na questão social do município, tendo em vista que estava terminando a construção da hidrelétrica e os trabalhadores da Usina estavam se mudando de cidade, ocorrendo um “esvaziamento” da cidade. Assim, havia se criado um problema social no município, com casas sobrando, comércio fechando, desvalorização imobiliária, descrédito da

população com o município e, portanto, sentia-se a necessidade de uma iniciativa para viabilizar a permanência dos munícipes e desenvolver o município.

Inicialmente a Eletrosul (que é a empresa responsável pela Usina hidrelétrica) esboçou um projeto para criação de um *Thermas*, tendo em vista a realidade do município e também que o poço que abastecia a cidade tinha características de água termal. Mas este projeto não foi concretizado em função da falta de acordo com o proprietário do local onde havia a intenção de construção do projeto. Assim, mesmo não tendo sido concretizado o projeto, esta iniciativa fomentou na administração municipal a ideia de construção de um complexo turístico de águas termais.

No entanto, a administração municipal não tinha recursos próprios para o desenvolvimento deste projeto e não conseguiu parcerias privadas para financiar o projeto. Em 2003, o município de Itá ganhou uma ação na justiça referente ao retorno do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço) da Usina e, portanto, teve um incremento na arrecadação. Dispondo de mais recursos financeiros, o então prefeito reuniu as entidades do município e a população para sugerir que este acréscimo de arrecadação fosse aplicado no projeto do Complexo *Thermas* Itá. Mesmo sem apresentar nenhum estudo formal feito pela administração municipal acerca da viabilidade econômica, a sociedade aceitou a aplicação dos recursos no projeto.

Paralela a esta iniciativa da administração municipal, havia uma iniciativa de uma instituição privada (empresa Pillares) em construir um hotel que ficaria anexo ao *thermas*. Porém, a exigência da empresa é que o projeto de construção do hotel só seria efetivado se a obra do *thermas* fosse construída concomitantemente a do hotel. Assim, o município forneceu incentivos à empresa Pillares para instalar o hotel e isso deu ainda mais credibilidade ao projeto do *thermas* perante a população.

A partir da aceitação da sociedade, iniciou-se o desenvolvimento do projeto Complexo *Thermas* Itá. Inicialmente foi realizada reunião interna com a equipe de governo para definir o tipo de processo que seria adotado. Em função da limitação de recursos, a administração municipal optou por executar a obra por administração direta, ou seja, não foi contratada empresa para execução da obra, portanto todo o controle da obra (contratações de funcionários, compra de materiais, etc) ficou sob responsabilidade da prefeitura.

Para acompanhar o desenvolvimento do projeto, a secretaria de administração e o departamento de engenharia foram definidos pela administração municipal como responsáveis pelo acompanhamento e execução do projeto. As secretarias de agricultura, indústria e

comércio tinham envolvimento indireto, somente quando era solicitada a execução de algum serviço específico. Destaca-se ainda a contratação de funcionários temporários para execução da obra, que ficaram subordinados à equipe responsável pelo projeto

Os entrevistados citam que durante a execução da obra houve inúmeras reuniões de trabalho, para discutir o andamento das obras e a solução de problemas que surgiam, mas que o houve o envolvimento e o empenho de toda a administração municipal, o que foi fundamental para o êxito do projeto. A única dificuldade citada na estrutura para a execução do projeto foi de controle dos funcionários contratados para a construção da obra (com relação a horário, pagamento, etc).

Avaliando o projeto, os entrevistados citam que mesmo não tendo sido estabelecidos objetivos iniciais, o projeto é considerado pela administração municipal como bem-sucedido, destacando impactos como a valorização dos imóveis no município, desenvolvimento econômico, criação de empregos em função do turismo, valorização e melhoria da auto-estima da sociedade, aumento da credibilidade dos munícipes com relação ao município. No entanto, a administração municipal não definiu indicadores formais que comprovem estes resultados e não faz avaliações periódicas do desempenho do projeto.

Dentre os fatores que facilitaram o projeto, os entrevistados citam: os recursos financeiros próprios destinados que suportaram todo o projeto; apoio das entidades e da comunidade; empreendimento da iniciativa privada que auxiliou na divulgação do projeto e na manutenção do empreendimento; e entrosamento e dedicação da equipe de trabalho

Já, os fatores gerais citados que dificultaram o projeto foram: questões burocráticas (licenças ambientais, leis); dificuldades na operacionalização do poço (complexo manuseio da bomba); falta de experiência dos funcionários da prefeitura com este tipo de projeto; falta de experiência dos fornecedores de materiais para a construção do projeto (em termos de documentação, entrega, especificação); fornecedores de material tentaram enganar a prefeitura mandando material de má qualidade, além do já citado controle dos funcionários que trabalhavam na obra (queriam sair mais cedo, queriam melhores salários).

Foram entrevistados também três beneficiários do projeto: Sra. Terezinha Bittencourt (municípe e presidente da Cooperativa de Artesanato); Srs. Sérgio Rossi e Rudimar Rossi (munícipes e empresários no município).

A Sra. Terezinha cita que os moradores souberam do projeto Thermas através dos meios de comunicação e pela conversa com os moradores da cidade, porém destaca que o projeto ficou muito tempo parado até iniciarem as obras, e não foram divulgados os motivos

que geraram esta demora. A entrevistada cita que os moradores avaliam positivamente o projeto, destacando inúmeros resultados positivos para a cidade, dentre eles, a melhoria da qualidade de vida e na auto-estima das pessoas, desenvolvimento do comércio local e incremento nas vendas. Destacou que o principal fator impulsionador do projeto foi o incentivo da Eletrosul e a instalação da Usina, mas ressalta que o resultado poderia ser ainda maior se houvesse maior divulgação da cidade e melhorasse a estrutura para receber turistas (alguns estabelecimentos comerciais atendem somente em horário comercial).

O Sr. Sérgio e o Sr. Rudimar destacam que os moradores souberam do projeto por meio da divulgação feita pela administração municipal, nos meios de comunicação e pela conversa entre os próprios moradores. Os entrevistados citam que com a implantação do projeto, os moradores observaram um incremento das vendas do comércio, motivação para desenvolver o lazer do município (através de criação de mais eventos, como carnaval que se tornou referência no estado, festa do município com maior e melhor programação) e melhoria da qualidade de vida e auto-estima dos munícipes. Estes resultados só foram alcançados em virtude da participação e apoio da comunidade e pelo empenho da administração municipal.

#### 4.5.1.2 Análise do projeto

O Complexo Turístico Thermas Itá criado em Itá – SC, na essência não é pioneiro na região da Amauc, tendo em vista que o município de Piratuba também possui um Thermas. No entanto, o município de Itá se diferenciou em relação ao método, pois não possui somente o thermas, como o município de Piratuba, mas o que diferencia é o conjunto de lazer que foi criado no entorno. Além do thermas, há um lago e uma “prainha”, que é pública, a Usina hidrelétrica, a cidade antiga e a nova cidade planejada, os museus e um hotel particular anexo, que é referência no estado. O projeto apresentou ainda melhorias do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, características de projeto público inovador citadas pelos autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003). Observaram-se estas características por meio dos resultados qualitativos, mencionados pelos entrevistados da pesquisa.

Com relação à geração da ideia, observou-se que esta foi estimulada inicialmente pela iniciativa privada e, depois, pela administração municipal, quando discutiu com a equipe alternativas para desenvolver o turismo no município. Houve total apoio do governo no

projeto, com a aplicação de um alto valor de recursos financeiros e contratação de recursos humanos. A fonte de ideias pode ser caracterizada, portanto, de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) somente como constante análise de parâmetros, pois a ideia surgiu devido às características da água do município, pois o poço que abastecia a cidade tinha características de água termal, mas também por existir no município a Usina e na região, outro thermas, que servia de referência.

No desenvolvimento da proposta, não se observou na etapa de seleção ou teste de ideias uma análise formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003), que são as possibilidades de sucesso da inovação, existência de um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e benefícios potenciais em relação aos custos. Por meio de reuniões de trabalho, entre a equipe de governo e, mesmo com a empresa que estava instalando o hotel, foram feitas discussões e análises informais sobre a possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios. Entretanto, a administração municipal não fez uma análise de risco do projeto, bem como, não desenvolveu projeto piloto.

Ainda relacionado ao desenvolvimento da proposta, foram destinados recursos financeiros específicos para o projeto, estabelecendo assim, relação direta entre o projeto e o planejamento legal do município. Os beneficiários (moradores do município) foram envolvidos na discussão do investimento e aprovaram a aplicação de recursos financeiros no projeto, o que facilitou o desenvolvimento do projeto. Não foi evidenciada, no entanto, a existência de um plano de implantação do projeto, com estabelecimento de estratégias, objetivos e metas a serem alcançadas, o que dificultou a análise da eficácia do projeto.

Para a implantação da inovação, houve divulgação da inovação através dos meios de comunicação e pelas conversas entre a população. No entanto, foi citado pelos beneficiários uma falha na divulgação quando foi destacado que o projeto ficou parado um tempo antes de sua implementação e não foram divulgados os motivos para a população.

O projeto foi implantado baseando-se em um cronograma de execução da obra, que foi criado para acompanhamento dos prazos, em função da exigência da empresa privada de concluir o thermas no mesmo prazo que o hotel, o que possibilitou a análise constante do projeto. Ainda na implantação do projeto, não foi evidenciada preparação (treinamento) dos envolvidos no projeto, pois os funcionários municipais envolvidos estavam atuando na sua área de responsabilidade e os contratados na obra eram trabalhadores da construção civil. No entanto, a falta de experiência dos profissionais foi citada como um fator dificultador, evidenciando assim, a necessidade de uma preparação específica para o projeto.

A avaliação dos resultados do projeto é feita somente pela percepção dos envolvidos no projeto, não sendo criados e utilizados indicadores que comprovem os resultados. A administração municipal avalia o projeto como positivo pela valorização dos imóveis no município, desenvolvimento econômico, criação de empregos em função do turismo, valorização e melhoria da auto-estima da sociedade, aumento da credibilidade dos munícipes com relação ao município. Assim, os resultados são citados como satisfatórios, mas como não são realizadas avaliações periódicas que comprovem estes resultados, e como não foram estabelecidos objetivos, não é possível fazer uma avaliação crítica e mensuração do atendimento às expectativas do público (governo, comunidade). Ressalta-se, porém, que os beneficiários entrevistados relatam a grande satisfação dos moradores com o projeto e os grandes impactos positivos que o projeto causou no município.

Analisando a estrutura do projeto, verifica-se que não foi criada uma estrutura específica no governo para atender o projeto, somente criada uma equipe para acompanhamento, com envolvimento de várias secretarias e contratação de funcionários temporários. Destaca-se, que a estrutura foi citada como fator dificultador, evidenciando a necessidade de profissionais com experiência neste tipo de projeto. Também foram citadas algumas dificuldades na relação da equipe coordenadora do projeto com os funcionários contratados (no tocante a horário de trabalho, direitos, etc.), mas sem maiores problemas.

Relacionado aos fatores influenciadores, foram citados como fatores facilitadores os referentes à estrutura (entrosamento equipe de trabalho, apoio da comunidade e do governo) e desenvolvimento da proposta (recursos financeiros disponíveis). Os fatores dificultadores citados estão relacionados às características da inovação e estrutura (falta de experiência dos profissionais com este tipo de projeto, dificuldade de controle dos profissionais da obra) e implantação da inovação (questões burocráticas, operação do poço, relação com fornecedores).

Analisando o sistema de inovação do projeto Complexo Thermas Itá evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, implantação da inovação e os fatores influenciadores. Os elementos desenvolvimento da proposta, estrutura e avaliação dos resultados não foram totalmente atendidos, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto nestes três elementos.

## **4.6 MUNICÍPIO DE PRESIDENTE CASTELLO BRANCO (SC)**

O município de Presidente Castello Branco foi criado em novembro de 1963, tendo origem o município de Ouro. Possui de acordo com o IBGE (2008) 1.794 habitantes (predominantemente descendentes de italianos e alemães), numa área total de 76,94 km<sup>2</sup> e um PIB de 15.464 (em milhões). Cerca de 90% (noventa por cento) dos habitantes vivem da agricultura, destacando-se o milho o principal produto.

O atual prefeito é Cláudio Sartori e a Vice-prefeita Marisa Petkov Talini, ambos do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), eleitos em 2008, porém sendo a segunda gestão consecutiva deste partido no município.

No município de Presidente Castello Branco foi identificado um projeto inovador – Escola e Comunidade: parceiras na educação ambiental, descrito a seguir.

### **4.6.1 Projeto Escola e Comunidade: Parceiras na Educação Ambiental**

#### 4.6.1.1 Descrição do projeto

O projeto Escola e Comunidade foi criado no município de Presidente Castello Branco – SC, em 2007, sob responsabilidade da secretaria de administração do município. O objetivo do projeto era de promover a sensibilização do Educando e da Comunidade pela qual está inserido, valor sobre Meio Ambiente, biodiversidade e a importância de conviver em harmonia com o ecossistema, visando à compreensão dos componentes e mecanismos que regem o sistema natural.

Os entrevistados deste projeto foram a professora Andréia Longuini Balzzan (professora no início do projeto e atual assistente técnica pedagógica), Dionete Frigo (assistente de educação e professora de química e física). O “Projeto: Escola e Comunidade: Parceiras na Educação Ambiental”, elaborado em 2008 pela Escola de Educação Básica Dois Irmãos de Presidente Castello Branco – SC, para participação em feira, também foi analisado.

O projeto Escola e Comunidade é um projeto pioneiro da Região da AMAUC e no estado, por envolver escola e comunidade, motivando os alunos a trabalhar as questões ambientais juntamente com a comunidade, fazendo com que ambos se sintam comprometidos. O projeto destacou-se na região, recebendo em 2008 o primeiro lugar na feira multidisciplinar estadual e também sendo um dos projetos apresentados na feira de Ciência e Tecnologia, no ano de 2009, em Florianópolis -SC.

A prefeitura municipal de Castello Branco, no ano de 2007, contratou uma engenheira ambiental para trabalhar as questões ambientais no município com os professores da rede de ensino municipal e estadual. Inicialmente, a engenheira fez um curso com os professores para sensibilizar sobre as questões ambientais do município e discutiram-se os problemas ambientais que o município enfrentava. A discussão dos problemas ambientais do município foi feita em grupos e posteriormente, cada grupo expôs ideias para trabalhar o tema meio ambiente no município. Ao final da exposição, o grupo geral de professores concluiu que a ideia de trabalhar os problemas ambientais do município, envolvendo os alunos da rede municipal e estadual de ensino e a comunidade, era a melhor forma de trazer bons resultados. Além disso, entre os professores houve consenso que o maior problema ambiental do município era a questão lixo, pois informalmente tinha-se conhecimento de que a maior parte da população do município não realizava a separação, sendo também que o mesmo não era recolhido, e no interior ele era depositado em fossas e a céu aberto.

Desta forma, iniciou-se o desenvolvimento do projeto, tendo como coordenadoras responsáveis, a diretora rede estadual e a diretora da rede municipal de ensino, com apoio da engenheira ambiental e dos professores. Na execução do projeto, os alunos tiveram papel fundamental, conforme será exposto na sequência.

A primeira etapa do projeto em 2007 foi a capacitação dos professores da escola para trabalhar a Educação Ambiental com alunos, tentando sensibilizá-los e despertando o interesse pelo Meio em que vive. Na sequência foi realizada esta sensibilização com os alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Fundamental.

Após este trabalho, em reunião de discussão entre a equipe coordenadora, professores e alunos, optou-se por serem realizadas reuniões nas comunidades, e estas foram agendadas em todas as comunidades do interior e nos bairros do município. Os alunos, sob orientação dos professores e coordenadores, ficaram responsáveis pela distribuição dos convites nas residências e pela realização da reunião.

No dia da reunião os alunos faziam inicialmente um momento cultural, com encenações e dramatizações e, posteriormente faziam a sensibilização dos problemas ambientais existentes no município, buscando identificar as potencialidades e insuficiências do município em relação ao meio-ambiente, valorizando assim o que a comunidade tem de bom, e melhorando as insuficiências da própria comunidade, com um planejamento participativo. O objetivo era também de conscientizar os moradores sobre a importância de preservar aquilo que se tem no município e reconstruir o que se perdeu. Houve consenso nas comunidades de que o principal problema a ser tratado era o lixo.

A partir deste levantamento, desenvolveu-se no município todo um processo de conscientização, palestras informativas sobre como separar o lixo, tempo de decomposição, importância de dar a ele um destino correto, resultados que seriam obtidos nos mais diversos âmbitos. Destaca-se, porém, que o foco principal era pôr em prática o que foi repassado e haver uma mudança de atitude, pois só assim o projeto poderia ser levado avante.

Na sequência, a prefeitura municipal iniciou a distribuição gratuita nas residências de sacos plásticos de diversas cores para separação do lixo e criou um sistema de recolhimento de lixo no município (o caminhão que recolhe o lixo passa nas comunidades com intervalo de quinze dias). Também foi necessário um replanejamento do aterro existente, o qual não estava sendo utilizado de forma correta, que havia substituído o antigo lixão, pois de nada adiantaria haver a separação, se não houvesse o destino correto. O lixão não possuía, como qualquer outro, nenhuma preparação do solo para receber os resíduos sólidos e nenhum sistema de tratamento. Isso faz com que solo, lençóis freáticos, fauna e flora sejam contaminadas, desequilibrando todo o ecossistema ali existente, havendo também uma enorme possibilidade de seres humanos contraírem determinadas doenças.

O aterro do município necessita ser melhorado, mas já possui um sistema de separação de lixo; o mesmo, não é mais deixado a céu aberto. Nele existe uma casa de recepção onde é realizada a triagem, a separação do lixo reciclável do rejeito. O lixo é recolhido em todo o município e vendido pela prefeitura municipal para empresas de reciclagem, com o objetivo de arrecadar recursos para serem reinvestidos no próprio projeto, como por exemplo a compra de sacos plásticos que são distribuídos aos muncípes.

Destaca-se, portanto, que o projeto beneficiou de forma direta todos os alunos envolvidos (em torno de 500 alunos), aproximadamente 35 professores e de uma forma geral toda a comunidade, mais especificamente 90% da população que participou das reuniões.

A avaliação do projeto foi realizada formalmente, somente com os alunos do Colégio Estadual, em função da participação do projeto em uma feira, obtendo os seguintes resultados:

- Separação do lixo nas residências: 95% separam e 5% não separam;
- Recolhimento do lixo: 97% há recolhimento e 3% não há;
- Satisfação com o projeto educação ambiental: 70% excelente; 29% bom e 1% regular;
- consciência da importância da separação e recolhimento do lixo na preservação do meio ambiente: 95% tem consciência e 5% não tem.

Analisando os resultados da pesquisa, as entrevistadas citam o projeto como bem-sucedido, atendendo as expectativas da equipe. Destaca-se ainda que, mesmo não tendo sido estabelecidos indicadores de avaliação e não ter sido feita avaliação formal e periódica, observa-se que atualmente a maior parte da população Castellense separa e entrega o lixo. Considera-se o projeto de bom alcance e de grande importância para a diminuição dos impactos ambientais, possuindo uma mudança de atitude, pois já se dizem conscientes no seu papel como cidadãos que pretendem desenvolver um mundo sustentável. Assim, os entrevistados citaram que os principais impactos ou efeitos do projeto foram:

- Conscientização da comunidade com os problemas ambientais;
- conscientização dos alunos (comportamento em relação ao lixo na escola);
- melhoria do aterro sanitário (havia uma crescente produção de lixo e o aterro antigo não tinha muito tempo de vida);
- reverter os recursos financeiros arrecadados com o lixo reciclável em recursos para a comunidade;
- fomento para a criação de uma horta comunitária no local do aterro para visita e trabalho com os alunos (em desenvolvimento).

Os fatores que contribuíram para o sucesso do projeto, de acordo com as entrevistadas foram: envolvimento dos professores, alunos e comunidade; apoio do governo com recursos; existência de informação (profissional contratada com conhecimento no assunto). Já, os fatores que dificultaram o projeto foram: falta de profissionais dedicados exclusivamente ao trabalho gerando sobrecarga aos professores, bem como a resistência de participação da população do perímetro urbano.

Na descrição do projeto Escola e Comunidade, foram entrevistados dois beneficiários do projeto, Ivete Frigo e Sidimar Ferrari, alunos e participantes do projeto.

Em 2007, Ivete cursava o Ensino Médio no CEJA (Centro de educação de jovens e adultos) e teve os professores apresentaram para todos os alunos a ideia do projeto a ser desenvolvido. A aluna destaca que se envolveu no projeto, inicialmente participando da sensibilização feita pela engenheira e pelos professores e, na sequência, auxiliando no desenvolvimento do projeto, participando das reuniões de preparação dos trabalhos para serem apresentados nas comunidades.

A entrevistada destaca ainda que o projeto teve resultado positivo no município, principalmente criando a consciência na população da necessidade de separação do lixo. O bom resultado do projeto ocorreu, na opinião da aluna, em função do empenho dos profissionais envolvidos (engenheira, professores e alunos), da administração municipal (que fez a distribuição dos sacos de lixo e iniciou a coleta nas residências) e também da comunidade em geral que participou das reuniões e iniciou a separação do lixo. Ressalta apenas que houve dificuldades na conscientização e na colaboração de alguns moradores da área urbana, que não aderiram ao projeto.

O aluno do Ensino Fundamental Sidimar Ferrari relata que não participou do desenvolvimento da ideia, mas que soube do projeto, em sala de aula, pois os alunos do ensino médio repassaram aos demais alunos ideia do projeto. O entrevistado destaca que participou das reuniões de sensibilização e na organização e realização das reuniões nas comunidades e diz que a população em geral está satisfeita com o projeto, pois a cidade está mais limpa, o lixo agora tem destino correto e a população está mais consciente com relação à preservação do meio-ambiente.

#### 4.6.1.2 Análise do projeto

O Projeto Escola e Comunidade caracteriza-se como inovador por ser pioneiro da Região da AMAUC e no Estado, utilizando uma metodologia diferenciada de envolver escola e comunidade, motivando os alunos a trabalhar as questões ambientais juntamente com a comunidade, comprometendo ambos com a melhoria do ambiente do município. O projeto demonstrou uma melhoria do desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, características de projeto público inovador de acordo com os autores pesquisados (BRASIL, 2007; FGV, 2008; REZENDE; CASTOR, 2005; ENAP, 2008;

MULGAN; ALBURY, 2003). Observou-se através de resultados quantitativos (indicadores) e qualitativos (entrevistas com equipe do projeto e com beneficiários) que o projeto trouxe resultados positivos e gerou satisfação do público beneficiado.

Na geração da ideia, observou-se que ela foi estimulada pela administração pública, quando contratou uma engenheira ambiental para ministrar cursos nas escolas e levantar alternativas de analisar e melhorar as questões ambientais do município. Foram sugeridas várias ideias de trabalho no curso oferecido aos professores, porém, através de grupos de discussão houve consenso que o maior problema ambiental do município era a questão lixo e que deveriam ser envolvidos alunos e comunidade para melhor alcance dos resultados.

A administração municipal assumiu o projeto e viabilizou sua realização e o apoio do governo ao projeto ficou expresso pelo incentivo inicial de realização das reuniões nas comunidades e posteriormente por atuar no problema identificado, o lixo, iniciando a coleta seletiva em todo o município. A fonte de ideias pode ser caracterizada, portanto, de acordo com a classificação de Mulgan e Albury (2003) como espaço para criação, pois foram proporcionados cursos para professores, alunos e comunidades visando identificar e atuar nos principais problemas ambientais do município.

No desenvolvimento da proposta, não se observou na etapa de seleção ou teste de ideias, uma análise formal e crítica de todos os fatores citados por Mulgan e Albury (2003), que são as possibilidades de sucesso da inovação, existência de um plano claro acerca de como desenvolver a ideia inovadora e benefícios potenciais em relação aos custos. Citou-se, somente a realização de reuniões de discussão do projeto para avaliar a possibilidade de sucesso da inovação e os possíveis benefícios do projeto, mas não houve análise de risco formal ou execução de projetos pilotos. Inicialmente, também não foi elaborado um plano de implantação formal para desenvolver a ideia (estratégias, objetivos e metas), somente foi elaborado, em 2008, pela Escola de Educação Básica Dois Irmãos, de Presidente Castello Branco – SC, para participação em feira.

Ainda relacionado ao desenvolvimento da proposta, não foram destinados recursos financeiros específicos para o projeto, pois foram feitos poucos investimentos financeiros. Assim, o projeto não teve relação direta com o planejamento legal do município. Os beneficiários envolvidos no desenvolvimento da proposta foram os alunos e professores, e a comunidade em geral participou somente da implantação.

Para a implantação da inovação, a divulgação da inovação para os alunos e professores aconteceu no próprio colégio e para a comunidade foi feita através de distribuição

dos convites nas residências e pode-se constatar que a divulgação foi bem realizada, pois os beneficiários destacaram que os alunos envolvidos e a comunidade tomaram conhecimento do projeto através destes meios.

O projeto foi implantado baseando-se em um cronograma de reuniões nas comunidades, sendo acompanhado pelos professores coordenadores. A elaboração do cronograma facilitou o desenvolvimento do projeto, possibilitando acompanhamento dos alunos, comunidade e dos professores acerca do andamento do projeto. Destaca-se ainda na implantação do projeto, a realização da preparação (treinamento) dos envolvidos no projeto, inicialmente dos professores, passando pelos alunos e posteriormente todas as comunidades do município, fato este que mobilizou e motivou todos os envolvidos a participarem.

Analisando a estrutura do projeto, verifica-se que não foi criada uma estrutura específica no governo para atender o projeto, não havia nenhum profissional dedicado exclusivamente ao projeto, somente criada uma equipe, formada pelas diretoras dos colégios, a engenheira ambiental, professores e alunos. A falta de uma estrutura específica foi citada como fator dificultador, pois sobrecarregou os envolvidos no projeto, principalmente os professores que já possuíam as tarefas rotineiras. No entanto, destacou-se a ótima relação entre a equipe envolvida e o empenho de todos com o projeto, citando apenas dificuldades com alguns moradores do perímetro urbano do município que não aderiram totalmente ao projeto.

Para avaliar o desempenho do projeto, formalmente foi realizada uma pesquisa com os alunos do Colégio Estadual, em função de participação em uma feira. Os resultados são citados como satisfatórios, atendendo às expectativas da equipe, com a maior parte dos alunos satisfeitos, separando o lixo e conscientes da importância deste trabalho. Além disso, pela percepção da equipe envolvida, o projeto teve grande impacto na sociedade como um todo, trazendo inúmeros benefícios para o município. No entanto, não foram estabelecidos objetivos a serem alcançados e não há mensuração de indicadores que possibilite uma avaliação crítica do alcance do projeto e do atendimento as expectativas do público envolvido.

Analisando os fatores influenciadores, observou-se que com relação à estrutura foram citados tanto facilitadores (envolvimento da equipe, governo e comunidade) como dificultadores (falta de profissionais dedicados exclusivamente ao projeto e resistência da população perímetro urbano). Além destes fatores, também foram citados fatores facilitadores com relação ao desenvolvimento da proposta (recursos financeiros disponíveis).

Para finalizar, na análise do sistema de inovação do projeto Escola e Comunidade evidenciou-se a existência de três elementos do sistema que são a geração da ideia, implantação da inovação e os fatores influenciadores. Os elementos desenvolvimento da proposta, estrutura e avaliação dos resultados não foram totalmente atendidos, tornado assim, o sistema de inovação deste projeto incompleto nestes três elementos.

#### **4.7 ANÁLISE GERAL DOS PROJETOS**

Nesta seção faz-se a análise geral dos projetos inovadores identificados na Região da AMAUC- SC, respondendo às questões de pesquisa propostas neste estudo e destacando os principais fatores identificados em cada etapa do sistema de inovação.

Foram identificados nos municípios pesquisados da Região da AMAUC – SC, nove projetos inovadores, pertencentes a seis diferentes municípios e de seis áreas de atuação distintas, implantados nos últimos dez anos, sendo eles: 1) Escolinhas Esportivas do município de Concórdia, da área do esporte; 2) Loteamento Frei Lency, município de Concórdia da área social; 3) Horta caseira, município de Piratuba e área da Saúde; 4) Cuidadoras de Idosos, município de Peritiba e área da saúde; 5) Jiricada, município de Alto Bela Vista, da área de cultura e lazer; 6) Orçamento Participativo, município de Concórdia, da área administrativa; 7) Escola Sócioambiental, município de Piratuba, da área de educação; 8) Complexo Thermas Ita, município de Itá da área de cultura e lazer; e 9) Escola e Comunidade, município de Presidente Castello Branco, da área de educação.

Analisando o que caracteriza como inovadores os projetos municipais identificados, pode-se observar através dos dados que cinco projetos foram pioneiros no município, na região ou no estado: Escolinhas esportivas, Horta caseira, Escola sócioambiental, Cuidadoras de idosos e Escola e Comunidade, evidenciando o desenvolvimento de práticas incomuns. Os outros quatro projetos, Loteamento Frei Lency, Orçamento Participativo, Jiricada e Complexo Thermas Itá caracterizaram-se como inovadores por utilizarem uma metodologia diferenciada, demonstrando mudanças significativas em relação às práticas anteriormente desenvolvidas no próprio município, em outras regiões, estado e até país. Verifica-se, portanto, que os municípios da região pesquisados são pioneiros em muitos projetos, demonstrando a

iniciativa, a busca de desafios, estando à frente, lançando inovações na região, assim como criam novos métodos para se desenvolver e atender as necessidades da população.

Na caracterização dos projetos inovadores, verificou-se ainda que todos os projetos melhoriam o desempenho do serviço público e atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos, que são características de projeto público inovador, citadas pelos autores nas referências, porém apenas três projetos - escolinhas esportivas, orçamento participativo e escola e comunidade, utilizam indicadores para, de alguma forma, mensurar esta melhoria. Tal fato evidencia, que as equipes envolvidas no projeto acompanham de certa forma os resultados, porém, não dispõem de tempo ou de preparo técnico para desenvolver ou utilizar metodologias formais que mensurem e avaliem estes resultados.

Com relação à forma como são geradas as ideias, observou-se que houve estímulo da administração municipal em cinco projetos pesquisados – Escolinhas Esportivas, Loteamento Frei Lency, Orçamento participativo, Termas Itá e Escola e Comunidade. Este estímulo ocorreu por meio da elaboração de planos de governo, da capacitação ofertada, como necessidade de planejamento da área e devido às necessidades do município. Nos demais projetos, não houve estímulo do governo para geração da ideia, a mesma foi gerada a partir de observações dos funcionários da administração municipal e de entidades do município, no desenvolvimento de suas atividades. Assim, constatou-se que há na região o estímulo a novas ideias, o que é fundamental para o surgimento das inovações. Avaliando a fonte de ideias das inovações, identificou-se que a maior parte surgiu da atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios, seguida da constante análise de parâmetros e uma menor parte dos manifestos e compromissos políticos, evidenciando assim, a importância de estimular cada vez mais os funcionários na busca de inovações, pois estes se destacam como principal fonte de ideias inovadoras nos municípios.

Ainda relacionado à geração de ideias, verificou-se que mesmo as inovações que não surgiram do estímulo da administração municipal, receberam apoio do governo para viabilização do projeto, evidenciado por meio de envolvimento direto e da alocação de recursos, sejam financeiros e/ou humanos. Isso demonstra a importância dispensada pelos administradores públicos às inovações, incentivando o desenvolvimento das inovações nos municípios.

No aspecto relativo ao desenvolvimento da proposta, analisando a etapa de seleção e teste de ideias, verificou-se que todos os projetos realizaram, de alguma forma, a análise da possibilidade de sucesso da inovação, seja através de diagnóstico dos beneficiários, visitas à

outros municípios com a experiência implantada ou de reuniões de discussão, porém sem evidências de um estudo técnico que demonstre efetivamente a possibilidade de sucesso. Ressalta-se ainda, que em nenhum dos projetos pesquisados foi feita uma análise de risco ou o desenvolvimento de projeto piloto, destacando-se apenas um projeto, Horta Caseira, com uma experiência bem-sucedida realizada antes do início do projeto. Porém, este não foi especificamente um projeto piloto, mas sim a inspiração para a iniciativa. A inexistência de um estudo técnico da possibilidade de sucesso da inovação, de análise de risco e de projeto piloto, demonstra a fragilidade dos projetos na etapa de seleção e teste de ideias de uma inovação.

No desenvolvimento da proposta, verificou-se também que somente três projetos, Loteamento Frei Lency, Orçamento Participativo e Complexo Thermas Itá receberam recursos financeiros específicos para o projeto, estando especificados no planejamento legal do município. Os demais projetos utilizaram recursos financeiros que já estavam previstos na secretaria ou área a que estavam vinculados. Tal fato ocorreu, pois a maior parte dos projetos pesquisados são de pequeno porte, que não necessitaram de altos investimentos financeiros, somente os três maiores receberam recursos específicos.

Ainda na análise do desenvolvimento da proposta, observou-se que os beneficiários foram envolvidos na elaboração da proposta em todos os projetos, sendo que em seis deles com informações para a realização de diagnóstico e em três deles, Complexo Thermas Itá, Escola e Comunidade e Orçamento participativo, com envolvimento direto na aprovação de recursos, sensibilização e elaboração de regimento, respectivamente. Este envolvimento dos beneficiários nos projetos auxiliou a identificação das características e necessidades dos mesmos, servindo de base para elaboração de um projeto que atendesse as expectativas dos públicos envolvidos (beneficiários, comunidade e governo).

Finalizando a análise do desenvolvimento da proposta, pode-se constatar que somente em dois projetos, Loteamento Frei Lency e Cuidadoras de idosos, foi elaborado um projeto técnico no início do projeto, destacando a justificativa ou relevância do projeto, apresentando diagnóstico, metodologia e estratégias a serem adotadas, e objetivos e metas a serem alcançados. No projeto Escola sócioambiental destacou-se a elaboração de um projeto, mas não foi possível seu resgate para avaliação de conteúdo. Os projetos Escolinhas Esportivas, Horta Caseira e Escola e Comunidade formalizaram um projeto anos após a sua implantação, em função de necessidades que surgiram (solicitação de investimentos, participação em feiras, etc) e os demais projetos não tem formalizado um projeto de

implantação da inovação. A falta de elaboração e formalização do projeto de implantação demonstra a irrelevância que a etapa desenvolvimento da proposta é tratada pelas equipes envolvidas e demonstra, mais uma vez, a fragilidade desta etapa no sistema de inovação. Sem a formalização de um projeto de implantação, não é possível fazer uma avaliação técnica do alcance dos objetivos, uma vez que estes não foram definidos.

Na análise da forma como são implementadas as inovações, etapa seguinte do sistema de inovação, observou-se a divulgação da inovação foi feita em todos os projetos, utilizando-se de diversos meios como divulgação nas escolas e associações, anúncios nos meios de comunicação e convites diretos para os beneficiários (visitas nas residências e convites impressos), destacando-se esta última forma como a mais utilizada nos projetos. Este contato pessoal utilizado para a divulgação das inovações foi possível em função das características dos municípios pesquisados e a abrangência do projeto, pois se tratam de pequenos municípios e a população beneficiada era restrita.

Ainda na análise da implementação das inovações, verificou-se que em somente três projetos, Loteamento Frei Lency, Orçamento Participativo e Escola e Comunidade foi realizado algum tipo de preparação para os envolvidos (treinamentos, cursos), sendo que nos demais não houve preparação específica para o projeto. A inexistência desta preparação não foi citada como o principal fator dificultador para a realização do projeto, no entanto, tendo em vista as características dos projetos pesquisados (a maioria pioneiro), algumas dificuldades apontadas no relacionamento entre as unidades administrativas e as fragilidades identificadas nas etapas do sistema, pode-se evidenciar a necessidade de haver uma maior preocupação com a preparação de todos os envolvidos no projeto.

Para finalizar a avaliação da etapa de implementação das inovações, observou-se que para implantação do projeto a maior parte dos municípios cita a elaboração de um cronograma que especifica as ações a serem executadas e os prazos, uma espécie de plano operacional. A elaboração deste plano se mostrou fundamental para acompanhamento da execução do projeto, sendo este o instrumento utilizado pelos projetos para verificar o cumprimento dos prazos e andamento do projeto. Tal fato é considerado positivo, uma vez que é necessária a definição de uma forma de controle da implantação do projeto.

No aspecto relativo à avaliação das inovações, verificou-se que, somente em três projetos, Escolinhas Esportivas, Orçamento Participativo e Jiricada, foram definidos indicadores para acompanhamento dos resultados, sendo que os demais fazem a avaliação somente a partir da percepção dos envolvidos no projeto. No entanto, como em nenhum dos

projetos foi estabelecidos objetivos e metas, mesmo nos que possuem indicadores não é possível fazer uma avaliação do alcance dos resultados e mensuração do atendimento das expectativas dos públicos envolvidos (beneficiários, governo e comunidade em geral), uma vez que estes não foram estabelecidos. Destaca-se, porém, que apesar dos projetos não utilizarem metodologia de avaliação formais mais “científicas”, as inovações foram avaliadas por métodos informais e em todos os projetos os resultados alcançados são citados como satisfatórios, com inúmeros benefícios para o município. Conclui-se então, que os métodos de avaliação são incompletos e imprecisos, inseguros e informais, apesar de existirem no nível de compreensão e capacidade do corpo técnico dos municípios.

Com relação à estrutura de gestão para a inovação, levantou-se que em somente três projetos, Escolinhas Esportivas, Orçamento Participativo e Escola Sócioambiental foi criada uma estrutura específica para atuação, com profissionais dedicados exclusivamente ao projeto. A falta de profissionais dedicados exclusivamente aos projetos foi citada como um fator dificultador, uma vez que gerou sobrecarga aos envolvidos, sendo que a “falta de tempo” para dedicação ao projeto foi citado como principal motivo para o não cumprimento de etapas importantes do sistema, como desenvolvimento da proposta e avaliação, pois priorizava-se a implantação, para a inovação sair do papel. Observa-se, nesta etapa, o principal fator influenciador do sistema de inovação, demonstrando a importância da estrutura para o sistema. Ressalta-se ainda na estrutura, a análise da relação entre os envolvidos nos projetos, sendo citada com o principal fator facilitador das inovações, sendo que na maioria dos projetos, o bom relacionamento, o envolvimento e motivação da equipe, dos beneficiários, do governo e da comunidade foi citado como um fator importante na obtenção dos resultados.

Avaliando os fatores influenciadores, última etapa do sistema de inovação, verifica-se que em todos os projetos foram citados fatores facilitadores e dificultadores, sendo que o fator estrutura, conforme já citado, é o principal fator influenciador. Como facilitador da estrutura destacou-se as relações entre as equipes e o empenho e engajamento e como dificultador principalmente a falta de pessoal dedicado exclusivamente ao projeto e nas relações entre as unidades (entre equipe, com beneficiários, entre beneficiários, etc). Além da estrutura, também foram citados fatores referentes ao desenvolvimento da proposta, principalmente relacionados à alocação de recursos financeiros (citado como facilitador quando havia disponibilidade e como dificultador quando não foram alocados recursos) e a implantação da inovação, relacionados à questão de infra-estrutura (citado como facilitador

quando havia disponibilidade e como dificultador quando não havia); e, a demais fatores que dificultaram a execução do plano, em função de expectativas diferentes entre beneficiários, variações climáticas, questões burocráticas, entre outros. Conclui-se, portanto, que a identificação destes fatores é de extrema importância para o sistema de inovação, pois se pode intensificar os facilitadores e atuar para minimizar os dificultadores e seus efeitos.

Para finalizar, na análise do sistema de inovação, constata-se que nenhum dos projetos pesquisados apresenta um sistema completo, com atendimento das seis etapas identificadas por este estudo. A etapa de geração da ideia e dos fatores influenciadores foi considerada atendida por todos os projetos, uma vez que foi especificada a forma como foram geradas as ideias e as fontes, bem como os fatores influenciadores de cada etapa. Constatou-se que oito dos nove projetos pesquisados atenderam pelo menos, três elementos do sistema de inovação, demonstrando que há a configuração de um sistema. Os elementos de desenvolvimento da proposta e avaliação das inovações não foram atendidos completamente em nenhum dos projetos pesquisados e o elemento estrutura foi considerado atendido por apenas um projeto, que não citou como fator dificultador do projeto. Portanto, destaca-se a fragilidade do sistema principalmente em três elementos (desenvolvimento da proposta, avaliação das inovações e estrutura) apontando assim, os espaços para melhoria do sistema de inovação dos municípios.

## 5 CONCLUSÕES

Começar algo novo em qualquer organização não é tarefa fácil pelo simples fato de que mudar significa seguir um caminho em direção a algo desconhecido. O novo gera incertezas, exige esforço, disponibilidade de tempo, pesquisa, e a maioria das pessoas, instintivamente prefere permanecer em um campo de conforto, conhecido, sobre o qual dominam os percalços que podem surgir. Esta situação não é diferente em órgãos públicos, especificamente nas prefeituras municipais, nas quais efetuar mudanças, criar algo novo, exige além de muito esforço e dedicação extra, uma justificativa convincente e uma demonstração de resultados positivos, que possa beneficiar a população, afinal, esta é a provedora dos recursos do município. Portanto, se efetuar mudanças nas práticas existentes ou iniciar algo novo é uma tarefa árdua por si só, trilhar este caminho em órgãos públicos é um grande desafio.

A capacidade de um município desenvolver inovações representa o caminho para seu desenvolvimento, social, econômico, cultural. Um município que busca melhorar a qualidade de vida da população, atender às necessidades de educação, saúde e segurança, precisa desenvolver constantemente novas alternativas de atuação, que vá ao encontro das necessidades da população. No entanto, estas novas alternativas precisam ser ordenadas, organizadas, estimuladas e apoiadas, para que tenham consistência, forma e possam efetivamente sair do papel e se tornarem uma inovação.

A inovação em uma organização é resultado de seu sistema de inovação, composto por um processo interativo (com diferentes elementos), que envolve diferentes atores em uma determinada estrutura, influenciado por diversos fatores, tanto os que motivam como os que inibem ou dificultam o processo. Deste modo, a análise da configuração do sistema é indispensável para o sucesso da inovação, pois permite que a organização identifique seu desempenho atual e atue nos pontos de melhoria identificados, de modo a torná-lo mais eficaz. No entanto, apontou-se que pouco se sabe sobre o sistema de inovação em setores públicos, sendo que a análise das experiências inovadoras, nesta área, concentra-se nas políticas, programas, projetos ou práticas que se destacam. Estes por sua vez, são voltados para o resultado do processo, ou seja, para o tipo de inovação gerada e no impacto positivo que ela causou, não no modo como se configura este sistema para a geração desta.

A pesquisa buscou identificar como ocorrem as inovações nas prefeituras municipais da região da AMAUC, analisando as etapas do processo de inovação, bem como sua estrutura

e fatores influenciadores, caracterizando assim, o sistema de inovação dos municípios da Região da AMAUC, objetivo geral deste trabalho.

Para a elaboração deste trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando a estratégia de estudo de caso, sendo analisados nove projetos inovadores identificados nos municípios da Região da AMAUC. Foram coletados dados primários (entrevistas semi-estruturadas) e secundários (análise de documentos, vídeos, registros em arquivos e *site*) e a análise foi feita por meio de análise de conteúdo e análise documental.

A seguir estão descritos os elementos identificados na pesquisa que configura o sistema de inovação das prefeituras municipais, objeto central do estudo. Foram atingidos todos os objetivos de pesquisa propostos, apresentados ao longo dessas considerações finais. Esta seção é concluída com sugestões para as prefeituras municipais aperfeiçoarem seus sistemas e sugestões de pesquisas futuras.

Identificou-se, na região da AMAUC – SC, nove projetos inovadores, pertencentes a seis diferentes municípios e de seis áreas de atuação distintas. Em relação aos municípios, verificou-se que foram identificados o maior número de projetos inovadores no município de Concórdia, o que se justifica por ser o maior da Região. Ressalta-se, porém, que também foi identificado um projeto inovador que envolveu toda a região, no município de Alto Bela Vista, um dos menores municípios da região, demonstrando assim, que independente do porte do município, é possível gerar inovações que tragam resultados, que sirvam de referência e que envolvam toda a região. Referentes às áreas de atuação, não foi direcionado o estudo para nenhuma área, e observou-se que não há predomínio de inovações em uma área somente, são de áreas distintas, destacando que as áreas de saúde, lazer, educação foram as áreas que tiveram dois projetos e as demais, esporte, social e administração somente um.

Respondendo a primeira questão da pesquisa, que versa acerca do que caracteriza como inovadores os projetos municipais, conclui-se que os projetos inovam tanto em métodos e técnicas. Utilizam como base uma experiência já existente em outros locais, aperfeiçoando os métodos anteriores, adaptando a realidade do município, como também desenvolvem práticas únicas, incomuns na região, sendo que ambas as formas demonstram, através de resultados qualitativos ou quantitativos, melhoria do desempenho do serviço público e atendimento as necessidades dos cidadãos. Destaca-se, portanto, que as prefeituras podem inovar de diferentes formas, tanto sendo pioneiras em um projeto, como realizando mudanças nas práticas existentes, com a condição principal de trazer resultados para o município.

Na forma como são geradas as ideias de inovação nas prefeituras municipais, segunda questão de pesquisa, verificou-se que os funcionários ocupantes de cargos médios são a principal fonte de inovação nas prefeituras municipais, demonstrando que os mesmos desenvolvem alternativas para atendimento das necessidades identificadas, sendo os principais observadores e detentores de informações para geração da inovação em suas áreas. Destaca-se, também, na geração de ideias o fato positivo dos municípios estimularem o surgimento de novas ideias, desenvolvendo um espaço para criação, estimulando as pessoas a pensarem em algo novo, diferente, principalmente através de diagnóstico da situação atual. O estímulo às novas ideias, sem dúvida, é fundamental para o surgimento de inovações e, conseqüente, desenvolvimento do município. Observou-se, ainda, neste estudo que os administradores públicos apoiaram as inovações, por meio da destinação de recursos humanos e financeiros, bem como envolvimento direto no projeto, o que foi imprescindível para o sucesso da inovação.

Na análise do desenvolvimento das propostas de inovação, terceira questão de pesquisa, nota-se a grande dificuldade dos municípios em formalizar seus processos por meio de uma proposta consistente. Não foram identificados estudos técnicos que demonstrem efetivamente a possibilidade de sucesso das inovações, análise de risco ou o desenvolvimento de projeto piloto em nenhum dos projetos, bem como não foi evidenciada a elaboração de um projeto técnico no início, destacando a justificativa ou relevância do projeto, apresentando diagnóstico, metodologia, estratégias a serem adotadas e objetivos e metas a serem alcançados. Têm-se, ainda, o fato de que a maior parte dos projetos desenvolvidos não foram previstos recursos exclusivos para investimento, sem previsão no orçamento do município, sendo necessária a inclusão dos valores no orçamento da própria secretaria/área a que estavam vinculados. Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento da proposta é uma das fases críticas do sistema de inovação dos municípios pesquisados, pois a maior parte dos projetos pesquisados não atendeu esta fase na plenitude de seus elementos, evidenciado a falta de estudo minucioso da proposta antes da implementação, o que gera impactos posteriores no sistema.

Respondendo a quarta questão de pesquisa, como são implementadas as inovações, verificou-se que os municípios realizam inicialmente uma boa divulgação de suas inovações, sendo observada e evidenciada esta divulgação em todos os projetos, fato positivo apontado nesta etapa. Destaca-se, porém, uma falha na preparação dos envolvidos (equipe de projeto e beneficiários) especificamente para atuar neste tipo de projeto. Levando-se em consideração

que a inovação é algo novo, diferente do que era praticado, somado às dificuldades apontadas no relacionamento entre as unidades administrativas e as fragilidades identificadas nas etapas do sistema, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento, discussão e aprofundamento do tema, ou seja, a preparação de todos os envolvidos no projeto que não foi realizada nas prefeituras pesquisadas.

Ainda referente ao desenvolvimento das inovações, verificou-se que os municípios desenvolvem uma espécie de plano operacional, para execução e acompanhamento do projeto. A criação e utilização deste instrumento demonstrou que os coordenadores possuem uma forma de controle definida para implantação do projeto, o que é um fator positivo e fundamental para alcance dos resultados.

Na forma como são avaliadas as inovações nas prefeituras municipais, quinta questão de pesquisa, pontua-se que as inovações são avaliadas na sua grande maioria por métodos informais, incompletos, inseguros e imprecisos. Em todos os projetos pesquisados, os envolvidos fizeram uma avaliação positiva do projeto, no entanto, somente três projetos utilizam indicadores para acompanhamento dos resultados. Além disso, tendo em vista que no desenvolvimento da proposta não foram elaborados planos de implementação, com definição de objetivos, indicadores e metas, não é possível a avaliação do real alcance dos resultados, uma vez que estes não foram estabelecidos. Portanto, a avaliação da inovação, assim como o desenvolvimento da proposta, é considerada uma etapa crítica do sistema de inovação dos municípios, por não ter condições de avaliar se o resultado alcançado atende efetivamente as expectativas do público envolvido.

Em relação à sexta questão de pesquisa, que trata de como se configura a estrutura de gestão da inovação, verificou-se que as inovações são gerenciadas por meio de uma equipe, designadas pela administração municipal, tendo um coordenador, que é o principal responsável pelo projeto e o envolvimento de diversos profissionais, que auxiliam nas etapas do projeto. Na maioria dos projetos, esta equipe não faz parte de uma estrutura específica do projeto, são funcionários que, além de desenvolverem as atividades de suas áreas, também são envolvidos no projeto. Ressalta-se, porém, que não há necessidade de criação de uma estrutura específica para atender aos projetos de inovação, mas, em função das diversas atividades desenvolvidas pelos profissionais na sua função da administração municipal, estes citam dificuldade em conseguir atender a demanda de tempo exigida pelo projeto, não havendo dedicação suficiente. A falta de dedicação exclusiva para o projeto pode ser considerado um motivo para o não atendimento das etapas do sistema de inovação

consideradas críticas neste estudo, o desenvolvimento da proposta e avaliação das inovações, demonstrando assim, a importância da estrutura de gestão para o sistema de inovação. Ressalta-se, porém, que apesar da estrutura “enxuta” dos projetos, observou-se uma ótima relação entre as unidades, sendo citadas apenas dificuldades na relação com beneficiários, entre beneficiários, ou mesmo na própria estrutura de coordenação, em função de divergências de opinião, o que é perfeitamente aceitável e vital para o projeto.

Com relação aos fatores que facilitam a inovação, sétima questão de pesquisa, observa-se uma convergência de opinião para o fato da estrutura e as relações entre as unidades, que é o que fica mais visível em um projeto. Além disso, destacam-se os fatores como disponibilidade de recursos financeiros e a abordagem de temas relevantes. Da mesma forma, com relação aos fatores dificultadores da inovação, oitava questão de pesquisa, observa-se os fatores ligados a estrutura, mais voltados para a disponibilidade de pessoas exclusivas no projeto. Além disso, questões de falta de recursos financeiros, de experiência dos profissionais e de equipamentos, as variações climáticas e a burocracia, também foram citados como dificultadores dos projetos inovadores. Evidencia-se, desta forma, a importância da identificação dos fatores influenciadores do sistema de inovação, pois por meio desta identificação é possível atuar nos pontos dificultadores, minimizando seus efeitos e fortalecer os motivadores, para melhoria do sistema de inovação.

Analisando, portanto, como se configura o sistema de inovação das prefeituras municipais da região da AMAUC, objetivo geral deste projeto, pode-se afirmar a partir da análise dos projetos, que as inovações pesquisadas seguem um sistema de inovação, atendendo a pelos menos três dos seis elementos do sistema. Destaca-se, no entanto, que o sistema é falho em duas etapas fundamentais, como desenvolvimento da proposta e avaliação das inovações, além de apresentar dificuldade no quesito estrutura. Observou-se que se despendem grandes esforços na geração da ideia e na implantação da inovação, mas não são consideradas as etapas de desenvolvimento da proposta e de avaliação da inovação, o que compromete todo o sistema de inovação.

A partir das conclusões citadas, é possível sintetizar duas direções importantes para a administração pública aperfeiçoarem o sistema de inovação de seus municípios: em primeiro lugar, na esfera superior de governo, estimular e apoiar as inovações, oferecendo condições de acesso ao saber científico e tecnológico, por meio de criação de estrutura que tenha condições de dedicar tempo para estudo das inovações; em segundo lugar, no interior do sistema, promover a difusão de conhecimento e incentivar a elaboração de planos para colocar

a ideia em prática, criar uma sistemática de desenvolvimento da proposta, que possibilite posteriormente o acompanhamento do processo, bem como a avaliação da inovação. Estes aspectos devem ser ainda articulados com os demais elementos da construção do sistema de inovação, para a efetividade do sistema. Estes são alguns elementos que indicam características desejáveis de um sistema de inovação, que por um lado, seja coerente com a realidade de organizações públicas e que, por outro lado, explore espaços para superar limitações dos colaboradores e atenda às necessidades da sociedade.

Para finalizar, são feitas algumas sugestões para estudos futuros. Sugere-se a ampliação da amostra de pesquisa, tendo em vista que só foram pesquisados nove projetos, bem como a realização em outras regiões, pois foi pesquisada somente uma região específica.

Tendo em vista este estudo, no qual as entrevistas foram realizadas apenas com alguns dos integrantes envolvidos no projeto, sugere-se que em estudos futuros a entrevista com todos os envolvidos diretamente no projeto, bem como a ampliação do número de beneficiários entrevistados, uma vez que neste estudo não foi possível uma amostra maior.

Por fim, sugere-se ainda a aplicação da pesquisa com questionários já estruturados que permitam quantificar e mensurar mais fielmente o atendimento aos elementos do sistema de inovação.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. **Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works**. New York, 2006

ANDRADE, Nilton de Aquino (org.) (et al). **Planejamento Governamental para Municípios: Plano Plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005

ARMSTRONG, J.; FORD, R.; Public Sector Innovations and Public Interest Issues. **The Innovation Journal**. The Public Sector innovation Journal. Canada, 2000.

ATKIN, B.; BORGBRANT, J. **Proceedings of 4th Nordic Conference on Construction Economics and Organisation**. Lulea University of Technology Department of Civil and Environmental Engineering. 2007

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARACCHINI, Sabrina Addison. A inovação presente na administração pública brasileira. **RAE – Revista de Administração de Empresas** – Abr./Jun.2002. São Paulo, v. 42. n.2, p. 104-109.

BARBIERI, J.C.; ÁLVARES, A. C.T.; CAJAZEIRA, J. E. R. **Gestão de idéias para inovação contínua**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

BELÉM. Governo do estado do Pará. **Manual de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2004-2007**. Belém – Para: Maio de 2003

BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Ibpex, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: Fórum da Participação Social - Apresentação Simplificada** - Brasília : MP, 2003. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/18\\_\(PPAConselhoDES\).pps#4](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/18_(PPAConselhoDES).pps#4) Acesso em: 09 de fevereiro de 2008

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: áreas estruturantes para uma articulação federativa baseada nos PPAs estaduais e PPAs municipais** - Brasília : MP, 2005.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Premio Nacional da gestão Pública – PQGF: Instrumento para avaliação da gestão pública – Ciclo 2007**, Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1/2007

CABRAL, J.B. **O município e a cidadania: seleção de textos para o administrador público e o cidadão.** Brasília: Senado Federal, 1996.

CARNEIRO, Margareth. **Gerenciamento de Projetos no Setor Público – Tendências. Project Management Institute. 2008.** Disponível em: <http://www.pmies.org.br/doc/margareth.ppt> acesso em 19 de fevereiro de 2009.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, Jose Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo. **Dinâmica dos Municípios.** Brasília: Ipea, 2007. 326 p.

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da (2002), Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicas. IN: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 08-11 Outubro, Lisboa, Portugal, CD-ROM.

CASTELLS, Manuel. *The informational City: Information, Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process.* Oxford UK & Cambridge USA: Clackwell, 1989

CIDADE. Estatuto da cidade: **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 4. ed. Brasília, 2005

CINTRA, R. F. ; VIEIRA, S. F. A. . O processo de implantação da gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Dourados/MS. IN: Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 31, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ, 2007.

CLEMENTE. Ademir (org.) **Projetos empresariais e projetos públicos.** São Paulo: Atlas, 1998.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) acessado em 03 de fevereiro de 2009 as 15:27

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração.** 7. ed. Porto Alegre: Bookman. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Desenvolvimento e governança local: construindo cidades sustentáveis.** Programa de Ensino à Distância para Gestores Municipais da Escola Nacional de Gestores Públicos do Instituto Tancredo Neves, realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. 2001

COSTA, L.S.S. & CAULLIRAUX, H.M., Coord. **Manufatura integrada por computador: Sistemas integrados de produção: Estratégia, organização, tecnologia e recursos humanos.** Rio de Janeiro, Campus, 1995.

COSTA, Alexandre; LOCH, Carlos; SCHENINI, Carlos; SOUZA, Daniel. **O setor público como agente de desenvolvimento: perspectivas de modernização da administração pública municipal.** In: Congresso Brasileiro de Cadastro Multifinalitário. Florianópolis, 2006.

COTEC. *TEMAGUIDE. A Guide to technology management and innovation of companies.* Ed. European Communities, 1998.

CRESWELL, J. W. **Research design:** qualitative, quantitative and mixed methods approaches. 2 ed. Thousand Oaks: Sage, 2003.

DAHLIN, K. B.; BEHRENS, D. M. When is an invention really radical? Defining and measuring technological radicalness. **Research Policy.** V. 34; 2005, p. 717-737.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of Management Journal,** v. 34, n. 3, p. 555-589, 1991.

DOSI, G. Technological Paradigms and Technological Trajectories. In: **Revista Brasileira de Inovação.** V. 5, n.1 Jan/jun 2006. Rio de Janeiro, RJ. FINEP, 2006.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review,** v. 14, n. 4, oct, p. 532-550, 1989.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em <http://www.enap.gov.br/>. Acesso em fevereiro e março de 2009.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidadania.** 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf> acessado em 13 de fevereiro de 2009.

EVANS, E.; SAXTON, J. **A roadmap to creativity and innovation for not-for-profit organisations.** London: Nfpsynergy, 2003.

FADUL, E; SILVA, L.P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. IN: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 32, Rio de Janeiro, RJ **Anais...** Rio de Janeiro, RJ, 2008.

FADUL, E; SOUZA, A. R. . Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. IN: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 29, Brasília, DF **Anais...** Brasília, DF, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo.** In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 204 p.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; Concurso Inovação na Gestão Pública Federal do Brasil: Análise de uma Trajetória. In: XII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do

Estado e da Administração Pública. Santo Domingo, República Dominicana. **Painel – Inovações na gestão pública como prática de transformação do Estado**, 2007.

FERREIRA, Naelson. **Caminho das pedras: guia prático de gestão para o serviço público e o terceiro setor**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2004.

FERREIRA JUNIOR, I.; SEGATTO-MENDES, A. P. Estrutura Organizacional dos Institutos de Pesquisa: Uma Proposta de Estudo dos Institutos Paranaenses. IN: Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 24. Gramado, RS. **Anais...** Gramado, RS, 2006.

FIATES, G. G. S; SERRA, F.A.R; FERREIRA, M.A.P. Ambiente Interno da Inovação: UM Estudo em Empresas de Base Tecnológica de Pequeno Porte. . IN: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 32, Rio de Janeiro, RJ **Anais...** Rio de Janeiro, RJ, 2008.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Programa Gestão Pública e Cidadania. Disponível em: <http://www.fgv.br/innovando/>. Acesso em: fevereiro de 2009.

FREEMAN, C.. Japan: a New National System of Innovation? In: Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R. R.; Silverberg, G; Soete, L. **Technical Change and Economic Theory**. Londres: Printer, 1988.

GIRÓN, J.; HERNÁNDEZ, M.; CABALLERO, M. Factores de Innovación en negocios de artesanía de México. **Revista Gestión y Política Pública**, Volumen XVI, n.2, 2007.

GODOY, A. S. **Estudo de Caso Qualitativo**. In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. Pesquisa Qualitativa em Organizações: Paradigmas, Estratégias e Métodos. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

GLOR, E. **Applying Innovative Processes to Improve Governance and Public Administration and Reduce Poverty**. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 12 (2) article 6. 2007

GÜEL, J.M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

GUIMARÃES, Silvio Campos. **Avaliação de desempenho da gestão pública municipal**. Dissertação de Mestrado. FGV-EAESP (2008)

HALPERN, Gerald. From Hubris To Reality: Evaluating Innovative Programs in Public Institutions. **The Innovation Journal**. The Public Sector innovation Journal. Canada, 1999.

HASS, M.; DA CAMPO, A.M. **Características do Orçamento participativo em Concórdia: em foco, o compromisso governamental**. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, H.H. (org.). Orçamento participativo: análise das experiencias desenvolvidas em Santa Catarina. Florianopolis: Insular, 2007.

HUNMIN, Kim. Approaches And Means Of Innovation In Korean Local Government. **The Innovation Journal**: The Public Sector Innovation Journal, Volume 11(2), article 2. 2006

ICIBE. International Conference in the Built Environment in the 21st Century. **Bringing Industry and Academia Together for the Built Environment in the 21st Century.** Organized by Faculty of Architecture, Planning & Surveying, Universiti Teknologi MARA, Shah Alam, Selangor, Malasya, 2006.

ISAKSEN, Scott G.; LAUER, Kenneth J.; EKVALL, Goran; BRITZ, Alexander. Perceptions of the best and worst climates for creativity: Preliminary validation evidence for the situational outlook questionnaire. **Creativity Research Journal**, v. 13, n. 2, pp. 171-184, 2001. New York.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 204 p.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais.** 8 ed. São Paulo: EPU, 1980.

LAVILLE, C; DIONNE, J. A. **Construção do saber:** manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, S. M.V.; CASTRO, A. M.G; CARVALHO, J. R.P; ANDRADE, J. E.B; . Inovação e Gestão: Um Modelo Integrador. IN: Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 22. Salvador, BA. **Anais...** Salvador, BA, 2002.

LUNDEVALL, B. (ed.) **National Systems of Innovation – towards a theory of innovation and interactive learning.** Pinter, 1995.

MALERBA, F. *Sectoral Systems and Innovation and Technology Policy.* **Revista Brasileira de Inovação.** v. 2. n. 2. p. 329-375. 2003.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Manual de elaboração do Plano Plurianual 2008/2011.** Cuiabá: Junho de 2007. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan/ppa/Manual%20PPA%202008-2011.pdf> Acesso em: 09 de fevereiro de 2009

MATTOS, João Roberto Loureiro de; GUIMARÃES, Leonam dos Santos. **Gestão da tecnologia e inovação: uma abordagem prática.** São Paulo: Saraiva, 2005.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Administração de projetos: como transformar idéias em resultados.** São Paulo: Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

MELLO, Diogo Lordello de. **Governo e Administração Municipal: a experiência brasileira.** Revista de Administração Pública, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.

MELLO, Marcelo Franca de Faria. **Mecanismos de inovação na gestão pública: perspectivas estratégicas de desenvolvimento sustentável dos municípios do estado do Rio de Janeiro.** 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). FGV-RJ

MYTELKA, L. K. Competition, Innovation and Competitiveness: a Framework for Analysis. In: MYTELKA, L. K. **Competition, Innovation and Competitiveness in Developing Countries**. Paris: OECD Development Centre, 1999.

MOLEDO, Eliane. **Um estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico**. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lucia de Almeida (Org.). Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 188p.

MORAIS, J.G. (org.) **Ações premiadas no 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2005**. Brasília: ENAP, 2006.

MOREIRA, B.; SAAD, D.; FELDHAUS, D.; PEREIRA, G.; MATTIOLI, M. **As Oportunidades e Desafios do Open Innovation no Brasil**. Instituto Inovação, 2008.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the Public Sector**, Londres, Cabinet Office. 2003

NASSUNO, Marianne. Inovação na Administração pública estadual: o 1o Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: 58 (1) : 77-96 Jan/mar 2007.

NELSON: R.R. **As fontes do Crescimento Econômico: Clássicos da Inovação**. Campinas.SP. Editora da Unicamp 2006.

NEUMAN, W. L. **Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches**. 3<sup>rd</sup> Ed. Boston: Allyn and Bacon. 1997.

OCDE. *Manual de Oslo*. **Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica**. Finep - tradução português, 2004.

OLIVEIRA, C. D.; **O Papel da Inovação no Processo da Estratégia: Uma Pesquisa Qualitativa em Empresas Emergentes de Base Tecnológica, Brasil**. Tese de Doutorado. (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2003.

PARANÁ, Governo do Estado. **Modernização: a solução para a gestão pública municipal. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**. 2005

PAULICS, V. **Disseminação de inovações em gestão local**. XXV Congresso da LASA, Las Vegas, Nevada, EUA. 2004

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, 316 p.

PEREZ, C. **Revoluciones tecnológicas, Câmbios de Paradigma y de marco Sócioinstitucional.** In: Aboites, J. e Dutrénit G. Innovación, prendizaje y creación de capacidades tecnológicas. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidade Xochimilco. México, 2004.

PMBOK, Guia. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos.** 3. ed. 2004

PORTARIA MOG nº 42/1999 da Lei 4.320. Disponível em:  
<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> Acesso em:  
 em 03 de fevereiro de 2009

PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva.** 1 ed. Rio de Janeiro, Campus, 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO BELA VISTA. “Jiricada”: um espetáculo sobre quatro rodas. Disponível em:  
<http://www.altobelavista.sc.gov.br/conteudo/?item=738&fa=1&cd=26343>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA. **Orçamento Participativo.** Disponível em:  
<http://www.concordia.sc.gov.br/conteudo/?item=26483&fa=2864&PHPSESSID=qg1vkcni4hm21ggt8b7m79b856>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITÁ. **História de Itá.** Disponível em:  
<http://www.ita.sc.gov.br/conteudo/?item=21115&fa=4850&PHPSESSID=lq521v1jo38sjqqgpqk8q2s622>. Acesso em 13 de janeiro de 2010.

QUEIROZ, A.H. **Empatia e inovação: uma proposta de metodologia para concepção de novos produtos.** 1999. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

RAMOS, Luiz Cláudio Silveira. **Gerenciamento de projetos de tecnologia da informação em prefeituras e suas relações com o planejamento municipal.**(dissertação) Programa de pós-graduação em gestão urbana – PPGTU do centro de ciências exatas e de tecnologia – CCET da pró-reitoria de pós-graduação e pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. 2005

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal, plano diretor da cidade e plano plurianual e suas relações com o mercado imobiliário urbano. **VI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES** (Latin American Real Estate Society), 6, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: LARES, 2006.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Denis Alcides; GUAGLIARDI, José Augusto. **Sistemas de informação e de conhecimentos para contribuir na gestão municipal. Produto e Produção.** vol.8, n. 3. p.45-61, out. 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1989. p.173-198.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations.** New York: The Free Press. 4<sup>th</sup> ed, 1995.

ROSENBERG, G.; OHAYON P.; Um Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação: o Caso da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. IN: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 30, Salvador, BA. **Anais...** Salvador, BA, 2006.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Início de Mandato: Orientação aos Gestores Municipais.** Florianópolis: 2008.

SCHUMPETER, J. **The theory of economic development.** Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1934.

\_\_\_\_\_. **The theory of economic development.** New York: Oxford University Press, 1961.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público.** Brasília, 56 (3): 259-276 Jul/Set 2005

SEPLAN. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Mato Grosso. **O passo a passo da Elaboração do PPA para Municípios. Apresentação, junho de 2005.** Disponível em:  
[http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/A\\_24eeb424900b8bfdaccebd179a502803PPA2006-2009Teleconferencia.ppt?PHPSESSID=17376278e6488c99733c204a363086be](http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/A_24eeb424900b8bfdaccebd179a502803PPA2006-2009Teleconferencia.ppt?PHPSESSID=17376278e6488c99733c204a363086be)

SILVESTRE, B. S.; DALCOL, P. R. T. As abordagens de clusters e de sistemas de inovação: Modelo híbrido de análise de aglomerações industriais tecnologicamente dinâmicas. Universidade Tecnológica do Paraná. **Revista Gestão Industrial.** V. 02, n. 04: p. 99-111-2006

SIMIONI, Lilian. Da lavoura para a competição: jiricos divertem agricultores. Disponível em:  
<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a1991598.xml&template=3898.dwt&edition=10124&section=213>. acesso em 12 de janeiro de 2010 as 15:39.

SPINK, Peter. **A inovação na perspectiva dos inovadores.** In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 204 p.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of qualitative research.** 2. ed. Thousand Oaks (CA): Sage, 2000.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. **Innovation in Services.** SI4S.Synthesis Paper, n.2 1998. Disponível em <<http://www.step.no/old/Projectarea/si4s>>. Acesso em nov. 2007.

TIDD, J.; BESSNT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation: integrating technological, market and organizational change.** 2nd ed. England: John Wiley & Sons Ltd, 2001.

VAN DER VEN, Andrew. **Research on the Management of Innovation: The Minnesota Studies**. New York: Oxford University, 2000.

VARGAS, E.R. **Inovação em Serviços**: casos de hospitais Porto-Alegrenses. Porto Alegre, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de pós-graduação em Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos na Administração Pública**. 2000 Apresentação. Disponível em: <http://www.pmdome.com/download/gp%20adm%20publica.pdf> Acesso em 18 de fevereiro de 2009.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lucia de Almeida (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 188p.

VIEIRA, E. M. ; PEREZ, G.; FREIRE, C. A. T.; FREIRE, C. R. T.; CHAVES, L. A.; LUZ, R. M.; **Gestão da Inovação nos Setores de Biotecnologia e Biomedicina: Um Estudo Exploratório**. IN: XXV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. Brasília, DF – 22 a 24 de outubro de 2008.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **ANEXO 1 - Programa Gestão Pública e Cidadania**

O programa Gestão Pública e Cidadania foi criado em 1996, como uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford. Seu objetivo era facilitar e disseminar o que está indo bem na administração pública; descobrir inovações e inovadores dos níveis subnacionais de governo; aumentar o estoque de conhecimentos sobre experiências eficazes; premiar as melhores iniciativas. O programa era aberto às instituições públicas governamentais, dos níveis estadual e municipal, tanto do poder Executivo, como do Legislativo e do Judiciário, e às organizações próprias dos povos indígenas.

O Programa tinha por foco experiências – políticas, programas, projetos ou práticas – com impacto positivo no fornecimento de serviços públicos, passíveis de reprodução em outras localidades, que utilizassem recursos e oportunidades de maneira responsável e que ampliassem o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos. A estratégia utilizada nos primeiros dez anos do Programa combinou uma metodologia de pesquisa pouco convencional na busca de informações (um ciclo de premiação anual aberto a todas as organizações públicas subnacionais, inclusive as de caráter intermunicipal, interestadual ou regional) com um mecanismo coletivo de análise e discussão das informações colhidas, incluindo ainda a devolução das informações reunidas às equipes dos programas. Reunia, assim, elementos dos observatórios de políticas públicas com aspectos da pesquisa-ação.

Como requisitos para a inscrição, os programas, projetos ou práticas precisavam ter pelo menos um ano de efetiva implantação, ser liderados por entidades governamentais e ter demonstrado um aumento na capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias. As iniciativas deviam, portanto:

- representar uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, com relação a práticas e estratégias anteriores em determinada área geográfica ou temática, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por intermédio de um significativo aprimoramento de atividades ou programas existentes;

- apontar caminhos pelos quais a experiência pudesse ser repetida (ou transferida) em outras regiões ou instituições;

- ampliar ou consolidar formas de acesso da sociedade a seus agentes públicos, elevando a qualidade das práticas políticas e institucionais;

- utilizar recursos locais ou oportunidades, nacionais e internacionais, na perspectiva do desenvolvimento responsável, estimulando, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas, que pudessem se tornar autossustentáveis.

Em cada ciclo anual, os programas, projetos e práticas inscritos foram avaliados por pesquisadores, técnicos e especialistas em administração pública, sendo escolhidas cem experiências como semifinalistas. Após enviar mais detalhes sobre suas atividades, trinta eram selecionadas anualmente para receber visitas in loco e vinte, selecionadas como finalistas do ano. Todo material coletado foi registrado, servindo de base a estudos de acompanhamento. Nos seus dez anos de existência ou de operação, o programa identificou e registrou mais de 8.000 experiências inovadoras localizadas em mais de 890 municípios de todos os tamanhos – incluindo um número significativo de municípios com menos de 20.000 habitantes – distribuídos por todos os estados brasileiros, além de um número significativo de experiências estaduais e dos povos indígenas. De todas as inscrições, 82% foram submetidas por organizações e instituições municipais, 17% por organizações e instituições estaduais e 1% provenientes de governos tribais. As experiências registradas vêm de muitas áreas diferentes da ação pública e fornecem informações importantes sobre o que está acontecendo em uma parte dos governos subnacionais, orientada para a mudança e para a inovação. O banco de dados reunido pelo Prêmio constitui um observatório importante para acompanhamento daquilo que acontece no dia a dia da administração pública, quando gestores, políticos e técnicos, na maioria das vezes em diálogo direto com a sociedade civil, buscam resolver as questões que enfrentam.

Com relação à distribuição das inscrições de âmbito municipal por município segundo as classes de tamanho da população, quando comparado com o total de municípios brasileiros, 8,9% dos que possuem até 20.000 habitantes já participaram do Programa Gestão Pública e Cidadania, em contraste com a participação de 100% dos municípios com população acima de um milhão. Nesta comparação, cujo resultado é de certa forma esperado, dada a competência técnica presente nas grandes cidades, os municípios de menor porte parecem ter menos presença. Entretanto, no cômputo geral, os pequenos municípios representam 40% do total de todos os municípios que inscreveram experiências, uma clara indicação de competência em situações muitas vezes adversas, e de um desejo de contribuir para as discussões sobre melhoria.

Em termos de áreas de atuação, as mais frequentes, por ordem, são: educação, criança e adolescente, saúde, assistência social, formação de mão de obra e geração de emprego e

renda, cultura, patrimônio histórico e artístico e desenvolvimento local em base sustentável. São as áreas de políticas públicas que formam o dia a dia das pessoas e que foram também foco de diversas ações e propostas constitucionais em termos de descentralização. A identificação da área de atuação é feita pelo gestor da experiência, a partir de uma lista com mais de 50 áreas diferentes de atuação.

Uma das características marcantes da grande maioria de experiências submetidas é a presença constante de alianças e vínculos inter-organizacionais com outros atores, tanto do setor público quanto de outros setores da sociedade. Ao todo, 66% de todos os programas, projetos e práticas inscritos mencionam a existência de vínculos de trabalho com outros departamentos e agências públicas da mesma ou de diferentes jurisdições e 60% mencionam alianças com diferentes organizações da sociedade civil (organizações de base comunitária, empresas, entidades de comércio local e outras associações presentes no lugar). Em 46% dos casos, tais vínculos e alianças envolveram tanto outras organizações do setor público quanto da sociedade civil e somente em 20% dos casos não havia menção de outras organizações presentes na atividade inscrita. Em termos gerais, tais dados não somente reforçam observações já feitas por outras pesquisas sobre as tendências no campo da gestão e da governança pública, mas também sugerem que – pelo menos neste nível de governo e nos locais onde as inovações acontecem – também há sinais de que elementos para uma nova teoria de gestão estão emergindo da prática do agir consciente e comprometido: uma teoria que assume como necessário o engajamento do outro na busca de soluções e, conseqüentemente, que aceita a presença do outro no controle e no monitoramento dos impactos das iniciativas. Ao analisar as razões dadas explicitamente pelos responsáveis de uma amostra de programas inscritos à questão sobre por que a experiência era inovadora, cerca de 20% responderam que a inovação consistiu no envolvimento ativo da comunidade na identificação e na co-gestão da solução.

#### Monitoramento e análise de inovações

A análise das inovações teve início paralelamente aos ciclos de premiação, por iniciativa de pesquisadores ligados ao CEAPG, de membros de instituições parceiras, de outros centros da EAESP e de alunos de pós-graduação.

Esta constitui atualmente a atividade principal desta linha de pesquisa, com o monitoramento do progresso dos finalistas dos 10 anos do Prêmio e da análise específica de

certas áreas temáticas, utilizando o banco de dados com um todo. Entre as áreas temáticas que vêm sendo analisadas incluem-se: a área legislativa, a judiciária, as de educação e de meio ambiente e a área de cultura e patrimônio, dentre outras. Neste trabalho, o Centro mantém contatos com outras agências envolvidas com a disseminação de atividades exitosas, fornecendo exemplos e recebendo também indicações para serem incluídas em seu banco de dados. Em um destes trabalhos, todas as experiências finalistas oriundas de governos municipais foram contatadas por meio de visitas ou conversas telefônicas, para acompanhamento de seu progresso e para se obter resposta a uma pergunta freqüentemente feita a respeito de inovações em governos locais: porque investir em inovações diante do risco de descontinuidade? Confirmando outras investigações sobre este tema feitas ao longo do programa, os resultados demonstram que a continuidade é alta, entre 85 a 90%, e independente de mudança do partido político no poder. Igualmente importante foi descobrir que, mesmo entre os programas, projetos e experiências descontinuados, havia exemplos de difusão para outros lugares. Ao todo, pelo menos entre os finalistas, a evidência direta ou indireta de difusão está presente em 87% dos casos.

## ANEXO 2 - Observatório LatinoAmericano de La Innovación Pública Local

Diversos programas en América Latina identifican, recopilan, evalúan y destacan valiosas experiencias de gestión pública local desde el foco de la innovación en la gestión, el buen gobierno y la democracia de los espacios locales. Desde este quehacer se construyen Bancos de Datos y se realizan estudios e investigaciones que buscan aprender y difundir los conocimientos que estas experiencias dejan como lecciones para el mejoramiento de la gestión pública local en diferentes países.

Este Banco de experiencias es una iniciativa del *Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública Local*, que busca avanzar hacia la puesta en común de un proceso de gestión del conocimiento que aproveche en forma compartida la amplia información recopilada y los conocimientos acumulados por diferentes actores.

Esta es una primera fase piloto donde programas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú están haciendo el esfuerzo de poner en común un conjunto de experiencias evaluadas positivamente por su aporte en la gestión pública local, con objeto buscar la mejores modalidades para compartir esta valiosa información. Más adelante se incorporarán otros premios o programas con objetivos similares y así continuar con el desarrollo y enriquecimiento de este sistema.

De esta manera, se está avanzando en la construcción del *Observatorio* cuya principal finalidad será identificar y monitorear la emergencia y trayectoria de la innovación de interés público. Para ello el *Observatorio* contará con un sistema de gestión del conocimiento que haga utilizable la información presente en las bases de datos de los premios y programas, y a partir de este sistema generar conocimientos que permitan obtener aprendizajes de estas innovaciones para su uso en el diseño de políticas y programas públicos, en la práctica social y en la docencia. También se buscará difundir los aprendizajes obtenidos de estas innovaciones para ayudar a otras instituciones y actores comunitarios de la región a adaptar y transferir innovaciones y buenas prácticas en sus propias jurisdicciones y bases territoriales.

Los Programas/Premios que actualmente tienen experiencias ingresadas son: Banco de Experiencias Locales (BEL), de Argentina; Programa Gestão Pública e Cidadania do Brasil; Premio ITAÚ-UNICEF do Brasil (en proceso); Premio Innovación y Ciudadanía do Chile; Premio Gobierno y Gestión Local do México; Premio Participación y Gestión Local do Perú e próximamente se incorporarán programas de Colombia.

### **ANEXO 3 - NUTEP – Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública**

A Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) criou um Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública, com a sigla NUTEP, para dar guarida e destacar um conjunto de atividades voltadas para a gestão pública, especialmente de âmbito municipal.

A Escola de Administração da Universidade tem uma destacada atuação no Estado e país, na área da administração de empresas e pública; possui mais de 1.000 alunos de graduação, cerca de trinta cursos de especialização, um mestrado acadêmico, um mestrado para executivos e vários mestrados interinstitucionais em vários municípios do Rio Grande do Sul e outros Estados do país, assim como um doutorado acadêmico em administração. Há vários anos, o seu curso de Pós-graduação em Administração (PPGA) vem reunindo considerável acervo de informações dos municípios do RS, que por sua vez têm servido de apoio a muitos pesquisadores e instituições do RS, do país e mesmo do exterior. Além de bancos de dados municipais, estão em andamento projetos de pesquisa para apresentar dados municipais através de outros meios, como livros, multimídia e internet. Nesse sentido, com o apoio do CNPq (Centro Nacional de Desenvolvimento da Pesquisa Científica) e Fundação Kellogg, o PPGA criou duas páginas para visualização de dados municipais; a homepage do NUTEP, denominada [www.ppga.ufrgs.br/nutep](http://www.ppga.ufrgs.br/nutep), que enfatiza a apresentação de aspectos sócio-econômicos gerais dos municípios; e a página do PDGSAÚDE, denominada [www.ufrgs.br/pdgs](http://www.ufrgs.br/pdgs), que enfatiza aspectos relacionados à gestão da saúde, especialmente de âmbito municipal.

Na página do NUTEP, encontram-se seções com notícias, dados de desempenho econômico dos municípios (inclusive de 1998), dados financeiros, projetos inovadores em andamento nos municípios do RS, dados dos países do Mercosul, textos e pesquisas, inúmeros links para instituições e municípios, assim como imagens obtidas por webcams instaladas na capital do Estado.

A apresentação de projetos inovadores constitui uma das partes mais importantes das páginas do NUTEP e do PDGSAÚDE; o seu estudo integra a pesquisa intitulada: “Análise do Impacto de Projetos e Empreendimentos Inovadores nos Municípios e Regiões do Mercosul”, que está sendo realizada com o apoio do CNPq. Para tanto, estão sendo operacionalizados redes de intercâmbio de informações com os próprios municípios da região, com o Programa

de Gestão Pública e Cidadania da FGV-SP (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo), bem como com Universidades da Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Tal estudo visa prospectar aspectos e características de projetos que geram expressivo impacto no desenvolvimento sócio-econômico das suas comunidades.

Como diretriz central, o estudo visa identificar e difundir informações relacionadas com projetos, programas, ações ou iniciativas municipais inovadoras. Nesse sentido, se pretende coletar dos municípios e devolver a pesquisadores em geral dados e informações relevantes. Para tanto, o estudo utiliza como estratégia básica de difusão o uso da tecnologia da internet, alocando nos endereços das páginas ([www.ppga.ufrgs.br/nutep](http://www.ppga.ufrgs.br/nutep) e [www.ufrgs.br/pdgs/](http://www.ufrgs.br/pdgs/)) resumos de projetos municipais em diferentes áreas temáticas. Tal conjunto de dados certamente constituirá importante base de apoio às pesquisas de estudantes, profissionais e instituições do país e do exterior (que se dedicam ao estudo de questões municipais), quanto às próprias administrações municipais do RS.

Esta pesquisa conta com o apoio da Administração Central da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do PPGA, do PDG Saúde (Programa de Desenvolvimento da Gestão em Saúde), da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do RS e do CNPq. Todos os municípios que remeterem dados de projetos receberão de volta um documento de análise dos dados levantados.

## **ANEXO 4 - ASH INSTITUTE FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE AND INNOVATION**

### **Introduction**

"Once again, this nation has said there are no dreams too large, no innovation unimaginable, and no frontiers beyond our reach." - John S. Herrington, former Secretary of Energy

The Innovations in American Government Program is a significant force in recognizing and promoting excellence and creativity in the public sector. Through its annual awards competition, the Program provides concrete evidence that government can work to improve the quality of life for citizens and that it deserves greater public trust. Many award-winning programs have been replicated across jurisdictions and policy areas, and some have served as harbingers of today's reform strategies or as forerunners to state and federal legislation. By highlighting exemplary models of government's innovative performance, the Program serves as a catalyst for continued progress in addressing the nation's most pressing public concerns.

Innovations Award winners receive national press attention, serve as examples of model programs worthy of replication, and spark research and teaching cases at Harvard University and other schools across the country.

In the spring of 2001, the Ford Foundation presented the Kennedy School with a grant that endows Innovations in American Government in perpetuity and places it within the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.

### **Eligibility Guide**

Since its inception in 1985, Innovations in American Government has focused on innovation in state, city, town, county, tribal, and territorial governments. In 1995, Innovations was expanded to incorporate innovations in the federal government. Throughout its history, Innovations has accepted applications in all policy areas. From training employees to juvenile justice, recycling to adult education, parks to the management of debt, public health to e-governance, Innovations applications reflect the full scope of government activity.

Innovations in American Government strives to identify and celebrate outstanding examples of creative problem solving in the public sector. All units of government - federal, state, local, tribal, and territorial - within the United States of America are eligible for recognition and awards under the following guidelines:

- Programs must be administered and/or authorized by one or more governmental entities
- Programs or initiatives must have been implemented 12 months prior to the date of submission - e.g. for a 2009 Award, the program must have been launched prior to September 30, 2007.
- Programs or initiatives must be currently in operation
- Applications must be submitted by the governmental entity responsible for the innovation; nonprofit, private sector, and union initiatives are eligible with governmental involvement and oversight

While Innovations in American Government encompasses all levels of American government, it focuses on domestic programs. Innovations that arise within defense and international agencies are eligible if they have significant domestic policy content e.g. job training, base conversion, procurement reform, energy conservation, or environmental protection. Weapons systems will not be considered.

### **Selection Criteria**

Throughout the awards cycle, each applicant for an Innovations Award is evaluated according to the following criteria:

- Its novelty, the degree to which the program or initiative demonstrates a leap in creativity
  - Does the program or initiative represent a fundamental change in the governance, management, direction, or policy approach of a particular jurisdiction?
  - Does the program or initiative represent a significant improvement in the process by which a service is delivered?
  - Does the program or initiative introduce a substantially new technology or service concept?
- Its effectiveness, the degree to which the program or initiative has achieved tangible results

- Does the program or initiative respond to the needs of a well-defined group of clients?
- Does the program or initiative demonstrate its effectiveness in meeting its stated goals and objectives quantitatively and qualitatively?
  - Does the program or initiative produce unanticipated benefits for its clients?
  - Does the program or initiative present evidence of already completed, independent evaluation?
    - Its significance, the degree to which the program or initiative successfully addresses an important problem of public concern
      - To what degree does the program or initiative address a problem of national import and scope?
      - To what degree does the program or initiative make substantial progress in diminishing the problem within its jurisdiction?
      - To what degree does the program or initiative change the organizational culture or the traditional approach to management or problem solving?
        - Its transferability, the degree to which the program or initiative, or aspects of it, shows promise of inspiring successful replication by other governmental entities
          - To what extent can this program or initiative be replicated in other jurisdictions?
          - To what extent can this program or initiative serve as a model that other jurisdictions will seek to replicate?
          - To what extent are program or initiative components, concepts, principles, or insights transferable to other disciplines or policy areas?

## **ANEXO 5 - PREMIO INOVES – Prêmio inovação na gestão pública do estado do Espírito Santo**

O Prêmio INOVES caracteriza-se como um processo de reconhecimento dos resultados alcançados por meio de práticas inovadoras de gestão desenvolvidas por equipes de trabalho no contexto do serviço público capixaba.

O objetivo principal do INOVES é estimular a modernização da administração pública no Estado, reconhecendo iniciativas que visem à produção de serviços públicos de qualidade, reduzindo gastos e gerando a satisfação para a sociedade, de modo efetivo, criativo e com possibilidades de multiplicação. Nessa perspectiva, o INOVES contribui para a valorização do servidor público, buscando o seu comprometimento com a ética, o profissionalismo, e a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Desde 2005, mais de quatrocentos projetos inovadores concorreram nas categorias do prêmio. Desses, mais de cinquenta foram premiados e ganharam expressão nos cenários estadual e nacional, servindo de exemplo para outros setores, organizações e sistemas de trabalho. São iniciativas desenvolvidas por equipes de servidores públicos do Espírito Santo que estão melhorando a gestão pública e transformando a realidade.

Podem participar do prêmio INOVES os projetos desenvolvidos por equipes de trabalho no contexto do serviço público estadual e municipal, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público do Espírito Santo. Os projetos candidatos devem ter, pelo menos, 6 (seis) meses de implementação e apresentar resultados verificáveis, capazes de contribuir para a melhoria da administração pública no Estado. São considerados critérios de avaliação para o processo de reconhecimento pelo prêmio INOVES:

- 1) Relevância social do tema e do objetivo;
- 2) caráter inovador;
- 3) efetividade dos resultados;
- 4) Possibilidade de multiplicação;
- 5) desenvolvimento de parceria com outras entidades do setor público, social e privado;
- 6) relação custo-benefício.

## ANEXO 6 - Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido pela ENAP há 12 anos e representa um estímulo à disseminação de soluções inovadoras em organizações do Governo Federal.

Estimular a geração de iniciativas inovadoras de gestão nos órgãos públicos contribui para que o Estado brasileiro aumente a qualidade do atendimento e melhore a eficácia e eficiência dos serviços ofertados aos cidadãos.

Os critérios gerais de seleção são apresentados a seguir:

<b>Crítérios</b>	<b>Especificação</b>
Introdução de inovação em relação a práticas anteriores	são compreendidas como iniciativas inovadoras mudanças em práticas anteriores, implementadas por meio da incorporação de novos elementos ou de uma combinação dos elementos da gestão pública.
Resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema e/ou atendimento à demanda do público-alvo e/ou direitos dos cidadãos.	Os resultados, comprovados por dados quantitativos ou informes qualitativos, deverão comprovar: a relevância da experiência para solucionar/minorar/melhorar a demanda que deu origem à iniciativa ou o problema; a contribuição da iniciativa na melhoria, de atendimento aos direitos dos cidadãos, ou à demanda do público-alvo (usuários)
Participação dos servidores na mudança	Grau de participação dos servidores do órgão/da equipe na iniciativa.
Integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parcerias	Integração com outras atividades do órgão e com atividades de outros órgãos responsáveis pela política ou por políticas afins. Formas, processos e instrumentos de cooperação, parceria, integração
Utilização eficiente de todos os recursos	Considera-se uso eficiente dos recursos financeiros, físicos, administrativos e de pessoal de um setor ou instituição, a combinação adequada dos recursos, em termos de quantidade e qualidade, comparativamente aos resultados alcançados.
Utilização de mecanismo de transparência, participação ou controle social	Uso, nas várias fases da iniciativa, de mecanismos facilitadores do direito à informação, participação e controle pelos usuários e cidadãos.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)

## **ANEXO 7 - Prêmio Nacional de Gestão Pública**

A seguir será feita a explanação do Prêmio Nacional de Gestão Pública de acordo com Brasil (2007).

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública é um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão, tem por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública e os conceitos e fundamentos preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA.

Este instrumento é utilizado para a avaliação e melhoria da gestão das organizações adesas ao Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, bem como para avaliação dos Relatórios da Gestão (RG) das organizações que se candidatam ao Prêmio Nacional da Gestão Pública. A partir do resultado dessas avaliações, é possível melhorar o sistema de gestão da organização avaliada de forma objetiva e consistente.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é a representação de um sistema gerencial constituído de sete partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão.

A figura 1 representa graficamente o Modelo, destacando a relação entre suas partes. O primeiro bloco – Liderança, Estratégias e Planos e Cidadãos e Sociedade - pode ser denominado de planejamento. Por meio da liderança forte da alta administração, que focaliza as necessidades dos cidadãos destinatários da ação da organização, os serviços/produtos e os processos são planejados, conforme os recursos disponíveis, para melhor atender esse conjunto de necessidades.

O segundo bloco – Pessoas e Processos - representa a execução do planejamento. Nesse espaço, concretiza-se a ação que transforma objetivos e metas em resultados. São as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados.

O terceiro bloco – Resultados – representa o controle, pois serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços e da ação do Estado, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de suprimentos e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais.

O quarto bloco – Informação e Conhecimento - representa a “inteligência da organização”. Nesse bloco, são processados e avaliados os dados e os fatos da organização (internos) e aqueles provenientes do ambiente (externos), que não estão sob seu controle direto, mas, de alguma forma, podem influenciar o seu desempenho. Esse bloco dá à organização a capacidade de corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho.

A figura também apresenta o relacionamento existente entre os blocos (setas maiores) e entre as partes do Modelo (setas menores), evidenciando o enfoque sistêmico do modelo de gestão. Para efeito de avaliação da qualidade da gestão pública, as sete partes do Modelo de Excelência em Gestão Pública foram transformadas em Critérios para Avaliação da Gestão Pública; a esses critérios foram incorporados referenciais de excelência (requisitos) a partir dos quais a organização pública pode implementar ciclos contínuos de avaliação e melhoria de sua gestão.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido a partir da premissa segundo a qual é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Esse Modelo, portanto, deve estar alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea e condicionado aos princípios constitucionais peculiares da natureza pública das organizações. Esses fundamentos e princípios constitucionais, juntos, definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.

Os princípios constitucionais encontram-se no Artigo 37 da Constituição Federal: a gestão pública para ser excelente tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente. Orientados por estes princípios constitucionais, integram a base de sustentação do modelo, os seguintes fundamentos: 1) excelência dirigida ao cidadão; 2) Gestão participativa; 3) Gestão baseada em processos e informações; 4) valorização das pessoas; 5) visão de futuro; 6) aprendizado organizacional; 7) agilidade; 8) Foco em resultado; 9) inovação; e 10) controle social.

O fundamento da inovação está descrito da seguinte forma: “Inovação significa mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) para aperfeiçoar os serviços e produtos da organização. A organização deve ser conduzida e gerenciada de forma que a inovação se torne parte da cultura”.

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública está estruturado em sete Critérios, vinte e seis itens. A escala de pontuação compreende o intervalo de 0 (zero) a 1000 (mil) pontos. Na configuração de cada Item, é apresentada a sua respectiva pontuação máxima.

Realiza-se a avaliação da gestão da organização com base em três dimensões: método, aplicação e resultados. Os Itens 1.1 a 6.4 são Itens de Método e Aplicação e, portanto, solicitam tanto as práticas de gestão empregadas pela organização para atender aos requisitos dos Critérios para Avaliação da Gestão Pública, quanto à extensão e a constância da aplicação dessas práticas pelas principais áreas, processos, serviços/produtos e pelas partes interessadas pertinentes. Os Itens 7.1 a 7.7 são Itens de Resultados, ou seja, solicitam a apresentação das consequências objetivas da implementação das práticas de gestão descritas nos Itens de Método e Aplicação.

<b>Crítérios e itens</b>	<b>Pontuação máxima</b>
<b>1. Liderança</b>	<b>90</b>
1.1 Sistema de liderança	30
1.2 Cultura da excelência	30
1.3 Análise crítica do desempenho global	30
<b>2. Estratégias e planos</b>	<b>90</b>
2.1 Formulação das estratégias	30
2.2 Desdobramento e operacionalização das estratégias	30
2.3 Formulação do sistema da medição do desempenho	30
<b>3 Cidadãos e Sociedade</b>	<b>90</b>
3.1 Imagem e conhecimento mútuo	30
3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	30
3.3 Interação com a sociedade	30
<b>4 Informação e conhecimento</b>	<b>90</b>
4.1 Gestão das informações da organização	30
4.2 Gestão das informações comparativas	30
4.3 Gestão do conhecimento	30
<b>5 Pessoas</b>	<b>90</b>
5.1 Sistemas de trabalho	30
5.2 Educação e capacitação	30
5.3 Qualidade de vida	30
<b>6 Processos</b>	<b>90</b>
6.1 Gestão de processos finalísticos	30
6.2 Gestão de processos de apoio	20
6.3 Gestão de processos de suprimento	20
6.4 Gestão orçamentária e financeira	20
<b>7 Resultados</b>	<b>460</b>
7.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	100
7.2 Resultados relativos à interação com a sociedade	50
7.3 Resultados orçamentários e financeiros	60
7.4 Resultados relativos às pessoas	60
7.5 Resultados relativos a suprimento	40
7.6 Resultados relativos aos serviços e produtos	90
7.7 Resultados dos processos de apoio e organizacionais	60
<b>Total de pontos possíveis</b>	<b>1.000</b>

## **APENDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA RESPONSÁVEIS DO PROJETO VINCULADOS A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

### **1. Qual o diferencial do projeto?**

- 1.1 Diferencial deste projeto (município, região, estado, país)
- 1.2 Melhorias alcançadas com o projeto

### **2. Como foi gerada a ideia do projeto?**

- 2.1 Fonte geradora da ideia.
- 2.2 Estímulo e apoio da administração municipal

### **3. Como foi desenvolvida a proposta do projeto?**

- 3.1 Forma de seleção e teste das ideias
- 3.2 Forma como é feita a análise de risco dos projetos
- 3.3 Existência e forma de desenvolvimento dos projetos pilotos
- 3.4 Existência e forma previsão de recursos com novos projetos
- 3.5 Envolvimento dos beneficiários
- 3.6 Elaboração de projeto de implantação (definição de estratégias, objetivos e metas)

### **4. Como foi implementado o projeto?**

- 4.1 Forma de preparação dos envolvidos no projeto em questão
- 4.2 Forma de divulgação do projeto
- 4.3 Forma implantação do projeto (controle e acompanhamento)

### **5. Como foram avaliados os resultados do projeto?**

- 5.1 Forma de mensuração do desempenho do projeto em questão
- 5.2 Impactos ou efeitos do projeto

### **6. Qual a estrutura para a realização deste projeto ?**

- 6.1 Estrutura hierárquica e divisão de responsabilidades
- 6.2 Relação entre as unidades administrativas no processo de inovação

### **7. Quais os fatores que facilitaram o projeto?**

Mostrar tabela

### **8. Quais os fatores que dificultaram o projeto?**

Mostrar tabela

## **APENDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA BENEFICIÁRIOS DO PROJETO**

### **1. Como foi gerada a ideia do projeto?**

1.1 Participação da geração da ideia

### **2. Como foi desenvolvida a proposta do projeto?**

2.1 Envolvimento no desenvolvimento da proposta

### **3. Como foi implementado o projeto?**

3.1 Forma de divulgação do projeto

### **4. Como foram avaliados os resultados do projeto?**

4.1 Forma de mensuração do desempenho do projeto em questão

4.2 Impactos ou efeitos do projeto

### **5. Quais os fatores que facilitaram o projeto?**

Mostrar tabela

### **6. Quais os fatores que dificultaram o projeto?**

Mostrar tabela

**APENDICE C – QUADRO RESUMO DE IDENTIFICAÇÃO DOS PROJETOS E CARACTERIZAÇÃO DA INOVAÇÃO**

IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO				CARACTERIZAÇÃO DA INOVAÇÃO		
	Projeto	Município	Área	Ano de implantação	Diferencial do projeto	Melhoria do atendimento do serviço público
1	<b>Projeto Escolinhas Esportivas</b>	Concórdia (SC)	Esporte	2001	Prática incomum	Significativa (resultados quantitativos e qualitativos)
2	<b>Projeto Loteamento Frey Lency</b>	Concórdia (SC)	Social	2004	Fazer diferente	Significativa (resultados qualitativos)
3	<b>Projeto Orçamento Participativo</b>	Concórdia (SC)	Adm	2001	Fazer diferente	Significativa (resultados quantitativos e qualitativos)
4	<b>Projeto Horta Caseira</b>	Piratuba (SC)	Saúde	2006	Prática incomum	significativa (resultados qualitativos)
5	<b>Projeto Escola Sócio-ambiental</b>	Piratuba (SC)	Educação	1998	Prática incomum	significativa (resultados qualitativos)
6	<b>Projeto Cuidadoras de Idosos</b>	Perituba (SC)	Saúde	2007	Prática incomum	significativa (resultados qualitativos)
7	<b>Projeto Jiricada</b>	Alto Bela Vista (SC)	Cultura e Lazer	2004	Fazer diferente	significativa (resultados qualitativos)
8	<b>Projeto Complexo Thermas Itá</b>	Itá (SC)	Cultura e Lazer	2004	Fazer diferente	significativa (resultados qualitativos)
9	<b>Projeto Escola e Comunidade</b>	Presidente Castello Branco (SC)	Educação	2007	Prática incomum	significativa (resultados quantitativos e qualitativos)

## APENDICE D – QUADRO RESUMO DOS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INOVAÇÃO

Projeto	GERAÇÃO DE IDÉIAS		DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA					IMPLANTAÇÃO DO PROJETO				ESTRUTURA		AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS		FATORES INFLUENCIADORES	
	Fonte de idéias	Forma como são estimuladas e apoiadas as idéias de inovação	Seleção e teste das idéias e gerenciamento de risco	Projeto Piloto	Alocação de recursos Financeiros	Envolvimento dos beneficiários	Elaboração de projeto	Preparação dos envolvidos	Divulgação da inovação	Controle e acompanhamento	Estrutura hierárquica	Relações entre as unidades administrativas	Mensuração do desempenho	Impactos ou efeitos causados	Facilitadores	Dificultadores	
Projeto Escolinhas Esportivas	* Manifestos e compromissos políticos; * Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios; * Espaço para criação.	* Estimulada a partir da solicitação de propostas para o plano de governo. * O apoio demonstrado com a disponibilização de estrutura e na aprovação da inversão de prioridades na aplicação de recursos financeiros.	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Não específico para o projeto	No diagnóstico	Não houve	Não específico para o projeto	Sim (Meios de comunicação e escolas do município)	Cronograma formal, especificando datas e locais de treinos de cada modalidade	criada estrutura específica	apresentou dificuldades (relação com alguns com professores)	Formal (com indicadores)	Positivos (para beneficiários)	* Estrutura da proposta (falta de recursos financeiros, crítica da imprensa e oposição) * Implantação do projeto (falta de infra-estrutura) * Estrutura (resistência de alguns professores)	* Desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros, crítica da imprensa e oposição)	
Projeto Loteamento Frey Lency	Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios	* Estimulada pela adm. municipal solicitando que fosse realizado o planejamento (definir uma área de intervenção) também pela entidade não governamental. * O apoio pode ser evidenciado por meio da destinação de recursos financeiros e humanos	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Específico para o projeto	No diagnóstico	Sim, elaboração de um projeto de trabalho técnico com objetivo geral, metodologia de intervenção e avaliação	Houve preparação dos beneficiários e envolvidos na comunidade. Não houve preparação da equipe de coordenação	Sim (por meio da distribuição de cartilha e dos meios de comunicação)	Formal (com cronograma de implantação e etapas definidas e formalizadas) e acompanhamento periódico	Não criada estrutura específica	Ótima relação de respeito e diálogo	Informal (não verificados indicadores)	Positivos (para beneficiários e sociedade)	* Estrutura (envolvimento da equipe, pessoal qualificado, participação da sociedade) * Desenvolvimento da proposta (disponibilização de recursos financeiros)	* Estrutura (resistência moradores) * Implantação (dificuldade de socialização e falta de conhecimento dos limites)	
Projeto Orçamento Participativo	* Manifestos e compromissos políticos, * Constante análise de parâmetros para criação	* Estimulada pela adm. municipal nas reuniões de elaboração do plano de governo * O apoio expresso na disponibilização de recursos humanos e financeiros e no envolvimento direto da administração no projeto	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Específico para o projeto	Na elaboração do plano (com participação de membro da sociedade civil e da UMANC)	Não houve	Sim. Preparação do coordenador - convite impresso em visitas em outras prefeituras e residências, para beneficiários delegados durante as reuniões (mas citado como ponto de dificuldade a falta de preparação)	Sim (meios de comunicação, convite impresso entregue nas residências, e ainda divulgação nas reuniões (mas associações e escolas municipais).	Cronograma formal de reuniões durante o ano, registro de prioridades de cada comunidade em ata e acompanhamento constante da equipe de governo.	Criada estrutura específica	Boa relação entre as unidades (mas apresentando divergências de opinião entre a equipe coordenadora do projeto e dificuldade de consenso entre delegados)	Formal (com indicadores)	Positivos (para sociedade)	* Estrutura (participação da sociedade, equipe de governo, lideranças comunitárias) * Desenvolvimento da proposta (disponibilização de recursos financeiros)	* Estrutura (falta de espírito de coletividade) * Implantação (falta de infra-estrutura)	

Projeto	GERAÇÃO DE IDÉIAS		DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA				IMPLANTAÇÃO DO PROJETO				ESTRUTURA		AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS		FATORES INFLUENCIADORES	
	Fonte de idéias	Forma como são estimuladas e apoiadas as idéias de inovação	Seleção e teste das idéias e gerenciamento de risco	Projeto Piloto	Alocação de recursos Financeiros	Envolvimento dos beneficiários	Elaboração de projeto	Preparação dos envolvidos	Divulgação da inovação	Controle e acompanhamento	Estrutura hierárquica	Relações entre as unidades administrativas	Mensuração do desempenho	Impactos ou efeitos causados	Facilitadores	Dificultadores
Projeto Horta Caseira	* Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios	* Não foi estimulada pela administração municipal, surgiu de observações da equipe. * Houve apoio na realização do projeto	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve teste um projeto piloto, porém a experiência com a primeira família serviu de base para elaboração do projeto.	Não específico para o projeto	No diagnóstico	Não houve inicialmente, somente um ano depois.	Não específico para o projeto	Através dos meios de comunicação (jornal) visitas às famílias	Não observada a elaboração de um cronograma formal. Acompanhamento individual.	Não criada estrutura específica	Ótima relação	Informal (não verificados indicadores)	Positivos (para beneficiários)	* Estrutura (participação das famílias, apoio do governo, pessoal qualificado) * Implantação do projeto (infra-estrutura disponibilizada)	* Estrutura (falta de pessoal com dedicação exclusiva ao projeto)
Projeto Escola Sócio ambiental	* Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios	* Não foi estimulada pela administração municipal, surgiu de observações do técnico agrícola e assistente social * Houve apoio através de destinação de recursos (humanos e financeiros)	* Não observada a análise da possibilidade de inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto	Não houve	Não específico para o projeto	No diagnóstico	Citada a elaboração de projeto simplificado (mas não evidenciado)	Não específico para o projeto	Sim, por meio de visitas às residências	Cronograma de trabalho e acompanhamento o direto de 2 profissionais	Criada estrutura específica	Citados períodos de conflitos (em função de alguns profissionais não estarem dedicados exclusivamente à escola não conseguiu atender a demanda e os prazos).	Informal (não verificados indicadores)	Positivos (para beneficiários e família e sociedade)	* Estrutura (apoio dos pais e participação dos alunos profissionais, qualificação da equipe) * Desenvolvimento da proposta (abordados temas relevantes)	* Desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros) * Implantação do projeto (falta de equipamentos, literatura específica) * Estrutura (poucos profissionais com dedicação exclusiva, falta de apoio de alguns pais)
Projeto Cuidadoras de Idosos	Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios	* Não foi estimulada pela administração municipal, surgiu de observações da equipe do PSF * Houve apoio através de destinação de recursos (humanos)	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Não específico para o projeto	No diagnóstico	Sim, elaboração de um projeto	Não específico para o projeto	Sim, por meio de visitas às residências e anúncio nas emissoras de rádio	Formal com cronograma de reuniões durante o ano, com definição dos temas	Não criada estrutura específica	Ótima relação	Informal (não verificados indicadores)	Positivos (para beneficiários e família)	* Estrutura (apoio participantes, comunidade e governo) * Estrutura (poucos profissionais)	* Estrutura (falta de pessoal com dedicação exclusiva ao projeto: dificuldade de participação de algumas beneficiárias) * Desenvolvimento da proposta (falta de recursos para transporte das beneficiárias)

GERAÇÃO DE IDÉIAS		DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA						IMPLANTAÇÃO DO PROJETO			ESTRUTURA		AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS		FATORES INFLUENCIADORES	
Projeto	Fonte de idéias	Forma como são estimuladas e apoiadas as idéias de inovação	Seleção e teste das idéias e gerenciamento de risco	Projeto Piloto	Alocação de recursos Financeiros	Envolvimento dos beneficiários	Elaboração de projeto	Preparação dos envolvidos	Divulgação da inovação	Controle e acompanhamento	Estrutura hierárquica	Relações entre as unidades administrativas	Mensuração do desempenho	Impactos ou efeitos causados	Facilitadores	Dificultadores
Projeto Jiricada	* Constante análise de parâmetros, aprendendo com os outros * Atenção especial ao ponto de vista dos usuários, funcionários e ocupantes de cargos médios	* Não foi estimulada pela administração municipal, surgiu a partir de análise de outro projeto * Houve apoio por meio de destinação de recursos (humanos e financeiros) e envolvimento na organização	* Análise da possibilidade de sucesso da inovação * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Não específico para o projeto	No diagnóstico	Não houve	Não específico para o projeto	Visitas nas residências para convidar os jiriqueiros a participarem do evento e anúncios nos meios de comunicação para informar e convidar a sociedade a comparecer no evento.	Não evidenciado cronograma formal, somente a execução da obra e programação para o dia do evento.	Não criada estrutura específica	Ótima relação	Formal (com indicadores)	Positivos (para sociedade)	* Estrutura (participação da equipe, comunidade, organização)	* Desenvolvimento da proposta (falta de recursos financeiros) * Implantação do projeto (variações climáticas)
Projeto Complexo Thermas Itá	* Constante análise de parâmetros	* Estimulada devido a instalação da Usina e pela administração municipal, quando discutiu com a equipe alternativas para desenvolver o turismo no município. * Apoio por meio de destinação de recursos (financeiros e humanos) e envolvimento direto no projeto	* Análise informal da possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Específico para o projeto	Na aprovação de recursos.	Não houve	Não específico para o projeto (citada como dificultador)	Sim, através dos meios de comunicação e pelas conversas a população (mas citadas falhas)	Criação de cronograma para execução da obra	Não criada estrutura específica	Apresentou dificuldades somente na relação com os funcionários contratados	Informal (não verificados indicadores)	Positivo (para sociedade)	* Estrutura (entrosamento da equipe de trabalho, apoio da comunidade e do governo) * Desenvolvimento da proposta (recursos financeiros disponíveis)	* Características da inovação e estrutura dos profissionais com este tipo de projeto, dificuldade de controle dos profissionais da obra * Implantação da inovação (questões burocráticas, operação do poço, relação com fornecedores)
Projeto Escola e Comunidade	* Espaço para criação	* Estimulada pela administração municipal por meio de curso com engenheira ambiental * Apoio expresso pelo incentivo inicial de realização das reuniões nas comunidades e pela atuação no problema identificado, o lixo, iniciando a coleta seletiva em todo o município.	* Análise informal da possibilidade de sucesso da inovação e dos benefícios * Não houve análise de risco do projeto.	Não houve	Não específico para o projeto	Envolvimento de alunos e professores	Não houve	Houve preparação dos professores e dos convites alunos e estes fizeram a preparação para toda a comunidade	Sim, por meio da distribuição dos convites nas residências	Criado um cronograma de reuniões nas comunidades e realizado acompanhamento	Não criada estrutura específica	Ótima relação entre a equipe (somente citadas dificuldades com alguns moradores do perímetro urbano)	Informal (não verificados indicadores)	Positivos (para sociedade)	* Estrutura (envolvimento da equipe, governo e comunidade) * Desenvolvimento da proposta (recursos financeiros disponíveis)	* Estrutura (falta de profissionais dedicados ao projeto e resistência da população do perímetro urbano)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)