

Intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social

Ilana Trombka



SENADO FEDERAL



Intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social

Ilana Trombka

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2023 – 2024

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE

Senador Veneziano Vital do Rêgo

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rodrigo Cunha

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rogério Carvalho

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Weverton

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Styvenson Valentim

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

Senadora Mara Gabrilli

Senadora Ivete da Silveira

Senador Dr. Hiran

Senador Mecias de Jesus

Secretaria de Editoração e Publicações
Coordenação de Edições Técnicas

Intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social

Ilana Trombka

Brasília - 2024

Senado Federal
Diretora-Geral: Ilana Trombka
Secretário-Geral da Mesa: Gustavo A. Sabóia Vieira

Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Rafael A. Chervenski da Silva

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenador: Aloysio de Britto Vieira

Serviço de Publicações Técnico-Legislativas:
edição, preparação de textos, projeto gráfico e diagramação

O conteúdo desta obra é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião e os entendimentos da Administração do Senado Federal.

T849i Trombka, Ilana, 1972-

Intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social / Ilana Trombka. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.

183 p.

Conteúdo: Primeiras palavras – Um pouco de teoria – A questão do método – Cinco casos vitoriosos – A análise dos resultados – Últimas palavras.

ISBN: 978-65-5676-473-3 (Impresso)

ISBN: 978-65-5676-474-0 (PDF)

ISBN: 978-65-5676-475-7 (ePub)

1. Empreendedorismo, Brasil. 2. Administração pública, inovação, Brasil. 3. Órgão público, inovação, Brasil. 4. Serviço público, inovação, Brasil. 5. Serviço público, prêmio, Brasil, 2016-2019. I. Título.

CDDir 341.31

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 8, Mezanino, Setor 11
CEP: 70165-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 3303-3579
E-mail: livraria@senado.leg.br



O texto deste livro reproduz o conteúdo integral da tese apresentada por Ilana Trombka¹ em fevereiro de 2024 à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do título de *Doutora em Administração de Empresas*, sob a orientação do Prof. Dr. Tales Andreassi².

¹ Ilana Trombka (Porto Alegre, RS, 1972) é doutora em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas (Eaesp-FGV), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Direito Legislativo pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, MS, Brasil; bacharel em Relações Públicas pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do curso de pós-graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil; ex-professora e ex-coordenadora do curso de Comunicação Social do Centro Universitário de Brasília (Ceub), Brasília, DF, Brasil; ex-professora de Metodologia da Pesquisa do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, DF, Brasil; exerceu os cargos de diretora-adjunta do Senado Federal, chefe da assessoria parlamentar do Ministério da Integração Nacional, coordenadora de Formação do Programa Interlegis, assistente da Coordenação Técnica e de Relações Institucionais da Presidência do Senado Federal e diretora da Secretaria de Relações Públicas; conselheira do Conselho Administrativo da Caixa Seguridade; desde 2015, exerce o cargo de diretora-geral do Senado Federal.

² Para ler o texto original da tese “O desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social: um estudo de casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação”, acesse: <https://hdl.handle.net/10438/34972>.

Dedico este trabalho
a meu marido Vilmar,
a meus filhos Mauricio e Clara
e a meus pais Clara e Leo,
com o desejo de que a sua realização
seja uma síntese entre o que aprendi
e o que pretendo ensinar.

Agradecimentos

A realização do doutorado foi uma acertada oportunidade de crescimento que trouxe ganhos pessoais e profissionais que me transformaram. A Ilana apreensiva da primeira aula em janeiro de 2021 já não é a mesma. Se melhor ou pior, não posso julgar – mas certamente feliz por não ter feito essa jornada de forma solitária. Os agradecimentos são muitos, pois tive uma generosa rede de apoio que me permitiu a dedicação que essa formação exige:

À minha família pelos valores que aprendi. A persistente busca do conhecimento e a teimosia em fazer o improvável, características tão judaicas, sempre nortearam meus passos e no doutorado tiveram importância primordial.

Ao professor Tales Andreassi pela liberdade e confiança. O trajeto foi mais fácil sabendo que contava com sua disponibilidade; contudo, não teria sido possível, se não tivesse a certeza de que acreditava na minha capacidade de saber escolher os melhores caminhos.

Aos professores Ana Maria Malik, André Luiz Silva Samartini, Eduardo de Rezende Francisco, Felipe Zambaldi, Eliane Pereira Zamith Brito, Fernando Burgos Pimentel dos Santos, Joana Sabrina Pereira Story, Jorge Manoel Teixeira Carneiro, Maria José Tonelli, Marta Ferreira Santos Farah, Miguel Pinto Caldas, Rudi Rocha de Castro e Thomaz Wood Junior pela disponibilidade em compartilhar seus conhecimentos nas disciplinas durante o doutorado. Cada um e cada uma, a sua maneira, despertaram-me para aspectos que necessitavam de aprimoramentos.

Aos professores que participaram da banca de qualificação Edgard Barki e Marco Antônio Carvalho Teixeira pela generosidade e pela precisão de seus comentários. Cada palavra contribuiu para que os caminhos até a tese fossem mais bem aproveitados.

Aos professores que participaram da banca de defesa Betânia Lemos, ministro Bruno Dantas e Edgard Barki pela honra de tê-los presentes num decisivo momento de realização para mim.

À turma fabulosa – Adriano Corrêa da Silva, Alessandro Ricardo Haj Hammoud, Assis Marcos Gurgacz, David Alberto Beker Jordan, Dylcio José Leal Porto, Edson Aparecido Dias, Eduardo Lorea Leite, Lilian Melo Barreto, Livingston Martins Bauermeister, Maria Manuela Suassuna Quintas Lopes, Nivaldo Leitão Machado, Paulo Victor da Silva Vescovi, Sandro Alves Benelli, Thaís Ricarte Peters e Wilson Roberto Pereira Diniz Junior – pela presença, pela compreensão e pelo companheirismo. Entrei

nessa jornada disposta a chegar ao seu final, apesar das dificuldades que imaginava que viriam. O que eu não podia imaginar é que no caminho formaria um grupo de amigos, que faria com que essas dificuldades fossem transpostas de forma mais suave e até divertida.

A Osmar Carmo Arouck Ferreira por sua competência e disponibilidade. Seu conhecimento em biblioteconomia mostrou-se fundamental em muitos momentos.

Aos senadores Davi Alcolumbre e Rodrigo Pacheco, presidentes do Senado Federal nos períodos de 2019-2021 e 2021-2025, pela oportunidade, confiança e compreensão: sua aposta em que eu conseguiria dedicar-me simultaneamente ao doutoramento e à Casa fez com que acreditasse muito mais em mim. Ao me permitirem a qualificação, demonstram apreço ao servidor público e a crença de que a constante busca de melhoria alia o conhecimento científico e a dedicada prática cotidiana.

Aos que se dispuseram a conceder-me entrevistas – Analucia Alonso, Ana Paula Fernandes Guimarães, Caio Nakashima, Carolina Gabas Stuchi, Carlos Denise Direito, Eduardo de Andrade Brasileiro, Carlos Henrique Araujo Santana, Clarice Gomez Diniz, Davi Lopes Carvalho, Douglas Gualberto Carneiro, Flávia Azevedo Leite Silva, Iara Monteiro, James Theodoro da Silva, José Roberto Alvarenga Frutuoso, Luciano Maduro, Luiza Lobato, Marcelo Nascimento Guedes Saraiva, Maria Helena Gabarra Osório, Paulo Januzzi, Roberta Palella Melega Cortizo, Ronaldo Cesar Serafini Abrao, Rosa Cristina Portela Dias Jácome, Thaís Serra de Vasconcellos, Thiago Macedo e Vanessa Rodrigues Ferreira de Almeida – por cada palavra, cada comentário, cada relato: eles fortaleceram as conexões entre o estudo e a realidade do intraempreendedorismo e da inovação na esfera pública.

A Luiza Gomes Luz Rosa, Priscila Ferreira Soares e Walfrido Vianna Vital da Silva, que colaboraram com conhecimentos específicos e complementares à tese e sempre me atenderam com precisão, competência e comprometimento.

Aos colegas da Diretoria Geral do Senado Federal pela receptividade para compartilhar o que aprendia ao longo do doutorado. Não poucas vezes pedi que dividissem leituras e que se informassem dos temas que discutia nas aulas. Sem a sua colaboração não teria sido possível transpor a academia para o dia a dia da nossa instituição.

Sonhos não se perdem no caminho:
apenas dormitam para que,
no momento certo,
possam tornar-se reais.

Lista de abreviaturas e siglas

Anpad	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
Bacen	Banco Central do Brasil
CO	cultura organizacional
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Cebas	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
Cecad	Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Eaesp-FGV	Escola de Administração de Empresas de São Paulo [da FGV]
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FGV	Fundação Getulio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDV	Identificação de Vulnerabilidade Social
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
Mops	Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NIS	Número de Identificação Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBF	Programa Bolsa Família

PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PF	Polícia Federal
PFZ	Programa Fome Zero
PNUD	United Nations Development Programme
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Saip	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva
SDR	Sistema de Deliberação Remota
Senarc	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIG-PBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STI	Subsecretaria de Tecnologia da Informação do MDS
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Sumário

Prefácio · 15

1 Primeiras palavras · 19

1.1 Práticas inovadoras da Administração Pública federal · 20

1.2 Objetivos, oportunidade e metodologia · 22

2 Um pouco de teoria · 27

2.1 Empreendedorismo e inovação · 27

2.2 Intraempreendedorismo · 33

2.3 O foco na inclusão social · 37

3 A questão do método · 43

3.1 Estudo de caso · 44

3.2 Coleta dos dados · 46

3.3 Prêmio Enap de Inovação · 48

3.4 Testagem da proposta · 49

3.5 Pré-teste da entrevista · 52

3.6 Análise de Conteúdo · 53

4 Cinco casos vitoriosos · 61

4.1 O contexto · 61

4.2 O caso do Cecad · 63

4.3 O caso do Cebas · 65

4.4 O caso do Gerador de Público · 68

4.5 O caso do Mops · 70

4.6 O caso do CadÚnico · 72

5 A análise dos resultados · 75

5.1 O caso do Cecad · 76

5.2 O caso do Cebas · 83

5.3 O caso do Gerador de Público · 95

5.4 O caso do Mops · 102

5.5 O caso do CadÚnico · 110

5.6 Resultados da pesquisa · 120

6 Últimas palavras · 125

Referências · 131

Apêndices · 141

Apêndice A – Casos premiados pela Enap entre 1996 e 2020 · 142

Apêndice B – Roteiro semiestruturado da entrevista · 161

Apêndice C – Transcrição da entrevista com Caio Nakashima · 165

Prefácio

É com alegria que assistimos ao movimento de parte expressiva da Administração Pública federal no aprofundamento de suas práticas de gestão organizacional e retenção de talentos, sem que isso signifique o monopólio sobre as informações geradas. A transparência e o senso público caminham lado a lado, quando abordamos a necessária fruição de práticas inovadoras e de políticas sólidas para a capacitação dos servidores e agentes públicos, uma vez que o atendimento dos anseios da população – sempre crescentes em um Estado de bem-estar social – passa pelo aperfeiçoamento do corpo técnico responsável por dar suporte às políticas que se constroem no País.

O servidor público interage com o meio em que vive, de forma que o conhecimento que acumula é fortemente influenciado, senão definido, pelas contínuas relações de mútua interferência entre a instituição e seus próprios valores. É o que defende Piaget, para quem o conhecimento está nas interações entre o sujeito e os objetos, transformando-se continuamente. Desse modo, a construção de uma política de capacitação que vá além de explicitar os conhecimentos já retidos é basilar para o desenvolvimento de qualquer organização e essencial no caso das organizações públicas, dada a sua responsabilidade com toda a sociedade.

O Senado Federal insere-se nessa lógica: instituição com dois séculos de fundamental atuação para a formação da identidade nacional, na qual estão representados os valores e os conhecimentos que formam o País, não apenas na composição do plenário, com senadores e senadoras eleitos pelas 27 unidades da Federação, mas também na constituição de seu corpo técnico, reconhecidamente de alta produtividade e capacidade. Assim, podemos ver o quão diverso é o brasileiro e como essa diversidade nos permite produzir, sempre e em qualquer circunstância, soluções melhores para problemas complexos.

Entretanto, a Casa não se limita a utilizar e reter esses saberes. Com linha editorial profícua, busca partilhar com a sociedade brasileira, e em especial com gestores e gestoras, aquilo que é aqui produzido e que, acreditamos, pode tomar-se como modelo a ser replicado em outros órgãos da Administração Pública. É nesse sentido que desde 1998 o Senado Federal, cumprindo com o seu dever-consciência do papel público que ocupa, prevê as séries *Estudos técnicos* e *Estudos jurídicos*, destinadas à publicação de trabalhos que permitam aprofundar as discussões e fortalecer os argumentos que,

invariavelmente, melhorarão também o nível das decisões tomadas pelo Parlamento e pela sociedade.

Retomando a publicação da série *Estudos técnicos* no ano em que comemoramos o Bicentenário da Carta de 1824 e da criação do Senado, voltamos os olhos para o futuro, discutindo nesta obra a importância do intraempreendedorismo no Setor Público e seus positivos reflexos, já sentidos pela população. Com base em cinco casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação, a autora busca entender os processos e princípios que possibilitaram a melhoria de atendimento de pleitos impactantes para a cidadania, permitindo que milhões de brasileiras e brasileiros sejam beneficiados por um Estado mais célere, transparente e inclusivo.

A inovação e o intraempreendedorismo – sempre presentes no fazer público, e em iniciativas como o PIX e o próprio Sistema de Deliberação Remota (SDR), este último desenvolvido pelo Senado Federal – demonstram que a criatividade e a vontade de responder aos desafios de cada momento movem o Estado e seus colaboradores. Em plena pandemia de Covid-19, e dadas as restrições impostas pelo momento de emergência sanitária, com o SDR o Senado rapidamente respondeu aos desafios e foi a primeira instância legislativa em todo o mundo a ser capaz de deliberar de forma completamente remota. Ao mesmo tempo em que se atendia à necessidade de o Brasil votar projetos importantes – como foi o caso do PL 534/2021, de minha autoria, que garantiu a compra das vacinas contra a Covid-19 pelo governo –, foi resguardada a saúde de todos os envolvidos.

O Senado Federal alinha-se às iniciativas de inovação com a Política de Inovação e Empreendedorismo Corporativo, por nós instituída em 2022 e que já colhe frutos, como os produtos do Desafio de Inovação, o qual estimulou servidores e servidoras da Casa a formatar ferramentas de desenvolvimento descentralizado para facilitar o dia a dia de suas unidades e com isso permitir a prestação mais célere de um serviço, com foco no usuário e orientado a resultados. Os exemplos citados mostram as inúmeras possibilidades que podem ser alcançadas com esteio na prática de inovação aliada ao intraempreendedorismo abordada nesta obra.

Da lavra de Ilana Trombka, este trabalho é leitura obrigatória para todos os gestores que atuam no Poder Público, por ser uma verdadeira inspiração às práticas inovadoras e inclusivas no Serviço Público. O livro é resultado da sua tese de doutoramento em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), a qual foi defendida e aprovada com distinção em fevereiro de 2024.

Ilana é servidora da Casa desde 1998, período em que exerceu importantes funções de liderança, cuja principal marca, em todas elas, foi um legado de inovação nos serviços prestados ao público interno e à população. Desde 2015, é a responsável pela condução administrativa do Senado, no cargo de diretora-geral, sendo esta a quinta composição da Mesa Diretora a confiar-lhe a missão. Missão desempenhada por Ilana, que honra o Serviço Público brasileiro e o Senado Federal, com dedicação, comprometimento e excelência.

Nosso desejo é que esta publicação, que ora relança a série *Estudos técnicos*, permita que o corpo funcional do Senado Federal esteja à disposição da Administração Pública brasileira com sua elevada capacidade e que o conhecimento produzido no âmbito da Casa venha a colaborar para um Estado mais eficiente, consciente das suas responsabilidades com a sociedade e cumpridor de sua missão institucional.

Boa leitura a todos!

Rodrigo Pacheco

Presidente do Senado Federal

1 Primeiras palavras

Este trabalho presta-se ao estudo de tópico de interesse no âmbito da Administração de Empresas e da Administração Pública por meio da intersecção de possibilidades de ação conjunta entre a academia e o mercado. Este é, afinal, o elemento distintivo do doutoramento profissional: apresentar oportunidades de análise de temas que sejam percebidos de forma clara como necessidade real para sua efetiva aplicação.

Com efeito, estudou-se o fenômeno do intraempreendedorismo aplicado à esfera do Governo Federal que privilegiasse a iniciativa de inclusão social; para isso, como *corpus* de análise, apresentam-se aqui os casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação desde 2016. Buscou-se compreender os fatores que facilitam ou obstam iniciativas de inovação no campo delimitado, e em que dimensão a estrutura organizacional contribui para o desenvolvimento de novas ações.

É bastante antigo o reconhecimento do *empreendedorismo* como forma de incremento das ações de mercado. Os primeiros registros desse termo datam de 1755, quando o economista franco-irlandês Richard Cantillon (1680-1734) o utilizou com o objetivo de explicar a receptividade ao risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza (Dolabela, 2008; Emmendoerfer; Valadares, 2011; Hashimoto, 2006). Em 1803, o economista francês Jean Baptiste Say (1767-1832) ampliou essa definição ao afirmar que o termo está relacionado a quem transfere recursos econômicos de um setor de produtividade mais baixa para outro de produtividade mais elevada e de maior rendimento (França; Saraiva; Hashimoto, 2012).

Somente dois séculos depois, os conceitos – considerados até então ações isoladas de mercado – começaram a merecer análises que os entendiam como uma dinâmica intraorganizacional denominada *intraempreendedorismo*, termo cunhado por Pinchot III (1985) na obra *Intrapreneuring*. Ele ressaltou algumas práticas mediante as quais as organizações podiam estimular seus colaboradores a empreender, a liderar equipes e a disseminar conhecimentos em prol do desenvolvimento de iniciativas inovadoras – e sem que fosse necessário deixar seus empregos (Coelho, 2010; Festa, 2015).

Se os estudos do intraempreendedorismo são tão recentes, a aplicação desse conceito na esfera pública é um vasto campo a ser compreendido e estudado, ainda carente de pesquisa e bibliografia tanto no campo internacional como nas estruturas componentes do Estado brasileiro.

1.1 Práticas inovadoras da Administração Pública federal

Segundo o modelo constitucional adotado no Brasil, a Administração Pública divide-se em direta e indireta. A Administração direta é composta pelos órgãos dos entes da federação: a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. A Administração indireta é realizada por órgãos descentralizados e autônomos, mas sujeitos ao controle do Estado. De maneira ampla, a Administração Pública pode ser entendida como o conjunto de órgãos, agentes e serviços prestados pelo Estado.

Neste trabalho, o interesse direciona-se para as ações da Administração Pública direta em nível federal, especificamente as desenvolvidas pelo Poder Executivo, uma vez que esse é o recorte utilizado pelo Prêmio Enap de Inovação (Escola Nacional de Administração Pública, c2023). Ela é composta por um conjunto de órgãos ligados diretamente ao Poder Executivo em nível federal, estadual e municipal. Tais órgãos são subordinados ao chefe do Poder a que pertencem, de modo que há hierarquia entre eles. Os órgãos da Administração direta são pessoas jurídicas autônomas de Direito público. Nesse caso, os serviços públicos são prestados por seus próprios meios, ou seja, sem a criação de nova personalidade jurídica. O nível federal é formado, entre outros, pela Presidência da República e seus ministérios, pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal.

A legislação básica que trata da organização da Administração Pública federal é a Lei nº 14.600/2023, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios (Brasil, 2023). A Administração Pública federal, no âmbito do Poder Executivo, é dirigida pela Presidência da República e por órgãos autônomos – os ministérios –, aos quais se subordinam ou se vinculam os demais órgãos e entidades descentralizados. Ela também é composta por órgãos de assessoramento imediato, como o Conselho de Governo, a Advocacia-Geral da União e a Secretaria de Imprensa e Assessoria Especial. Atualmente, a Administração Pública vinculada ao Poder Executivo federal ostenta uma estrutura gigantesca: são 35 órgãos públicos¹, 165 entidades vinculadas (autarquias e fundações)² e 130 empresas estatais federais³.

Conquanto seja real a falta de reflexão e produção científica relativa ao intraempendedorismo na esfera pública, podem ser facilmente relatados muitos casos de alto impacto na vida do cidadão. Provavelmente frutos da necessidade de melhor atender a seu público-alvo e contando com o apoio de tecnologias, é possível desde longa data observar o efeito das inovações em benefício da melhor prestação de serviços à sociedade e para o fomento de políticas públicas.

1 Dados de setembro de 2023, de acordo com o *Painel de Raio-X* da Administração Pública federal, mantido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Conheça [...], [2023]).

2 Dados de setembro de 2023, de acordo com o *Painel de Raio-X* da Administração Pública federal, mantido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Conheça [...], [2023]).

3 Dados do *Boletim das Empresas Estatais Federais* (2022).

Em 1998, como uma iniciativa pioneira no segmento de segurança pública, surgiu no Pará o Centro Integrado de Operações Policiais. Criado pelo Decreto estadual nº 2.959/1998 (Pará, 1998), a ação é fruto da necessidade de direcionar as ocorrências de urgência e emergência para apenas um centro de atendimento por meio do número 190, com o objetivo de proporcionar atendimento rápido e eficaz ao cidadão.

Disponível a toda a população da capital paraense e sua região metropolitana, a estrutura está inserida no Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Sieds) e unificou o sistema telefônico e de radiocomunicação com as viaturas, sendo responsável por atender a chamadas pelo 190 e realizar a mediação entre a sociedade e as forças de segurança: Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar do Pará, Departamento de Trânsito (Detran), Superintendência do Sistema Penitenciário (Susipe) e Centro de Perícias Científicas Renato Chaves.

Entre os benefícios da implantação de um mecanismo integrado está o aprimoramento do uso de estruturas de câmeras de vigilância, de *call centers* e de viaturas para ampliar a capacidade de atendimento à população, tanto em agilidade quanto em eficiência e efetividade, na resolução das mais de 15 mil demandas dirigidas diariamente aos serviços de segurança pública da região.

Bem mais recente no âmbito de outro Poder do Estado, e em resposta à pandemia de Covid-19, foi a criação e a imediata implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) para possibilitar a continuidade do funcionamento do Legislativo em meio ao distanciamento social. Com a inovação, o Senado Federal foi reconhecido como a primeira Casa legislativa do mundo a migrar para um sistema de votação e deliberação não presencial.

Em 20/3/2020, apenas nove dias após a Organização Mundial de Saúde ter declarado a Covid-19 como doença de disseminação acelerada em todo o planeta, a Câmara Alta do Congresso Nacional votou com segurança e ampla participação dos parlamentares o Projeto de Decreto Legislativo que reconheceu a calamidade no território nacional. A sessão (Baptista, 2020; Borges, 2020), que ocorreu em sala especial onde apenas se encontrava o presidente daquela reunião, o senador Antonio Anastasia, primeiro vice-presidente da Casa, uma vez que estava em isolamento o então presidente, Davi Alcolumbre, acometido pelo coronavírus.

A introdução do SDR não apenas permitiu a continuidade dos trabalhos do Parlamento num momento de necessidade extrema, como também garantiu um aumento de produtividade em comparação com o período anterior (Matérias [...], [2022]): se em 2019 a Casa apreciou 369 matérias, dentre as quais 270 aprovadas, em 2020 apreciou 387 iniciativas, com a aprovação de 204 delas. Pode-se concluir que, apesar do distanciamento físico, foi possível examinar criticamente os assuntos naquele momento excepcional sem que se perdesse a capacidade de análise e a independência daquela instância do Congresso Nacional.

A inovação talvez mais impactante no sistema financeiro nacional na última década tenha vindo do Setor Público. O Pix – pagamento instantâneo lançado pelo Banco

Central do Brasil (Bacen) em novembro de 2020 – é um meio gratuito de transferência de recursos entre contas realizada em poucos segundos a qualquer hora ou dia (Pix, [202-]). Além de aumentar a velocidade com que pagamentos ou transferências são feitos e recebidos, o Pix tem o potencial de alavancar a competitividade e a eficiência do mercado, baixar o custo, aumentar a segurança e aprimorar a experiência dos clientes, incentivar a *eletronização* do mercado de pagamentos de varejo, promover a inclusão financeira e preencher uma série de lacunas na cesta de instrumentos de pagamentos disponíveis para a população⁴.

Rapidamente esse mecanismo transformou-se na principal forma de pagamento no País, superando as transações feitas com cartão de crédito e débito no quarto trimestre de 2021. Segundo dados do Bacen, nos três últimos meses do mesmo ano registraram-se 3,9 bilhões de transações feitas com o Pix, contra 3,8 bilhões de transações realizadas por outros meios. Esse número representa um avanço de 34% se comparado com o do terceiro trimestre de 2021 (Tuon, 2022).

1.2 Objetivos, oportunidade e metodologia

Diversos autores reconhecem que o legado de Schumpeter – a teoria do empreendedorismo – ignora as atividades empreendedoras de funcionários dentro de organizações (Stam, 2013), fazendo com que o intraempreendedorismo esteja ainda na infância em termos de desenvolvimento como campo de pesquisa (Antonicic; Hisrich, 2003). Se ainda pouco se sabe sobre como a integração cognitiva, de rede, e a cultura da forma organizacional inicial, como organização, com ou sem fins lucrativos, pode impactar o intraempreendedorismo social (Robinson, 2006), menos ainda se sabe a respeito desse tema quando o governo passa a ser incluído como um campo possível para o desenvolvimento do intraempreendedorismo.

Dalbé (2008) chama a atenção para o deficiente debate sobre o empreendedorismo nas organizações públicas: “De forma especial, são relegadas a planos de menor importância à análise da ação intraempreendedora nas instituições públicas, por ser uma realidade ainda incipiente”. E Matias-Pereira (2008, p. 242) lembra que o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil (Coelho, 2010). Ambos reconhecem que o tema do empreendedorismo no Setor Público se inscreve num campo de estudos ainda embrionário na área da gestão pública no Brasil (Silva; Meza; Oliveira; Procopiuck, 2018).

Órgãos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm alertado sobre a importância dessa agenda para a Administração Pública (OECD, [2017]). Zampetakis e Moustakis (2010) reconhecem que até o momento

⁴ O caso do Pix conquistou em 2021 o primeiro lugar no Prêmio Enap de Inovação, na categoria Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal.

não existe um modelo formal sobre como se realizar o empreendedorismo no Setor Público (Paula Neto; Emmendoerfer; Corrêa, 2021).

Urgem, portanto, iniciativas que aprofundem o conhecimento sobre o fenômeno e que levem em consideração a realidade local, como ressaltam Emmendoerfer e Valadares (2011), ao explicarem que os esforços da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) para o incentivo na publicação de trabalhos sobre intraempreendedorismo têm aumentado a presença de material bibliográfico estrangeiro que não considera as particularidades regionais do País. Teixeira, Andrade, Alcântara e Oliveira (2019) sugerem estudos na área de participação social, como forma de contribuir para o sucesso do empreendedorismo público, ou que sejam desenvolvidos estudos de revisão da literatura sobre empreendedorismo e inovações com uma perspectiva crítica sobre o assunto, de forma a complementar os estudos sobre intraempreendedorismo já desenvolvidos.

Com o objetivo de verificar a produção científica sobre o tema, o que resultou na confirmação do espaço para estudos, procedeu-se a uma consulta na base Spell da Anpad no primeiro trimestre de 2022, que localizou apenas 28 artigos publicados entre 2000 e 2021 que tinham intraempreendedorismo como palavra-chave. Dentre eles, um pequeno grupo de sete tratava do tema na esfera pública, a maioria dos quais eram estudos de casos únicos.

Parecem, pois, coerentes argumentos como os de Lapolli e Gomes (2017), os quais, na conclusão do artigo sobre o intraempreendedorismo na Embrapa, ressaltam a necessidade de outros estudos que se possam confrontar com os resultados obtidos. Acertadas também são as conclusões de Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2021) acerca das noções de empreendedorismo, educação para o empreendedorismo e intraempreendedorismo. Todavia, o viés desses fenômenos no Setor Público ainda é incógnito (Lopes; Lima, 2019).

A fim de contribuir para a construção de conhecimento científico nesse segmento, o objetivo principal da pesquisa é identificar os aspectos determinantes do desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito público federal, com recorte específico para as ações que envolvam a inclusão social. Busca-se como objetivos específicos: 1) identificar as características do intraempreendedor público, por meio da reflexão do grupo de colaboradores que trabalhou nos *cases* vencedores do Prêmio Enap de Inovação; 2) especificar as características predominantes nas organizações públicas que se mostraram terrenos férteis para a inovação e o empreendedorismo; 3) elencar as semelhanças nos *cases* selecionados, de forma a descrever requisitos que estimularam as iniciativas; e 4) investigar as vinculações do intraempreendedorismo na esfera pública com iniciativas de facilitação da inclusão social.

São estas as questões de pesquisa:

Questão primária: Quais são os fatores decisivos no estímulo ao intraempreendedorismo público na esfera federal quando as ações objetivam a inclusão social?

Questões secundárias: 1) Que fatores vinculam positivamente o comportamento organizacional em prol da inovação e do empreendedorismo na instância governamental federal? 2) Existem semelhanças entre as iniciativas de inovação bem-sucedidas que permitam a construção de uma matriz de inovação na esfera pública federal? e 3) As características do intraempreendedorismo na área pública governamental federal se relaciona com a necessidade de inclusão social proposta pelas políticas públicas nacionais?

Com o fim de responder a essas questões, utilizou-se na pesquisa uma abordagem interpretativista e exploratória, pois o fenômeno estudado foi compreendido com base nas experiências observadas dos participantes, com possível variante de percepção entre os diversos agentes a serem ouvidos, de modo a valorizar o fenômeno de forma profunda. Procedeu-se, então, a uma pesquisa qualitativa, forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma leitura do que veem, ouvem e entendem (Creswell, 2010).

A metodologia mais adequada à proposta do trabalho é o múltiplo estudo de caso. Assim, foram analisados cinco casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019, todos desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), posteriormente incluído no Ministério da Cidadania (MC), que tratam de iniciativas com fulcro na inclusão social. Para garantir a adequada quantidade de dados coletados, utilizou-se o mecanismo de busca de informações em fontes diversas, a chamada *triangulação dos dados*. Fundamental para garantir o rigor científico do método, ela foi obtida pela leitura do relato dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Publicações, [20–]) e de entrevistas estruturadas em profundidade com responsáveis pelos *cases* estudados, além da busca de matérias de imprensa e sites jornalísticos que tivessem repercutido as ações e dos vídeos dos responsáveis pelas iniciativas, gravados durante a premiação.

Pormenorizadamente descrita por Laurence Bardin, a Análise de Conteúdo – entre cujas características está a adoção de mecanismos para a compreensão das mensagens e a construção de correlações significantes – foi aplicada para a análise e a sistematização do conteúdo coletado. Dentre as variadas técnicas apresentadas pela autora optou-se pela análise das concorrências, por suas potencialidades de construção de relações fundadas em temas ou palavras-pólo (Bardin, 2011).

O *corpus* dos dados a ser esmiuçado faz parte do repositório da Enap, que desde 1996 tem concedido o Prêmio Enap de Inovação. A ação é um concurso que incentiva a coletânea de ações inovadoras nas estruturas públicas nas três esferas da União com o objetivo de incentivar a melhoria nos serviços públicos oferecidos pelos Poderes Executivos. Desde seu início, já premiou 417 iniciativas. Dentre tantas iniciativas, selecionaram-se estes cinco *cases* premiados entre 2016 e 2019, os quais têm como objetivo explícito promover melhorias que impactam políticas públicas e que incrementam a inclusão social em suas áreas, todos realizados no Ministério

de Desenvolvimento Social: 1) *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais: o caso do Cecad*; 2) *De 4 anos a 180 dias: a transformação do Cebas na Assistência Social*; 3) *Mops: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*; 4) *Gerador de Público*; e 5) *Rede Cadastro Único*⁵.

Além desta seção, a proposta compõe-se de uma segunda, que apresenta o referencial teórico, o que abrange: o empreendedorismo, sua conceituação, a orientação empreendedora e os empreendedores; o intraempreendedorismo e principais fatores a ele associados; e as questões relativas ao intraempreendedorismo no Serviço Público com fulcro na inclusão social.

A terceira seção examina a questão metodológica, passando pelas escolhas do estudo de caso e múltiplo estudo de caso, pela forma de coleta de dados com a garantia de triangulação de informações e pela decisão de utilizar a análise temática. Na mesma seção também se justifica a seleção de casos do Prêmio Enap de Inovação como *corpus* a ser utilizado no trabalho. E as subseções finais apresentam separadamente cada um dos cinco casos estudados, bem como os dados coletados com a análise dos resultados por iniciativa e sua correlação num quadro geral. Com o fim de compreender os componentes determinantes do estímulo do intraempreendedorismo público na esfera governamental federal, esmiuçaram-se os aspectos organizacionais, sobretudo os relacionados à cultura organizacional, às ações gerenciais, às ações da liderança e à trajetória da inovação. Apresentaram-se também os aspectos vinculados à realidade de implantação de cada uma das iniciativas e analisou-se o impacto da intenção da inclusão social que, presente nelas, foi decisivo para o seu êxito.

Em seguida, apresentam-se as conclusões deste estudo, a lista de referências em que ele se fundamenta e três apêndices. Do Apêndice A constam todas as iniciativas vencedoras do Prêmio Enap de Inovação desde o início, com as respectivas categorias. O Apêndice B apresenta o pré-teste elaborado para a qualificação da proposta de entrevista, seguido do relato completo de sua realização e do conteúdo nela coletado. E no Apêndice C encontra-se a transcrição da entrevista com o líder de uma das iniciativas premiadas.

⁵ No corpo do texto, as iniciativas vitoriosas são referidas de modo mais conciso, respectivamente como: *O caso do Cecad*, *O caso do Cebas*, *O caso do Gerador de Público*, *O caso do Mops* e *O caso do CadÚnico*.

2 Um pouco de teoria

Para sintetizar o arcabouço conceitual que sustenta o desenvolvimento da pesquisa, esta seção assim se estrutura: inicialmente faz breve revisão sobre empreendedorismo e inovação para proporcionar embasamento mais aprofundado a respeito do intraempreendedorismo e dos fatores a ele relacionados já descritos pela literatura. Apresenta também conceitos de empreendedorismo aplicáveis à área pública que estimulam a inclusão social. Em seguida, expõe as lacunas de pesquisa no debate acerca do intraempreendedorismo na área pública, especialmente no que diz respeito à produção científica nacional.

2.1 Empreendedorismo e inovação

A palavra *empreendedorismo* provém do latim *imprehendere*, que significava “um modo de prender nas mãos, assumir e fazer” (Boava; Macedo, 2011). Ou seja, *empreendedorismo* tinha a ver com ações comprometidas, engajadas e que rompessem com a atitude natural das pessoas.

Com o intento de caracterizar uma atividade produtiva, o termo *empreendedorismo* foi mencionado pela primeira vez por Richard Cantillon em 1755; seu objetivo era compreender a receptividade ao risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza (Dolabela, 2008; Emmendoerfer; Valadares, 2011; Hashimoto, 2006). Em 1803, Jean Baptiste Say ampliou essa definição ao aplicar o termo a quem transfere recursos econômicos de um setor de produtividade mais baixa para um setor de produtividade mais elevada e de maior rendimento (França; Saraiva; Hashimoto, 2012).

Trata-se de um neologismo resultante da livre tradução de *entrepreneurship*, utilizado para designar os estudos relativos ao empreendedor, seu perfil, origens, sistema de atividades e universo de atuação ou função social. Apesar de popularizado pela importação do inglês, provém de *entrepreneur*, palavra francesa que no século XII designava quem incentivava brigas. No fim do século XVIII, passou a indicar a pessoa que criava e conduzia projetos e empreendimentos (Trevisan; Amorim; Morgado, 2011).

Os estudos do empreendedorismo, segundo Landström e Benner (2010), podem ser mais bem compreendidos sob o ponto de vista de seu desenvolvimento científico com base em três momentos sucessivos: a Era Econômica (1870-1940), a Era das Ciências Sociais (1940-1970) e a Era dos Estudos de Gestão (a partir de 1970).

Na primeira delas, o interesse dos economistas pelo empreendedorismo advém da abordagem de Cantillon, seguida pela tradição Knightian, com foco nas incertezas, transitando pela Escola Austríaca, a qual destaca que, para melhor compreender o empreendedorismo, é preciso esclarecer a ligação entre o empresário e a empresa (Verga; Silva, 2014).

Na Era da Economia destaca-se a contribuição de Schumpeter (1883-1950), a quem se creditam as contribuições fundamentais para a definição de *empreendedorismo* fortemente associado à *inovação*. Além de se distinguir dos demais autores pela maior ênfase na inovação, Schumpeter (1982) argumenta que tanto executivos quanto empreendedores exploram o risco, mas sustenta enfaticamente que o verdadeiro desafio de quem empreende é encontrar e utilizar novas ideias. Na obra *A teoria do desenvolvimento econômico*, de 1911, Schumpeter (1982) destaca possíveis alternativas de inovação: desenvolver novos produtos, serviços ou métodos de produção, identificar novos negócios, encontrar novas fontes de suprimentos e desenvolver novos modelos de organização (Elert; Stenkula, 2020; Trevisan; Amorim; Morgado, 2011). O empreendedorismo é, pois, fonte da inovação que funciona como motor da competitividade e da produtividade (Caldeira; Medeiros Jr., 2016).

A Era das Ciências Sociais é marcada por estudos desenvolvidos majoritariamente pela Psicologia e pela Sociologia. A abordagem psicológica centrou-se nas características e categorias do empreendedor como indivíduo, ao passo que a sociológica o fez em relação a aspectos de etnia, cultura e rede de relacionamentos (Landström; Benner, 2010). Há que se destacar o trabalho de McClelland (1972) *The achieving society*, em que ele discorre sobre a teoria da motivação e seus três tipos de estimuladores, as necessidades de realização, afiliação e poder, demonstrando que os valores prevalentes em cada sociedade são muito importantes para o seu desenvolvimento econômico. Com isso, foi possível aprofundar os estudos a respeito do comportamento empreendedor, atribuindo características empreendedoras pessoais inerentes ao empreendedor de sucesso.

A Era dos Estudos de Gestão é caracterizada pelo desenvolvimento gradual de um campo de estudo próprio que, apesar de buscar bases nas áreas de negócios, Economia e Ciências Sociais, tem peculiaridades que conferem ao empreendedorismo condições para a produção científica especializada. A partir dos anos 1980 – quando se estabelecem os conceitos de *destruição criativa*, avançam as tecnologias e se questiona a eficiência dos grandes negócios –, o empreendedorismo e os pequenos negócios começam a chamar a atenção de acadêmicos, que até então não se dedicavam a esse ramo de pesquisa. Pesquisadores como Drucker, Burnas, Stalker e Karter passam a estudar o fenômeno.

Nos anos 1990 verificou-se um crescimento exponencial dos estudos e publicações; no entanto, a pesquisa ocorreu de forma fragmentada e priorizava a exploração empírica da área. A partir de então, já pode ser reconhecido um grupo de estudiosos que se deslocam de outras áreas para se especializarem nos estudos de empreendedorismo.

Finalmente, já nos anos 2000, há o reconhecimento de um campo específico para a disciplina, que, apesar de complexa, heterogênea e multinível e de poder ser analisada em conexão com variados temas, reúne um *corpus* específico e uma produção científica própria. Com esteio na recuperação do que os teóricos iniciais produziram, desenvolveram-se novos conteúdos e pesquisas inovadoras.

O Quadro 1 sintetiza o histórico dos conceitos basilares do empreendedorismo, com suas ideias principais por período de desenvolvimento, assim como destaca autores que produziram literatura imprescindível para a evolução desse campo científico.

Quadro 1 – Histórico dos conceitos basilares do empreendedorismo

Períodos históricos	Marcos teóricos
Origens	Obra primordial: <i>Ensaio sobre a natureza do comércio em geral</i> (Richard Cantillon, 1755). Risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza. <i>Tratado de economia política</i> (Jean-Baptiste Say, 1803). Transferência de recursos econômicos de um setor de produtividade mais baixa para outro de produtividade mais alta e com maior rendimento.
Era econômica (1870-1940)	Knightian: estudos com foco nas “incertezas”. Escola Austríaca: empreendedorismo e a ligação entre o empresário e a empresa. Obra primordial: <i>A teoria do desenvolvimento econômico</i> (Schumpeter, 1911). Empreendedorismo fortemente associado à inovação que se caracteriza como motor de competitividade e produtividade.
Era das ciências sociais (1940-1970)	Trabalhos baseados nas ciências psicológicas (empreendedor como indivíduo) e sociológicas (etnia, cultura e redes de relacionamento do empreendedor). <i>The achieving society</i> (David McClelland, 1961).
Era dos estudos de gestão (depois de 1970)	Anos 1980: o empreendedorismo começa a chamar a atenção da academia com a produção de artigos de cientistas de outras áreas. Anos 1990: crescimento exponencial, mas a pesquisa é fragmentada e, sobretudo, empírica. A partir dos anos 2000: campo de conhecimento próprio, consabidamente complexo, heterogêneo e multinível.

Fonte: elaborado pela autora.

Segundo Longenecker e Schoen (1975), existe orientação empreendedora (Hashimoto; Belê, 2014) quando os constructos relativos a inovação, tolerância a riscos e autonomia estão no centro da ação da organização. Parte da estratégia organizacional envolve as intenções e as ações de atores-chave num processo generativo dinâmico voltado para a (re)criação de um negócio (França; Saraiva; Hashimoto, 2012). Essa orientação, quando aplicada ao Setor Público, busca principalmente a criação de valor para a cidadania; e, para fazer frente às novas demandas sociais, é necessário que esteja direcionada ao fortalecimento da capacidade de mudança e inovação.

Lumpkin e Dess (1996) apontam que fatores organizacionais e fatores ambientais influenciam a orientação empreendedora que se refletirá no desempenho da organização. Em sentido semelhante, Miller (1983) argumenta que o empreendedorismo é integralmente relacionado às variáveis de ambiente, estrutura, estratégia e personalidade do líder; e que esse relacionamento varia sistemática e logicamente de um tipo de organização para outro. Na amplitude de estudos empíricos, sugerem também que a orientação empreendedora da empresa provém da liderança e da orientação de seus principais executivos (Sadler-Smith; Hampson; Chaston; Badger, 2003; Tarabishy; Solomon; Fernald Jr.; Sashkin, 2005).

Como é bem central a figura da liderança nas organizações e a do líder empreendedor nos novos negócios, é relevante entender o seu papel, pois, segundo Schumpeter (1982), ele carrega em si a força destruidora e criativa de novos mercados, produtos e serviços, sendo o motor do capital e a essência da inovação (Coelho, 2010; França; Saraiva; Hashimoto, 2012). Os empreendedores apresentam algumas características comportamentais específicas que, de acordo com McClelland (1972), são compostas por dez dimensões, agrupáveis em três conjuntos conforme seu significado. Assim, há o conjunto de *realização*, formado pela busca de oportunidades e iniciativa, persistência, comprometimento, exigência de qualidade e eficiência, e disposição para correr riscos calculados; o conjunto de *planejamento*, formado pelo estabelecimento de metas, busca de informação, planejamento e monitoramento sistemáticos; e o terceiro conjunto, o de *poder*, formado por persuasão e rede de contatos, independência e autoconfiança (Hashimoto; Belê, 2014). Na tentativa de melhorar a compreensão do sujeito empreendedor, a abordagem comportamental importou conteúdos de teorias das Ciências Humanas. Fillion (1997) evidenciou que os empreendedores são resultado de seu ambiente e que suas habilidades podem ser ressaltadas ou minimizadas pela cultura nacional, local e organizacional.

Também quanto a esse tema há grande congruência entre os autores que, com maior ou menor quantidade de características e dimensões em seus textos, concordam em que a motivação de realização ou impulso para melhorar, a propensão ao risco e a criatividade estão presentes no comportamento empreendedor (França; Saraiva; Hashimoto, 2012; Silva; Meza; Oliveira; Procopiuck, 2018). Rocha e Andreassi (2020) listam quatro atitudes que influenciam o sucesso dos empreendedores: 1) a visão de oportunidades, que diz respeito à sensibilidade para identificar oportunidades e tendências; 2) a proatividade, que se relaciona à capacidade de colocar as ideias em prática; 3) a criatividade, que destaca a habilidade na geração de novas ideias; e 4) o “sonho grande”, isto é, a visão sistêmica e a motivação, visando ao progresso.

Sem a intenção de reduzi-los a um resumo limitante, senão para destacar consensos teóricos, o Quadro 2 sintetiza aspectos importantes dos conceitos de *inovação* e *empreendedorismo* e as características comportamentais do empreendedor.

Quadro 2 – Síntese esquemática conceitual

Inovação	Empreendedorismo	Características comportamentais do empreendedor
Tolerância ao risco Autonomia	Ambiente Estrutura Estratégia Personalidade do líder	Conjunto de realização Conjunto de planejamento Conjunto de poder Resultam de seu ambiente Suas habilidades podem ser ressaltadas ou minimizadas pela cultura nacional, local e organizacional

Fonte: elaborado pela autora.

Para uma melhor visão do empreendedorismo, é necessário relacioná-lo com a inovação. Como ressalta Drucker (1987, p. 39), “[o]s empreendedores inovam e a inovação é o instrumento específico do empreendedorismo. É a arte que confere aos recursos uma nova capacidade de criar riqueza. A inovação de fato cria recursos”. Apesar de ser um bem fortalecido campo moderno de estudos – dado o avanço das ciências de informação e da tecnologia e sua aplicação no campo gerencial, como filosofia organizacional –, a necessidade de evolução em relação ao mercado e ao público cliente já é reconhecida na história da Administração de Empresas.

O sentido amplo da palavra *inovação* é o de “tornar novo”, “renovar”, “introduzir novidade” ou “fazer algo como não era feito antes”. Na língua inglesa, os pesquisadores do *Dicionário Oxford* encontraram-na em 1597 com a acepção de “fazer mudanças em algo estabelecido”; mais tarde, no sentido de “introduzir novidade”; e em 1818 no de “renovar”. A citação de 1597 demonstra que, ao contrário do que muitos imaginam, a noção de *inovação* não é exclusiva da modernidade. “Alterar aquilo que é estabelecido” é um conceito social poderoso que contribui para as noções de contradição e processo histórico.

Aliás, como os relatos históricos disponíveis se caracterizam não pela permanência dos modelos e práticas institucionais, mas pela sua mudança, pode-se deduzir que alguma noção de “introduzir novidade” é parte central dos diversos caminhos da humanidade há muito tempo (Spink, 2003). Ela nunca é um fenômeno único, mas um processo longo e cumulativo de um grande número de processos decisórios organizacionais, que vão desde a fase de geração de uma nova ideia até a sua implantação (Osborne; Brown, 2005).

O conceito, as características e o alcance da inovação no ambiente organizacional podem ser analisados sob aspectos diversos; no entanto, quatro características são citadas recorrentemente por grande parte dos autores consultados: 1) o aspecto da novidade, seja objetiva, seja subjetiva; 2) a relação com a inventividade; 3) a necessidade de entendê-la como um processo; e 4) a obrigatória descontinuidade com o paradigma organizacional, de produto/serviço ou de mercado predominante (Osborne; Brown,

2005). Sobre o primeiro aspecto pode-se dizer que a inovação objetiva é significativamente diferente do que aconteceu antes – é literalmente um “primeiro uso” –, ao passo que a subjetiva é algo visto como novo para os envolvidos em sua adoção, mas não é necessariamente seu “primeiro uso”: representa a difusão de uma ideia ou de um processo desenvolvidos em outro lugar para uma nova situação (Kimberly, 1981).

Para sua efetivação na realidade da instituição, três fases devem ser trilhadas. A primeira delas é a *invenção*, quando ocorre a criação de um novo conhecimento ou a adaptação do conhecimento existente; em seguida ocorre a *implantação*, quando se dá a adoção do novo conhecimento na realidade organizacional; e, por fim, a *difusão*, que se caracteriza pela adoção de novos conhecimentos desenvolvidos dentro de uma organização ou dentro de uma indústria no setor como um todo (Osborne; Brown, 2005). Por suas características, cada organização adapta-se de forma distinta a cada uma das fases: se uma organização aberta e descentralizada é necessária para a geração de ideias, uma organização hierárquica e centralizada é mais eficaz para sua implantação (Normann, 1971; Hage; Aiken; Marrett, 1971; Rowe; Boise, 1974).

Uma classificação adicional de *inovação* relaciona-se com a magnitude ou o tamanho do seu impacto e pode ser descrita como *incremental*, *modular* ou *radical* (Bourreau; Gensollen; Moreau, 2012; Crozet, 2010; Hemphälä; Magnusson, 2012). A inovação de um processo é vista como *incremental*, pois dá continuidade ao passado ao refinar as competências organizacionais para uma produção mais eficiente. Por sua vez, a *radical* – não raro mencionada como o processo de “destruição criativa” – representa uma verdadeira descontinuidade com o passado: redefine o ambiente organizacional, o que permite um salto qualitativo do produto ou do serviço e pode tornar obsoletas as competências organizacionais existentes (Osborne; Brown, 2005).

Outra classificação, que se aproxima, mas não se confunde com a inovação radical, é a conhecida como *revolucionária*, que aplica novas tecnologias ao processo de produção, do que resultam ganhos de eficiência. Essa abordagem não trata a inovação de produto e processo como entidades separadas, mas sim explora a relação entre ambas.

Normalmente retratado como processo de evolução e crescimento organizacional, uma vez que moderniza processos e melhora a posição organizacional, o processo de inovação é passível de resistências e de falhas. Uma nova ideia pode realmente ser útil, lucrativa, construtiva ou aparecer como solução para um problema. Contudo, por diversos aspectos, internos e externos à instituição, nem sempre logrará sucesso; e, assim, será conhecida como erro. Essa é a razão essencial para que a inovação e o empreendedorismo tenham viés educacional e liberdade para a absorção do processo de tentativa e erro.

Como sintetizam Osborne e Brown (2005), a inovação diz respeito à introdução e à adoção de novas ideias que produzem uma mudança nas relações entre uma organização e seus ambientes interno e externo, e qualquer tipologia dela precisa levar em conta seu impacto em ambos os ambientes. O processo de inovação envolve uma

etapa opcional (a invenção) e duas obrigatórias (a implantação e a difusão/avaliação); e, como forte marca, sempre há a questão da continuidade ou da sua falta, que a diferencia de outras formas mais incrementais de mudança organizacional. Finalmente, a gestão das mudanças inerentes à inovação envolve componentes racionais e políticos. O preciso equilíbrio entre essas necessidades deve ser analisado de forma particular para qualquer inovação.

O Quadro 3 destaca os principais aspectos da inovação relativamente a sua terminologia, características e classificações de acordo com sua magnitude.

Quadro 3 – Inovação: síntese esquemática conceitual

Termo	Características	Magnitude
Tornar novo, renovar; introduzir novidade; fazer algo como não era feito antes	Novidade objetiva ou subjetiva Processo longo e cumulativo Multifásico: criação, implantação e difusão Descontinuidade com o paradigma organizacional	Incremental Modular Radical (destruição criativa) Revolucionária

Fonte: elaborado pela autora.

2.2 Intraempreendedorismo

Intraempreendedorismo é um conceito cunhado pelo professor, consultor e escritor norte-americano Gifford Pinchot III, na obra *Intrapreneuring* (Pinchot III, 1985). Ele ressaltou que algumas práticas das organizações podiam estimular seus colaboradores a empreender, liderando equipes e disseminando conhecimentos em prol do desenvolvimento de iniciativas inovadoras. Para o autor, os intraempreendedores são como sonhadores que realizam, uma vez que assumem a responsabilidade pela criação de inovações de toda e qualquer espécie numa empresa (Coelho, 2010; Festa, 2015).

Segundo Hashimoto (2006), atividades intraempreendedoras são as que indicam qualquer forma de proposição de mudanças e melhorias na organização ou dentro dos limites da rede direta de relacionamentos da organização que, de alguma forma, se traduz em aumento de valor para o cliente ou para o acionista. Stevenson e Jarillo (1990), por sua vez, definem *intraempreendedorismo* como empreendedorismo em empresas já existentes, com base num processo em que os indivíduos perseguem oportunidades independentemente dos recursos que controlam dentro das organizações (Emmendoerfer; Valadares, 2011).

É certo afirmar que o intraempreendedor pode estar em qualquer estrato dentro da organização; não importa sua posição hierárquica, pois sua visão está voltada para a inovação de produtos, processos e serviços internos (Emmendoerfer; Valadares;

Hashimoto, 2010), o que constitui uma forma de aperfeiçoamento das competências organizacionais e empresariais com a expansão de suas oportunidades (Silva, 2019; Trevisan; Amorim; Morgado, 2011).

Segundo a *visão baseada em recursos* (VBR), o intraempreendedorismo é um dos principais meios de acúmulo, conversão e mobilização de recursos para fins de concorrência, tais como o desenvolvimento e a utilização de produtos, processos e inovações administrativas para rejuvenescer e redefinir a empresa em seus mercados ou nichos (Floyd; Wooldridge, 1999).

Da mesma forma, como fenômeno complexo, o intraempreendedorismo pode ocorrer nas organizações dos mais variados matizes, entre as quais não se exclui qualquer setor a que estão vinculadas, nem o tamanho ou o ramo a que se dedicam. Para desenvolver-se, conta com a incerteza tanto como fator proveniente das mudanças do mercado fundamental quanto para quebrar a inércia natural de qualquer estrutura. Por isso, nem sempre é percebido de forma positiva, em especial quando necessita romper com paradigmas já normatizados (Elert; Stenkula, 2020).

O agente do intraempreendedorismo é o *intraempreendedor*, denominação proveniente do inglês *intrapreneuring*, utilizada pela primeira vez por Pinchot III para designar o agente responsável pela inovação na organização, independentemente de seu enquadramento, lugar ou momento (Dornelas, 2018; Emmendoerfer; Valadares, 2011; Nunes, 2010; Pinchot III, 1985; Teixeira; Andrade; Alcântara; Oliveira, 2019). O debate sobre comportamentos intraempreendedores nas empresas foi intensificado na obra de Pinchot III e Pellman (1999), os quais destacaram que eles são orientados à ação, embora por vezes enfrentem as barreiras que inibem a efetivação de diversos projetos potenciais.

Hashimoto (2006) aduz que o intraempreendedor não pode ser visto na organização como um gerente criativo, mas como o indivíduo que busca desafios além do melhor desempenho. O autor reforça que, no processo de identificação de funcionários propensos a projetos empreendedores, devem-se analisar características como a frequência de desafios enfrentados, a assunção de riscos e a reivindicação de maior independência do funcionário. Morris e Kuratko (2002) chegam à conclusão de que a motivação primária dos intraempreendedores reside no processo da inovação, da liberdade e da capacidade de inovar, em que o dinheiro é apenas um instrumento e um símbolo do sucesso (Desidério; Bittencourt; Cardoso Sobrinho, 2015).

Os intraempreendedores são dotados de visão sistêmica e, muitas vezes, ocupam cargos nos níveis operacionais; e, pelo fato de terem contato direto com o processo, detêm conhecimento e domínio de todas as atividades. Dessa forma, podem contribuir para a organização se de fato se sentirem integrantes dela; do contrário, retraem suas ideias e não as partilham com seu superior (Nunes, 2010). Se obtiverem espaço para que suas ideias sejam realizadas e sua criatividade levada em consideração, tendem a se tornarem agentes de mudanças em seu espaço de trabalho, pois sua constante busca por crescimento profissional culminará em resultados vantajosos para a organização.

Do ponto de vista da empresa, o intraempreendedorismo acontece quando atitudes individuais são valorizadas, não necessariamente por meio de processos formais (Emmendoerfer; Valadares; Hashimoto, 2010). A principal diferença conceitual entre os termos *intraempreendedorismo* e *empreendedor corporativo* reside no horizonte de atuação fundado na posição que o indivíduo ocupa na organização. O intraempreendedor tem como horizonte a inovação nos produtos, processos e procedimentos no interior da própria organização, ao passo que o empreendedor corporativo tem o seu horizonte centrado no mercado, buscando desenvolver novas estratégias e negócios para a própria organização (Emmendoerfer; Valadares, 2011).

Quanto à organização, o intraempreendedorismo e a inovação decorrem de um ambiente composto por dois processos que se relacionam à estratégia corporativa. O primeiro se refere ao comportamento estratégico *induzido*, gerado pela administração da organização para identificar oportunidades no ambiente de maneira forçada. O segundo é o comportamento estratégico *autônomo*, desenvolvido por funcionários-empresendedores que se engajam em projetos e objetivam mobilizar recursos corporativos para essas novas oportunidades identificadas interna ou externamente na organização (Silva, 2019). De acordo com Antoncic e Hisrich (2003), o intraempreendedorismo pode ser classificado em oito dimensões: 1) novos empreendimentos; 2) novos negócios; 3) inovação de produto ou serviço; 4) processo de inovação; 5) autorrenovação; 6) assunção de riscos; 7) proatividade; e 8) agressividade competitiva. Para Burgelman (1983), a organização constitui, pois, uma estrutura de oportunidade.

É vasta a bibliografia relacionada aos aspectos fomentadores do intraempreendedorismo nas organizações. Na coleta dos artigos consultados, puderam-se abordar quatro aspectos principais. Os três primeiros – a cultura organizacional (CO), as ações gerenciais e o papel das lideranças – dizem respeito a ações e comportamentos internos.

A CO deve estimular a inovação e, para isso, ocupar-se-á de aspectos em linha com a busca de autonomia do colaborador para que ele se encoraje a fomentar mudanças mediante análise de riscos e tolerância aos erros e entenda as falhas como oportunidades de aprendizagem. No entanto, em vez de estimular o individualismo, essa autonomia deve direcionar-se para o trabalho cooperativo com a liberdade de estabelecer redes de relacionamento internas que permitam a comunicação formal e informal entre os diversos níveis organizacionais. É necessário também que os artefatos, valores compartilhados e pressupostos convirjam para uma causa comum, que será o reflexo da missão e dos valores da instituição.

As ações gerenciais devem estar alinhadas com os conceitos da CO. Assim, é imprescindível que as decisões sejam tomadas com a necessária agilidade, a fim de não desestimular uma equipe motivada a inovar, e que torne flexível a administração do tempo e a formação das equipes para o desenvolvimento de novas ideias, sem que isso interfira nas ações necessárias aos resultados satisfatórios da organização. Outros pressupostos a serem garantidos são a livre circulação das informações e uma estrutura menos verticalizada e rígida.

A segurança psicológica dos colaboradores será propiciada tanto pela liberdade mediada pelo bom senso, em conjunto com a oferta de treinamento e capacitação para a atualização de habilidades, quanto pela instituição de um sistema claro de recompensas e de uma comunicação eficiente e fluída. Por fim, é necessário que aos intraempreendedores se garantam não apenas recursos financeiros, mas também recursos de tempo, pessoas, equipamentos e competências.

Saliente-se o papel da liderança, seja a do alto escalão, seja a dos líderes da estrutura intermediária da organização. São eles e suas atitudes que animarão, no momento inicial, a mudança de direção gerencial no sentido da inovação e do intraempreendedorismo – e que fomentarão essa política no decorrer de sua implantação. Assegurar a perenidade e a segurança das equipes nos momentos em que as falhas e os insucessos vêm à tona é, ao mesmo tempo, prova de maturidade organizacional e garantia de segurança psicológica que redobrará o estímulo dos empreendedores que percebem que a CO lhes permite sonhar e que a organização os estimula a que realizem esse sonho.

O quarto aspecto a ser destacado é externo à organização e não controlado por ela: o ambiente no qual está inserida. Ambientes dinâmicos são mais propensos ao estímulo à inovação do que os estáticos, setores não regulados podem estimular mais a criatividade do que os regulados, assim como momentos de incerteza fomentam mais rapidamente importantes modificações do que tempos de segurança. No entanto, a inovação é bem-vinda e necessária, e pode tornar-se um diferencial competitivo relevante, mesmo quando a organização navega em mares calmos ou previsíveis.

Devem-se ressaltar, por fim, os aspectos que têm efeito oposto na busca da inovação nas organizações e no fomento à manutenção dos colaboradores com perfil empreendedor. Uma cultura altamente burocrática e normatizada deixa pouco espaço para o ambiente criativo, assim como um sistema de cobrança, punição e imediatismo direciona os esforços para a realização das rotinas e de projetos de baixo impacto. Além disso, a excessiva intervenção política na Administração não permite que os valores da inovação e a necessária segurança para empreender na organização sejam compreendidos e valorizados pelos colaboradores.

No Quadro 4 apresenta-se uma síntese esquemática das características que compõem os três principais aspectos que influenciam a capacidade intraempreendedora de cada instituição, bem como as que compõem o ambiente externo, importante influência no comportamento organizacional.

Quadro 4 – Principais aspectos do fomento do intraempreendedorismo

Aspectos internos			Aspectos externos
Cultura organizacional	Ações gerenciais	Papel da liderança	Ambiente externo
Autonomia do colaborador	Agilidade	Animação no início	Dinamicidade
Análise de riscos	Encorajamento à inovação	Fomentadores da política no decorrer de sua implantação	Menor regulação
Tolerância aos erros e falhas	Flexibilidade na administração do tempo e formação de equipes	Segurança para as equipes nos momentos de insucesso	Incerteza
Trabalho cooperativo	Livre circulação de informações		
Liberdade	Diminuição da verticalização e da rigidez		
Redes de relacionamento internas	Treinamento e capacitação		
Estímulo a comunicação formal e informal multinível	Sistema claro de recompensas		
Busca de causas comuns	Comunicação clara e eficiente		

Fonte: elaborado pela autora.

2.3 O foco na inclusão social

O estudo do intraempreendedorismo aplicado ao Serviço Público é mais recente e também mais escasso. Seu estímulo deve-se às teorias da *Nova Administração Pública*, que incentiva a criatividade e a inovação ao promover uma mudança na estratégia de gerência, cuja ênfase estava na descentralização e na delegação de autoridade (Bresser-Pereira, 1997).

No Brasil essa escola foi inserida na estrutura pública, especialmente por meio da chamada *Nova reforma*, de 1995, marco inicial do modelo gerencial na estrutura do Estado. Disso decorre o processo de modernização nas instituições públicas, associado a noções comportamentais e gerenciais que trazem consigo conceitos e práticas até então restritas às organizações empresariais privadas, como o foco no empreendedorismo e com o objetivo de afastar o Estado de práticas patrimonialistas por meio de uma gestão baseada em resultados (Valadares; Emmendoerfer, 2015).

Apesar do notório avanço que representou para a eficiência e a efetividade da Administração Pública, esse modelo não obrigatoriamente aproximou a estrutura

governamental da cidadania, e disso resultam as principais críticas a ele dirigidas. Paula (2005) destaca que a literatura especializada permite encontrar as seguintes limitações no modelo de Administração Pública gerencial: 1) a formação de uma nova burocracia e a centralização do poder nas instâncias executivas; 2) a inadequação da utilização no Setor Público das técnicas e práticas advindas do setor privado; 3) a dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; e 4) a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. A autora apresenta o conceito de *administração pública societal*, que procura desenvolver “formas de organização e administração do Estado que incluem a participação da sociedade, procurando construir uma gestão pública social” (Paula, 2005, p. 23).

Sem abrir mão dos benefícios e do amadurecimento já alcançados, fica claro que ainda está em construção e experimentação uma proposta prioritariamente voltada para o cidadão e de ampla participação na construção e implantação de políticas públicas, ou seja, um sistema híbrido de gestão em que a ideia da coprodução parece bastante adequada. A cocriação e coprodução praticadas no Setor Público, inclusive de forma interativa com a sociedade civil, são atividades que se constituem, inclusive, em fontes férteis de inovações (Steinmueller, 2013).

O intraempreendedorismo no Setor Público é aliado da aproximação da estrutura estatal com a sociedade para a qual atua, uma vez que baliza sua ação para a melhoria do atendimento do pleito social com o objetivo de mitigar problemas governamentais e públicos, como as desigualdades sociais. A qualidade dos serviços públicos pode crescer à medida que as formas tradicionais de ação são substituídas por outras mais eficientes e efetivas, que buscam atender a demandas reprimidas ou melhorar a prestação oferecida até aquele momento (Emmendoerfer, 2019). Pode estar presente nas inovações tanto em processos organizacionais quanto em serviços e políticas públicas.

No primeiro caso, estimulam iniciativas que visam à introdução de novas formas ou à revisão das formas já existentes de realização ou organização dos processos de trabalho, que contribuam para o aprimoramento do desempenho do órgão e de seus servidores. Seu foco é a própria organização e seus colaboradores. No segundo caso, por sua vez, visa ao aprimoramento dos serviços já existentes ou a novas formas de prestação dos serviços públicos que gerem melhoria da qualidade, eficiência ou produtividade.

Seu público-alvo é o usuário externo ou outra organização. No caso das políticas públicas, o foco são iniciativas que objetivam uma nova forma de ação do Poder Público, no atendimento de uma demanda ou na resposta a um problema, com fundamento na mobilização de diferentes recursos (humanos, materiais, físicos, administrativos e financeiros) e de diferentes agentes – públicos, privados ou cidadãos – e que gerem impacto social. Seu público-alvo é o cidadão, e o que será avaliado não é o mérito da política pública em si, mas os elementos de inovação que apresenta (Emmendoerfer, 2019).

Em relação às escolas que preconizam as formas em que o intraempreendedorismo se associa à estrutura pública, duas se destacam. A primeira construção teórica é o modelo estrutural, que estuda a influência dos agentes no contexto da inovação e atribui centralidade à interação do intraempreendedor com a organização. A segunda é o modelo contingencial, que acrescenta na relação do modelo estrutural a figura do ambiente onde a organização está inserida e com o qual interage (Osborne; Brown, 2005).

As organizações públicas caracterizam-se pelo seu grande porte, hierarquia e rigidez, o que dificulta a formação de objetivos compartilhados, além de terem menos liberdade de aplicação de recursos em iniciativas inovadoras (Souza; Takahashi, 2017). Segundo Valadares e Emmendoerfer (2015), diferenciam-se das empresas privadas: 1) pela ausência de mercados econômicos e suas pressões de redução de custos; 2) pela intensa influência de questões políticas; 3) por pressupostos como equidade, responsabilidade, franqueza, transparência e multiplicidade de conflitos entre agentes (gestores); e 4) por gestores com menor autonomia de decisão e flexibilidade, menor incentivo e menores riscos ou recompensas. As organizações públicas têm três tipos de agentes que interferem na prestação de seus serviços e definem suas ações estratégicas: os políticos que comandam o Estado, os servidores públicos (burocracia estatal) e a cidadania, razão e fim de sua existência.

Entre os principais óbices aos gestores empreendedores estão os processos extremamente burocráticos, a forte intervenção política na Administração Pública e o sistema de punição relativo a erros, motivos pelos quais frequentemente as ações inovadoras têm como resultado erros e insucessos (Silva, 2017, p. 117).

Em resposta a essas dificuldades, deve-se reconhecer que os empreendedores públicos podem não ser instigados a agir por prestígio e pelas possíveis recompensas financeiras, mas sim pelo bem da coletividade, em virtude de suas funções administrativas terem sempre essa finalidade (Teixeira; Andrade; Alcântara; Oliveira, 2019). Johannisson (1998) conclui que quem empreende no Setor Público é um agente com princípios sociais e com diálogo coletivizado, e essas características incrementam o espírito empreendedor (Teixeira; Andrade; Alcântara; Oliveira, 2019). Pode-se dizer que esses indivíduos têm uma motivação interna (Georgellis; Iossa; Tabvuma, 2011) que propicia melhor desempenho no Serviço Público e uma contribuição da iniciativa intraempreendedora na oferta de melhores serviços, criando valor para a sociedade (Souza; Takahashi, 2017).

O empreendedor público pode distinguir-se também por quatro características: autonomia, visão pessoal do futuro, sigilo e tomada de risco (Bellone; Goerl, 1992). Elas se combinam de forma a conciliarem valores democráticos fundamentais como *accountability*, participação cidadã, formulação de políticas transparentes e planejamento de longo prazo mediante a construção de coalizões políticas para que a organização usufrua das oportunidades de melhoria.

A atitude do agente público, então, vai além da que é esperada de servidores públicos tradicionais. Sua ação será orientada pelo *ethos* da Administração Pública

expresso nos onze princípios básicos previstos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, motivação, ampla defesa e contraditório, indisponibilidade do interesse público, supremacia do interesse público e continuidade do Serviço Público (Emmendoerfer, 2019).

Nos estudos de Valadares e Emmendoerfer (2015) e Moraes, Valadares, Emmendoerfer e Tonelli (2015), o empreendedorismo no Setor Público apresenta-se de diversas formas: 1) cultura empreendedora dentro das organizações públicas e em parcerias público-privadas; 2) políticas públicas ou política inovadora dentro do Setor Público; e 3) criação de empresas estatais. Em suas narrativas, os intraempreendedores descreveram as diferentes condições ou desafios que estimularam suas ações, as quais se repartem em cinco grupos: 1) iniciativas provenientes do sistema político, devidas a um mandato eleitoral, a uma nova legislação ou a pressão de política; 2) nova liderança, de fora ou de dentro da organização; 3) uma crise, definida como uma falha ou problema previsto ou visível ao público atual; 4) uma variedade de problemas, como lidar com restrições de recursos, ser incapaz de coordenar políticas, de responder a um ambiente em mudança, de atingir uma população-alvo ou de atender à demanda de um programa; e 5) novas oportunidades, criadas por tecnologia ou outras causas (Borins, 2000).

Independentemente da motivação inicial, as soluções criativas para problemas do Setor Público são desenvolvidas com ferramentas como a cooperação interorganizacional, a reengenharia de processos, a tecnologia da informação, o empoderamento do cidadão e a assistência do setor privado ou voluntário (Borins, 2000).

A despeito das barreiras que o Serviço Público encontra, o estímulo à inovação e ao empreendedorismo é um processo presente: por meio dele surgem as oportunidades para a melhoria do atendimento das necessidades sociais e para a formulação e a implantação de políticas públicas. Entretanto, as dificuldades típicas do setor são mola propulsora para que características distintas – ou, no mínimo, complementares ao entendimento convencional do intraempreendedorismo – estejam presentes quando se busca entender o fenômeno da inovação no bojo das instituições do Estado.

O Quadro 5 resume os componentes do ecossistema de desenvolvimento do intraempreendedorismo no Setor Público com os fluxos de estímulo e retenção do fenômeno, bem como as formas como se apresenta e as ferramentas nas quais se pode apoiar.

**Quadro 5 – Intraempreendedorismo no Setor Público:
síntese dos conceitos basilares e formas de atuação**

Teoria de base: <i>Nova Administração Pública</i> Modelos teóricos: estrutural e contingencial					
Características dos órgãos públicos	Barreiras	Estímulos	Formas como se apresenta	Motivadores da ação	Ferramentas
Grande porte	Burocracia forte	Agir para o bem da comunidade	Cultura empreendedora interna e em parcerias público-privadas	Sistema político: mandato eleitoral, nova legislação ou pressão política	Cooperação interorganizacional
Hierarquia	Intervenção política	Agentes com princípios sociais	Políticas públicas ou política inovadora	Nova liderança dentro ou fora da organização	Reengenharia de processos
Rigidez	Sistema de punição a erros e insucessos	Motivação interna	Criação de empresas estatais	Crise	Tecnologia da informação
		Criação de valor para a sociedade		Problemas diversos: lidar com restrições de recursos; e ser incapaz de coordenar políticas, de responder a um ambiente em mudança, de atingir uma população-alvo ou de atender à demanda de um programa	Empoderamento do cidadão
				Novas oportunidades criadas por tecnologia	Assistência externa: setor privado ou voluntário

Fonte: elaborado pela autora.

Entre as diversas especialidades do empreendedorismo, a que dialoga com facilidade com os objetivos da esfera pública é o empreendedorismo social, cuja motivação se fundamenta na abordagem de problemas sociais críticos e na dedicação que demonstra em incrementar o bem-estar da sociedade (Zahra; Rawhouser; Bhawe; Neubaum; Hayton, 2008). Quando comparado com os empreendedores, cujo objetivo final é criar riqueza econômica, constata-se que para um empreendedor social a prioridade é cumprir sua missão (Abu-Saifan, 2012).

Mair e Martí (2006) observam que, em primeiro lugar, vemos o empreendedorismo social como um processo de criação de valor combinando recursos de novas maneiras. Em segundo lugar, essas combinações de recursos destinam-se principalmente a explorar oportunidades para criar valor social, de forma a estimular a mudança social ou a satisfação das necessidades sociais. E, em terceiro, quando visto como processo, o empreendedorismo social envolve a oferta de serviços e produtos, mas também pode referir-se à criação de novas organizações. Importa ressaltar, dizem os autores, que o empreendedorismo social, como proposto neste trabalho, pode ocorrer igualmente numa nova organização ou numa organização estabelecida; nesse caso, é caracterizado como *intraempreendedorismo social* (Short; Moss; Lumpkin, 2009).

A inovação social pode ser entendida como uma forma inédita para a solução de um problema social: ela é mais eficaz, eficiente, sustentável ou justa que as soluções existentes, e o valor criado reverte-se para toda a sociedade, em vez de destinar-se a indivíduos privados (Phills Jr.; Deiglmeier; Miller, 2008), ou para uma nova ideia com o potencial de melhorar a qualidade ou a quantidade de vida (Pol; Ville, 2009). Por conseguinte, coaduna-se com os conceitos apresentados a propensão do empreendedor do Setor Público de motivar-se para o processo de inovação com base na melhoria do cumprimento de sua função de agente do Estado, vocacionado para proporcionar melhores condições para a população a quem se destina seu trabalho.

Além da função do agente, o crescente interesse no Setor Público pelo empreendedorismo sugere que entidades governamentais podem desempenhar papéis mais proativos na implantação bem-sucedida de inovações, que cria valor e supre as necessidades não atendidas de uma comunidade (Leyden, 2016; Moore, 2005; Shockley; Frank, 2011). Somada a isso e baseada no processo de formulação, implantação e avaliação das próprias políticas públicas, pode ocorrer outra aplicação do intraempreendedorismo social no Setor Público (Carnes; Gilstrap; Hitt; Ireland; Matz; Woodman, 2019; Leyden; Link, 2015; Mintrom; Norman, 2009).

Outro conceito essencial para este estudo é o de *gestão social*, um modo gerencial que deveria ser coetâneo das demandas de uma sociedade mais justa, plural e determinante de seus anseios, que preconiza a participação de todos os afetados por qualquer processo de tomada de decisão (Tenório; Teixeira, 2021). Caracterizado por ter o diálogo como instrumento para a busca do consenso possível, seu fundamento é o *princípio da esperança* preconizado por Ernst Bloch, segundo o qual o ato de pensar significa transpor o existente.

A literatura recente aponta esforços importantes nas análises de resultados sociais, como a redução da pobreza e da desigualdade, o crescimento inclusivo e a equidade de gênero. Embora não seja abundante em comparação com a análise tradicional do crescimento econômico, essa literatura confirma que os empreendedores têm senso social: suas decisões transcendem a mentalidade de ganhar dinheiro (Aparicio; Turro; Noguera, 2020).

Essa nova realidade que começa a ser estudada é a motivação deste trabalho.

3 A questão do método

Nesta seção discute-se a abordagem metodológica adequada para melhor compreender os aspectos determinantes do desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito público federal, por meio dos casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019, com foco especial nas iniciativas voltadas para a inclusão social.

A abordagem do trabalho é interpretativista e exploratória, pois busca compreender um fenômeno com base nas experiências observadas dos participantes, com possíveis variantes de percepção entre os diversos agentes a serem ouvidos, e valorização de forma profunda do fenômeno estudado.

A pesquisa qualitativa é uma forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma leitura do que veem, ouvem e entendem (Creswell, 2010). Ela orientou metodologicamente o trabalho e tem as seguintes características: coleta de dados em ambiente natural, o pesquisador como instrumento fundamental, múltiplas fontes de dados, análise indutiva, visão baseada na significação dos participantes, projeto emergente, utilização de uma lente teórica e um relato holístico. Nesse mesmo sentido escrevem Denzin e Lincoln (2006, p. 17) ao afirmarem que pesquisa qualitativa é uma atividade que localiza o observador no mundo. Consiste num conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo: essas práticas transformam-no numa série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes.

Merriam (1998) também destaca esses elementos ao afirmar que a pesquisa qualitativa apresenta as seguintes características: o ambiente natural como sua fonte direta de dados; a preocupação-chave é a compreensão do fenômeno fundada na perspectiva dos participantes, e não dos pesquisadores; o pesquisador é instrumento primário para a coleta e análise de dados; supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação investigada; focaliza processos, significados e compreensões; e o produto do estudo qualitativo é ricamente descritivo.

Ao escolher a Análise de Conteúdo como método complementar para a interpretação das mensagens coletadas na pesquisa de campo dos casos selecionados, as características da pesquisa qualitativa ficam mais evidentes e adequadas, visto que a natureza do objeto do trabalho demandou uma análise de caráter interpretativo dos dados coletados, destacando seu potencial para “descrever a complexidade de

determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (Richardson, 1999, p. 80).

Um dos preceitos desta pesquisa ampara-se exatamente no reconhecimento desse ator como um sujeito, valorizando suas percepções e, por conseguinte, buscando uma descrição minudente, cuidadosa e atilada para captar o universo das percepções, das emoções e das interpretações dos informantes em seu contexto (Chizzotti, 1991). Por fim, parece bastante adequada a metáfora de Mendes e Miskulin (2017), que comparam o esforço de pesquisa ao trabalho de *bricoleurs*: assim como as artesãs que vão cosendo seu *patchwork* e descobrindo formas esperadas e inesperadas, planejadas e surpreendentes, construímos nossa investigação, realizada com um enfoque qualitativo, tendo sido analisados os dados com apoio na Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2011) a fim de compor um contributo único e original – mas, ao mesmo tempo, realista, justificado e aproveitável pela ciência da Administração.

3.1 Estudo de caso

O estudo de caso é um dos diversos métodos entendidos como adequados à pesquisa qualitativa. Os primeiros registros dessa utilização ocorreram em trabalhos do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago no início do século passado (Godoi; Bandeira-de-Mello; Silva, 2010, p. 98). Dois dos principais estudiosos desse método, Yin (2015, 2016) e Eisenhardt (1989), defendem que, em vista da abordagem positivista para a qual se presta, é possível utilizá-lo também em estudos mistos.

Esse método é adequado quando se pretende entender fenômenos sociais complexos. Como lembra Creswell (2010, p. 217), assim como a pesquisa etnográfica, o método envolve uma descrição detalhada do local ou dos indivíduos, seguida pela análise dos dados realizada por temas ou problemas. Em 1952, Goode e Hatt (1960, p. 422) caracterizaram o estudo de caso como “um método de olhar para a realidade social” que utiliza um conjunto de técnicas de pesquisa usuais nas investigações sociais, como a realização de entrevistas, a observação participante, o uso de documentos pessoais, a coleta de histórias de vida.

Para Stake (1988, p. 256, tradução nossa), a principal diferença entre o estudo de caso e outras possibilidades de pesquisa é o foco de atenção do pesquisador que busca “a compreensão de um caso particular, em sua idiossincrasia, em sua complexidade”. Assim, os pesquisadores optam pelo estudo de caso quando buscam a compreensão aprofundada de uma situação, pois percebem a importância da particularidade para a análise do objeto da investigação.

Yin (2015, p. 17-18) define a metodologia em duas partes. Quanto a seu escopo, ressalta que se trata de uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando não forem evidentes os limites entre o fenômeno e o contexto. Em contrapartida, relativamente à investigação, Yin (2015) discorre sobre o enfrentamento de

uma situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular. Além disso, beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise dos dados.

Como ressalta Merriam (1998, p. 16), são particularistas, descritivos, heurísticos e apoiam-se no pensamento indutivo, fundamentado na coleta em múltiplas fontes de dados. A investigação realizada identifica-se com essas características, uma vez que estudou um fenômeno único – o intraempreendedorismo no Setor Público – por meio da análise de cinco casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação que tratam de ações com significativo impacto direto ou indireto nas populações menos favorecidas e no desenvolvimento de políticas públicas para esse público da base da pirâmide.

A triangulação de dados, fundamental para garantir o rigor científico do método, foi realizada por meio da leitura do relato dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Enap (Publicações, [20–]), de entrevistas semiestruturadas em profundidade com os responsáveis pelas iniciativas devidamente identificadas e pela busca de matérias de imprensa e sites jornalísticos que tenham repercutido as ações.

Em 2016: *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do Cead*. Criação de um instrumento estratégico para visualizar os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico): o Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Secad). *De 4 anos a 180 dias: a transformação do Cebas na Assistência Social*. Experiência bem-sucedida de mudança da gestão processual conduzida pela equipe do Departamento da Rede Socioassistencial Privada (DRSP) do Suas, que compunha a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), criado em 2016 (Escola Nacional de Administração Pública, 2017).

Em 2017: *Gerador de Público*. Evolução do ambiente tecnológico para o atendimento das demandas de geração de listas de beneficiários com base nos dados do Programa Bolsa Família (PBF). *Mops: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*: ferramenta de livre acesso que reúne dados da Assistência Social, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da qualificação profissional exibida em mapas dinâmicos de todos os municípios brasileiros para incentivar ações intersetoriais na solução das demandas sociais (Escola Nacional de Administração Pública, 2018).

Em 2019: *Rede Cadastro Único*. Espaço colaborativo criado para promover a interação dos gestores dos programas usuários do CadÚnico no nível federal visando à melhoria da gestão dos programas e do atendimento ao cidadão, além de aperfeiçoar o potencial do cadastro para promover a intersetorialidade (Escola Nacional de Administração Pública, 2020).

Ao final do estudo apresentar-se-á uma generalização analítica, que, segundo Yin (2015, p. 44), pode basear-se tanto na corroboração, modificação, rejeição (ou em

outra forma de avançar conceitos teóricos referidos no projeto de estudo de caso), quanto em novos conceitos: os que surgiram com a conclusão do estudo de caso. Significa dizer que as conclusões poderão ser compreendidas como esperadas ou, ao menos, possíveis em outras situações concretas.

3.2 Coleta dos dados

Na fase de coleta de dados ocorre, de forma pragmática, a aproximação do pesquisador com o objeto estudado. Segundo Creswell (2010, p. 208), os pesquisadores qualitativos geralmente utilizam múltiplas fontes de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, em vez de confiarem em apenas uma fonte. Exatamente isso é o que se pretende, uma vez que – salvo pela análise da lente teórica, realizada com base na revisão bibliográfica –, ocorreu nessa parte do estudo a imersão nas particularidades do caso.

Procedeu-se à análise documental dos *cases* destacados para identificar tanto fatores que se repetem em todos os relatos quanto características marcantes que os distinguem, bem como a uma pesquisa na busca de materiais publicizados na imprensa e no próprio ambiente em que eles se desenvolveram, com o propósito de identificar a narrativa comunicada sobre a forma como a Administração Pública buscou inovações para impactar a inclusão social.

Para complementar a busca de informações e a percepção dos servidores públicos responsáveis pelos casos vencedores, foi realizada entrevista semiestruturada e em profundidade. O tema das entrevistas e suas variáveis é bastante discutido na bibliografia consultada e conta com uma série de detalhamentos. O trabalho se utilizou de entrevistas em profundidade, também conhecidas como *qualitativas*, pela proeminência dos atores a serem abordados – neste caso, os responsáveis e colaboradores que atuaram nos *cases* vencedores.

A entrevista em profundidade é um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas fundadas na experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter um conjunto de informações que se deseja conhecer (Duarte, 2014). De acordo com o mesmo autor, no percurso de descobertas as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer prospectivas. Possibilitam também identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada. A entrevista em profundidade é, pois, uma técnica dinâmica e flexível, útil para a apreensão de uma realidade tanto para tratar de questões relacionadas ao íntimo do entrevistado, como para descrição de processos complexos nos quais está ou esteve envolvido.

Esse tipo de abordagem é adotado quando o objeto de investigação é constituído pela vida – experiência, ideias, valores e estrutura simbólica do entrevistado (Godoi;

Bandeira-de-Mello; Silva, 2010, p. 305). Nas ocasiões da interação, o pesquisador utilizará entrevistas com roteiros semiestruturados, com passos e formalidades demarcados, com o objetivo principal de compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse (Godoi; Bandeira-de-Mello; Silva, 2010, p. 134).

O número de entrevistas necessário para o trabalho é variável, pois os consultados são relevantes em relação à temática pesquisada; contudo, deve-se observar o critério da saturação teórica e garantir o rigor de amostragem qualitativa, a partir do momento em que novos aspectos e pontos de vistas deixam de aparecer nas interações realizadas. Optou-se por delimitar como quantidade mínima quatro entrevistas por caso estudado, sob pena de ser retirado da análise aquele em que não se atingisse esse número.

O processo de localização e contato com as pessoas selecionadas iniciou-se no final de fevereiro de 2023, quando, após diálogo com o MDS, por meio de sua secretaria executiva e com o apoio da ouvidoria do órgão, informou-se uma listagem com um nome referência para cada caso. A dinâmica estabelecida foi a de tentar por e-mail um primeiro contato com a pessoa-chave; nele, além da apresentação da autora e da tese, solicitava-se a entrevista e a indicação de outros nomes que trabalharam nas iniciativas premiadas. A falta de resposta num período entre uma e duas semanas ensejava novo contato por via eletrônica.

Com esse processo foi cumprida a meta estabelecida para todos os casos no final de abril, dois meses após seu início – inclusive num deles, o número de entrevistados superou o inicialmente traçado, de quatro, e foi possível conversar com seis colegas envolvidos na iniciativa.

Alguns aspectos chamaram a atenção: 1) quando oferecidas as opções de entrevista presencial ou pelo *Zoom*, a maioria dos entrevistados escolheu a segunda opção; 2) uma parte importante dos entrevistados segue vinculada profissionalmente ao MDS; 3) apenas dois entrevistados solicitaram que não houvesse identificação de seus nomes, caso alguma de suas contribuições fosse utilizada no decorrer do trabalho; 4) Caio Nakashima foi relacionado como fonte para três dos cinco casos selecionados¹; e 5) o tempo médio das entrevistas foi de 60 minutos. Os números finais comprovam a realização de 22 entrevistas, cuja gravação totalizou 500 laudas de conteúdo.

A terceira fonte de dados proposta foram publicações da grande imprensa, ou seja, fontes secundárias. Para os estudos de caso, segundo Yin (2015), o uso mais importante dos documentos dá-se em função da corroboração e ampliação das evidências oriundas de outras fontes. Yin (2016, p. 132) reforça a utilidade desse material ao afirmar que artigos de jornais ou revistas podem fornecer informações contextuais

¹ Foi necessário contar com as suas contribuições em relação a duas iniciativas, a do Cead, relatada como pré-teste para a qualificação, e a do Mops. Em relação ao *Gerador de Público*, outros quatro colegas dispuseram-se a participar, o que poupou a repetição do mesmo entrevistado.

importantes para complementar o trabalho de campo – o que é corroborado por Braun, Clarke e Gray (2019, p. 149), que apontam muitas vantagens nos dados da mídia se comparados com entrevistas ou grupos-foco.

Por exemplo: eles são ubíquos e em geral de fácil disponibilidade; são acessíveis e normalmente são “leves” no tempo e na pesquisa – não requerem transcrições extensas; e têm valor considerável como dados para as Ciências Sociais, a Saúde e outros campos. Entretanto, após a busca em banco de dados, com apoio inclusive do setor de periódicos da Biblioteca Acadêmico Luiz Vianna Filho, do Senado Federal, não foi possível localizar esses registros. Optou-se, então, por ampliar a pesquisa dos dados secundários em outros suportes disponíveis.

Com essa ampliação, foi possível localizar e estudar os seguintes materiais: 1) bibliografia publicada pelo MDS em 2010 intitulada *Desenvolvimento social e combate à fome: balanço e desafios* (Brasil, 2010); 2) bibliografia publicada pelo MDS em 2014 intitulada *O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria* (Amaral, 2014); 3) informe da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania sobre os aprimoramentos nas gestões do PBF e do CadÚnico em 2017; 4) informe sobre o cronograma de disponibilização das bases do CadÚnico pelo MC em 2020; 5) bibliografia publicada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS em 2016 intitulada *Sagi: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social* (Ferrarezi, 2016); 6) artigo publicado em 2020 na *Revista de Administração Pública* intitulado *Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único* (Direito; Koga, 2020); e 7) dissertação de mestrado publicada em 2019 e intitulada *Inovação no setor público brasileiro: uma análise das experiências premiadas, entre 2008 e 2018, no Concurso Inovação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap* (Miranda, 2019).

Foi relevante, por fim, avaliar a qualidade da documentação coletada, o que pode ser feito segundo estes critérios apresentados por Scott (1990): 1) autenticidade, se o documento é primário ou secundário; 2) credibilidade, que se refere à exatidão da documentação, à confiabilidade do produtor do documento e à ausência de erros; e 3) representatividade, que está associada à tipicidade; e 4) significação, que se distingue como significado pretendido pelo autor do documento, significado para o leitor desse documento e significado social para quem é objeto do documento.

3.3 Prêmio Enap de Inovação

O Prêmio Enap de Inovação é um concurso no âmbito da Administração Pública promovido desde 1996 com o objetivo de incentivar a melhoria dos serviços públicos oferecidos pelos Poderes Executivos das três esferas da federação; no que diz respeito aos municípios, a participação é limitada aos municípios capitais. Desde seu início, já premiou 417 iniciativas. Em 2016 fixou as categorias analisadas: 1) inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal, estadual e do Distrito Federal; 2) inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo federal; e 3) inovação

em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. São critérios para a avaliação na competição: inovação, resultados, utilização eficiente de recursos, foco nas pessoas e mecanismos de transparência e controle social (Reconhecendo [...], [2022]).

Durante os 25 anos do Prêmio, variaram muito as categorias premiadas e o número de vencedores. Entre 2016 e 2020 estabeleceram-se categorias fixas. Contudo, esse movimento iniciou-se em 2008, quando também se verificou a redução do número de vencedores. Em 2016 firmou-se o número de 15 *cases* vencedores, cinco por categoria. Em 2020 ocorreu nova reorganização e a redução do número de vencedores para três em cada uma delas. A Tabela 1 apresenta as principais instituições que se destacaram nas últimas duas décadas e meia.

Tabela 1 – Principais ganhadores do Prêmio Enap de Inovação desde 1996 (histórico)

Órgão	Cases inscritos	Cases vencedores	Percentual de casos vencedores por órgão
Ministério da Economia – Ministério da Fazenda	745	137	18%
Ministério das Comunicações	136	22	16%
Ministério da Educação	460	70	15%
Presidência da República	168	25	15%
Ministério da Saúde	312	44	14%
Ministério da Defesa	119	15	13%

Fonte: elaborada pela autora.

Apesar de uma leve predominância do Ministério da Economia-Ministério da Fazenda, pode-se verificar certo equilíbrio entre os órgãos já premiados, e o destaque dos órgãos federais em relação aos dos demais entes da federação.

3.4 Testagem da proposta

Com o fim de assegurar maior segurança à aplicação correta e suficiente dos relatos a serem utilizados no trabalho, para a leitura preliminar e a análise selecionou-se aleatoriamente um caso premiado de cada ano entre 2016 e 2020 e em cada uma das categorias que envolviam o Poder Executivo federal.

Uma vez comprovada a adequação das narrativas aos objetivos deste trabalho, partiu-se para uma etapa complementar: a leitura dos nove casos selecionados num primeiro momento, para seu efetivo estudo na tese. O que determinou a escolha desses casos foi a necessidade de se proceder ao recorte de um universo repleto de iniciativas

públicas ganhadoras do prêmio no período selecionado – o que, aliás, compreendeu a mudança final para a determinação das categorias analisadas até o ano em que se fizera a distinção e estavam publicados os relatos.

A seleção, pois, embasou-se na identificação da temática da inclusão social como objetivo primordial das ações. Foram selecionadas as seguintes iniciativas para o estudo: 1) *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do Cecad*; 2) *De 4 anos a 180 dias: a transformação do Cebas na Assistência Social*; 3) *Formulação participativa no Programa Nacional de Saneamento Rural*; 4) *Mops: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*; 5) *Gerador de Público*; 6) *Rede Cadastro Único*; 7) *Meu INSS – Central de Serviços*; 8) *Evidências para as políticas de equidade em Saúde: informação para a ação*; e 9) *Carteira de trabalho digital*.

No entanto, por ocasião da banca de qualificação, sinalizou-se que um múltiplo estudo de caso com nove relatos poderia ser excessivo; por isso, foi necessária uma nova etapa de seleção em que, dentre as iniciativas até então destacadas, se optou por um segundo conjunto de cinco *cases*. O que determinou esse novo recorte foi o órgão onde as iniciativas tinham sido efetivadas, no caso o MC, sucedâneo do MDS. No decorrer da pesquisa o critério utilizado mostrou-se adequado, pois facilitou o entendimento das variáveis de contextualização e análise da CO. Outro aspecto importante foi que quatro dos cinco casos estearam-se no CadÚnico, um dos instrumentos mais relevantes no âmbito da inclusão social.

O MDS – cujo nome original era Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – foi criado em 23/1/2004, no primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião era responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania – entre elas o Programa Fome Zero (PFZ), cujo maior expoente era o cartão Bolsa Família. Em 2019 o MDS foi incorporado ao MC, juntamente com as pastas do Esporte e da Cultura. Contudo, em 1º/1/2023, primeiro dia do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto nº 11.339/2023 recriou e renomeou a pasta: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O primeiro contato com as iniciativas ocorreu em leitura livre e sem direcionamento de categorias para que fosse possível analisar se haveria similaridade entre os elementos determinantes – e se apareceriam aspectos significativos – de modo a apontar uma primeira indicação de categorias para o estudo a ser realizado com os casos envolvendo iniciativas que priorizassem a inclusão social. O Quadro 6 especifica os *cases* lidos.

Quadro 6 – Casos lidos com o propósito de compor uma amostra e verificar a possibilidade de utilização do banco de dados para os fins da tese

Case	Ano	Categoria	Páginas	Codificação
O caso do Cead	2016	Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal	227-246	16-1
O caso do Cebas	2016	Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal	247-265	16-2
O caso do Gerador de Público	2017	Inovação em Processos Organizacionais no Poder Executivo federal	139-153	17-1
O caso do Mops	2017	Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal	244-269	17-2
O caso do CadÚnico	2019	Inovação em serviços e políticas públicas no Poder Executivo federal	297-317	19

Observação: não foi possível localizar o relato dos casos vencedores em 2018.

Fonte: elaborado pela autora.

Puderam-se destacar fatores coincidentes nos nove casos analisados ou, pelo menos, em parte deles, como o demonstra o Quadro 7, no qual se destacam os aspectos verificados na totalidade da amostra – o que confirma a efetividade dos relatos para os fins que se propõe esta pesquisa.

Quadro 7 – Motivadores dos casos de inovação encontrados na primeira leitura

	2016-1	2016-2	2017-1	2017-2	2019
Ação coletiva	x		x	x	x
Ações de comunicação e capacitação	x	x		x	x
Apoio externo ao órgão		x	x	x	x
Busca de compartilhamento externo de dados	x		x		x
Comprometimento da equipe envolvida	x	x	x		x
CO		x			x
Demanda externa	x	x	x	x	x
Desburocratização, simplificação		x			
Eficiência e economicidade (relativas a recursos)	x	x	x		x
Impacto direto no cidadão				x	
Impacto indireto no cidadão	x	x	x		x
Interação com outras iniciativas	x		x	x	x
Melhoria na organização de dados/informações	x	x	x	x	x
Patrocínio dos superiores		x	x	x	x
Utilização de recursos da TIC	x	x	x	x	x
Transparência e aumento do controle social	x	x	x	x	x

Fonte: elaborado pela autora.

A quase totalidade dos aspectos foi constatada em no mínimo quatro iniciativas, o que justifica seu destaque para posterior aprofundamento. Relativamente à utilização dos recursos da tecnologia de informação e comunicação (TIC), fator de relevo na totalidade das iniciativas, pode-se supor a relevância desses recursos para a inovação do Setor Público, especialmente quanto à capacidade de sistematização e organização de dados, bem como à disseminação de informações. A relevância é universal e deve repetir-se em estudos que enfoquem o segundo e o terceiro setores. Por sua vez, a melhoria da transparência e do controle social – outra abordagem recorrente em todos os casos estudados – é um aspecto especialmente valorizado no Setor Público, em que a necessidade de se oferecerem instrumentos de fiscalização é assegurada, inclusive por legislação.

Todos os *insights* coletados são relevantes para indicar aspectos a explorar nas entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa. Buscou-se organizá-las sob os aspectos pessoais do intraempreendedor e características do ambiente organizacional que favorecem o intraempreendedorismo.

3.5 Pré-teste da entrevista

Como é um dos instrumentos para a triangulação dos dados, foi necessário formular o roteiro para a entrevista semiestruturada e a sua aplicação como um pré-teste. A escolha do roteiro semiestruturado coaduna-se com o objetivo de um estudo exploratório, pois, ainda que em consonância com o referencial teórico construído, a participação dos agentes que vivenciaram o fenômeno reveste-se de força decisiva para a construção da pesquisa que se deseja realizar.

Conforme o roteiro apresentado no Apêndice B, em 26/8/2022 realizou-se presencialmente a entrevista com o Caio Nakashima, responsável técnico pelo caso *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do Cecad*, vencedor do Prêmio Enap de Inovação de 2016. Na oportunidade ficou comprovada a adequação do instrumento escolhido: as contribuições do entrevistado não foram limitadas por uma estrutura fixa de perguntas e respostas, dando liberdade para que novas nuances e informações enriquecessem a pesquisa. Por outro lado, mostrou-se acertada a opção por um direcionamento mínimo a fim de que pudessem ser comentados pelo colaborador os pontos abordados pela teoria e pelas observações da autora.

Especificamente no pré-teste realizado foi relevante a interação presencial, pois, segundo o próprio entrevistado, ele é uma pessoa quieta e tímida, que durante o processo foi sentindo-se mais à vontade para compartilhar seus relatos e impressões. A estrutura proposta para a entrevista, dividida em segmentos, com cada um respondendo a um objetivo do trabalho, funcionou adequadamente e abarcou os assuntos a serem debatidos na pesquisa. No Apêndice C encontra-se a transcrição da entrevista.

Após a banca de qualificação, procedeu-se a modificações no roteiro da entrevista a fim de lhe conferir um caráter pouco menos estruturado, possibilitar maior participação dos atores dos *cases* selecionados, fortalecer o potencial de participação de cada contribuição e fazer jus ao seu caráter exploratório. No Apêndice B apresenta-se também a proposta final de roteiro.

3.6 Análise de Conteúdo

A última etapa do roteiro metodológico diz respeito aos procedimentos utilizados para analisar e interpretar os dados coletados. De acordo com Eisenhardt (1989, p. 539), “[a]nalyzing data is the heart of building theory from case studies, but it is both the most difficult and the least codified part of the process”.

Este trabalho apoiou-se nos métodos preconizados pela Análise de Conteúdo, amplamente utilizado na arena científica e desenvolvido e documentado fartamente por Laurence Bardin. Dentre as variadas técnicas apresentadas pela autora, optou-se pela análise das coocorrências, entre cujas características figura a possibilidade de construir relações baseadas em temas ou palavras-pólo (Bardin, 2011).

Segundo aquela autora, a função principal do método é o desvendar crítico. Santos (2012) afirma que ele permite a compreensão, a utilização e a aplicação de determinado conteúdo por meio de um conjunto de técnicas de “análise das comunicações”, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, podendo oscilar entre os dois pólos: o do rigor da objetividade e o da fecundidade da subjetividade (Bardin, 2011). De acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), trata-se de uma técnica qualitativa de análise rica e com potencial de desenvolvimento teórico no campo da Administração, pois oferece instrumentos para a busca de outras realidades por meio das mensagens coletadas em experiências comunicacionais em seus vários suportes.

As diferentes fases de análise de conteúdo organizam-se em torno de três pólos cronológicos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2011).

A pré-análise consiste em organizar as ideias iniciais, de maneira que se tornem sistematizadas e operacionais, com um programa flexível que permita introduzir novos procedimentos no decurso da análise – e, embora flexível, deve ser precisa. Nessa fase, escolhem-se os documentos a serem analisados, formulam-se as hipóteses e os objetivos e elaboram-se indicadores fundantes da interpretação final. Nela, seleciona-se o universo de documentos a serem submetidos aos procedimentos analíticos, o que implica definição, seleções e regras como as de: 1) exaustividade – não se pode deixar de fora nenhum elemento que corresponda aos critérios definidos; 2) representatividade – análise de uma amostra de material, conforme o caso; 3) homogeneidade – critérios precisos de escolha, obtidos por técnicas idênticas, indivíduos semelhantes e que não representem demasiada singularidade; e 4) pertinência – adequados quanto

à fonte de informação (Bardin, 2011). Nesse momento, faculty-se a formulação das hipóteses, o que não ocorrerá neste trabalho, em vista do seu caráter exploratório. Nesses casos, diz a autora, ocorre uma análise “às cegas” e sem ideias preconcebidas, a fim de fazer o material “falar”.

Na etapa seguinte explora-se o material e aplicam-se sistematicamente as decisões tomadas na pré-análise, que consiste em aplicar as operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função das regras previamente estabelecidas (Bardin, 2011). Nesta pesquisa, o tema foi escolhido como a unidade de registro por ser uma afirmação sobre determinado assunto que envolve “não apenas componentes racionais, mas também ideológicos, afetivos e emocionais” (Franco, 2008, p. 43), realçando a importância das entrevistas coletadas como falas significativas, que, segundo os critérios determinados pela teoria, servem de guia para a investigação. Essas falas podem ser analisadas conforme o escopo de cada um dos cinco casos selecionados, formatando eixos temáticos estudados separadamente ou mesmo de forma conjunta – o que possibilita um painel a respeito do desenvolvimento do intraempreendedorismo no MDS entre 2016 e 2019 (neste último ano, com o MDS já incorporado ao MC).

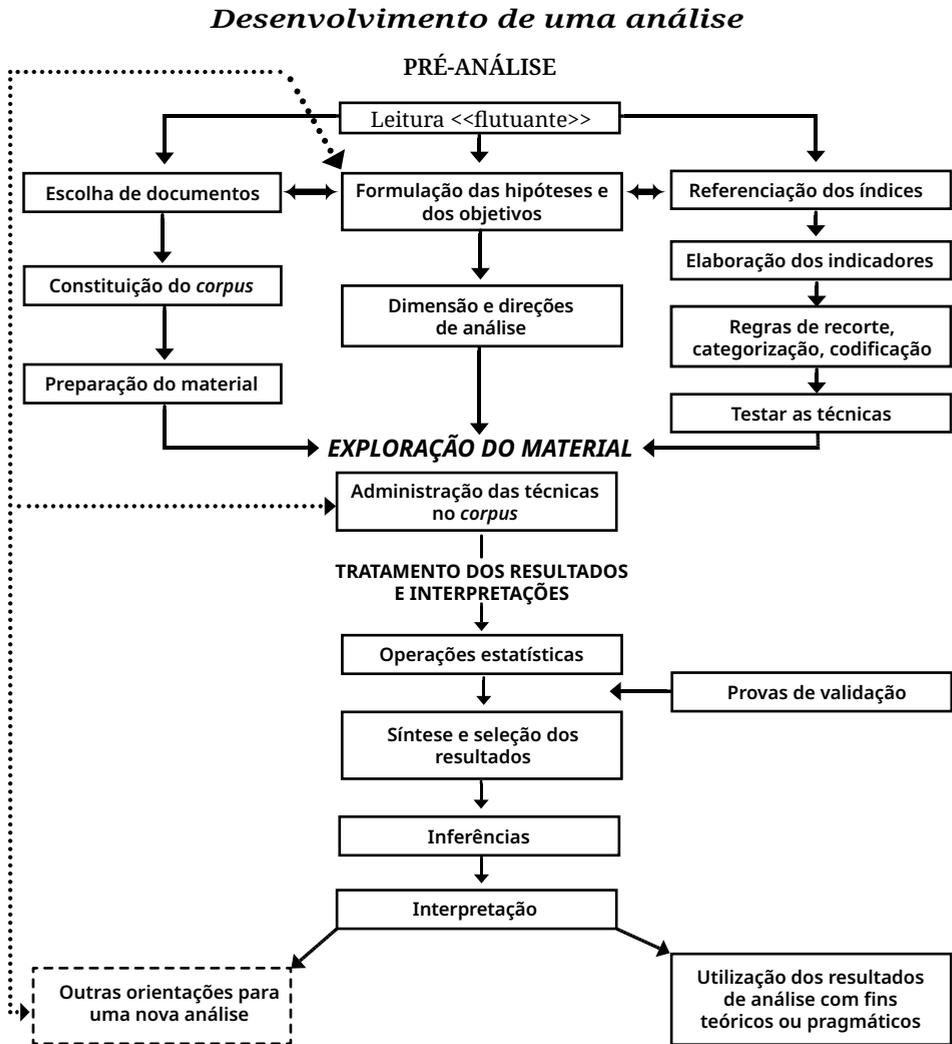
Chega-se, então, à fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos dados coletado. Com base no tratamento anterior, compõem-se retratos significativos dos achados e estabelecem-se os eixos temáticos recorrentes com as diferentes categorias de análises. Elas decorrem de uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2011, p. 117). Deve-se notar que os princípios da exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade/fidelidade e produtividade serão aplicados para definir a pertinência dessas categorias propostas.

A codificação do *corpus* de informações coletadas é crucial para o desenvolvimento da análise de conteúdo da pesquisa. Ela corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, para se atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices (Bardin, 2011). Há, pois, uma unidade específica para facilitar a compreensão denominada *unidade de registro*; com base nela é realizada a codificação em que se observa a frequência ou a ausência dos elementos, sua direção, entre outros. Aqui ocorre a associação como indicadora da natureza das concorrências. Com efeito, essa metodologia lida com mensagens que, ao serem analisadas e organizadas, oferecem codificações firmadas em índices que lhes atribuirão significações representativas.

Dentre as várias técnicas apresentadas por Bardin (2011) foi escolhida a análise das coocorrências, com a qual se procura depreender do texto as relações entre os elementos da mensagem; ou mais exatamente, dedica-se a assinalar as presenças simultâneas (coocorrências ou relação de associação) de dois ou mais elementos na mesma unidade de contexto, isto é, num fragmento de mensagem previamente definido.

Serão definidas palavras-pólo que agregarão significados a serem correlacionados. Observe-se na Figura como Bardin sintetiza esse método:

Figura – Compreensão dos dados: Análise de Conteúdo



Fonte: Bardin (2011, p. 102).

No caso deste trabalho, os dados coletados foram apresentados em quadros, para que se pudesse obter a organicidade desejada e a significação necessária, com fundamento nos três eixos temáticos e na tabela de recorrências e diferenças. Trata-se das categorias de análise da pesquisa, que, segundo Bardin (2011, p. 117), decorrem de uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por

diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

O primeiro eixo abordou as características organizacionais por meio de seis subdivisões – CO, ações gerenciais, liderança, processo de inovação, magnitude e impacto das ações – e, por fim, outros aspectos, cada qual com um conjunto de questões a eles relacionado. O segundo eixo relacionou-se aos aspectos específicos de cada caso selecionado. Foram, então, dez divisões que diziam respeito às equipes responsáveis pelas iniciativas: a capacitação, a comunicação, os recursos variados, a interação para a obtenção de dados de outros órgãos, o responsável pela iniciativa do projeto, a relação deste com objetivos de simplificação, desburocratização, transparência e controle social, o uso e a importância da tecnologia de informação e comunicação (TIC) e, por último, a forma como se deu a relação com a cidadania, além de um espaço para o registro de contribuições genéricas que não se enquadrem nas categorias já mencionadas. Por fim, o último eixo busca destacar a questão da inclusão social relacionada com a esfera pública.

Para o tratamento e análise dos conteúdos das entrevistas, foi necessário empregar um *software* para as análises qualitativas, o Atlas.ti, que permite realizar buscas em grandes massas de textos, transformando trechos de interesse em códigos, ou seja, temáticas que podem ser agrupadas e utilizadas para as reflexões qualitativas. Após a separação das 22 entrevistas em grupos de documentos, procedeu-se à codificação dos textos, dentro do Atlas.ti, a qual consiste na transformação de termos, expressões ou temas relevantes em códigos que os representem. Isso possibilitou o cruzamento de dados quando já existia uma quantidade suficiente de códigos e a ideia do que se pretendia buscar, tornando possível a sistematização do conteúdo das entrevistas realizadas, de modo a elaborar o Quadro 8, resultante da manifestação oral segmentada por tema de cada um dos 22 entrevistados.

O Quadro 8 mostra todos os códigos criados para o projeto, com a quantidade de vezes em que foi utilizado e a qual grupo pertence, além de sua descrição.

Quadro 8 – Sistematização de temas com ocorrências

Tema	Comentário	Ocorrências	Grupos de códigos
Ações definidoras	Ações gerenciais definidoras para o sucesso da organização	13	Características organizacionais
Ações gerenciais dificultadoras	Dificuldades para desenvolver ações gerenciais para o sucesso da inovação	33	Características organizacionais
Ações gerenciais de sucesso	Elementos gerenciais que puderam auxiliar no sucesso do caso	28	Características organizacionais
Capacitação	Realização de capacitação para a equipe envolvida no desenvolvimento da inovação	17	Aspectos dos cases

Tema	Comentário	Ocorrências	Grupos de códigos
CO definidora	CO como definidora para o sucesso da organização	18	Características organizacionais
Comportamento das lideranças	Como as lideranças se comportam dentro das equipes envolvidas na inovação	27	Características organizacionais
Comprometimento da equipe	Comprometimento e impacto desse posicionamento, participação e empenho da equipe para o sucesso do caso	29	Aspectos dos cases
Comunicação	Recurso importante para o desenvolvimento da inovação	22	Aspectos dos cases
Concepção inovação	O que motivou ou incentivou ação desenvolvida e qual a participação das equipes	28	Características organizacionais
Consultoria externa	Necessidade de consultoria externa para desenvolver a inovação	5	Aspectos dos cases
Controle social	Controle social como um resultado alcançado e possibilitado pela inovação	19	Aspectos dos cases
CO	Como os entrevistados veem esse fator em seus departamentos, secretarias e ministérios	35	Características organizacionais
Dados externos	Necessidade de busca de dados externos para desenvolver o projeto	18	Aspectos dos cases
Desburocratização processual	Desburocratização de processos como um dos resultados alcançados com a implantação da inovação	34	Aspectos dos cases
Diferenciais de CO	Diferenciais da CO, de acordo com o entrevistado	16	Características organizacionais
Difusão da inovação	Processo de difusão da inovação	14	Características organizacionais
Distância política	Distância da política pública e do impacto que gera na ponta. Não sabe de fato como é feita a inclusão social no final do processo	8	Características organizacionais Inclusão social
Esfera pública	Participação de órgãos da esfera pública e a importância dessa comunicação	11	Aspectos dos cases
Estrutura negócio	Perfil do negócio voltado para a inclusão social	20	Inclusão social
Estrutura pública inclusão social	Favorecimento da inclusão social dentro de estruturas públicas	28	Inclusão social
Estruturação departamento	Processo de estruturação do departamento	17	Características organizacionais
Impacto no cidadão	Como a iniciativa pode impactar direta ou indiretamente o cidadão	33	Aspectos dos cases
Impacto na equipe	Como a inovação teve impacto na equipe da área	21	Inclusão social
Impacto na inovação	Impactos gerais gerados pela inovação	27	Características organizacionais

Tema	Comentário	Ocorrências	Grupos de códigos
Impacto social	Compreensão do trabalho e o impacto social que ele gera na inclusão baseada na política pública	16	Inclusão social
Impactos na liderança (organização)	Impacto da atitude das lideranças na organização	23	Características organizacionais
Implantação da inovação	Processo de implantação da inovação	26	Características organizacionais
Iniciativa do projeto	Como se iniciou o projeto, como ele foi motivado	12	Aspectos dos cases
Intraempreendedorismo CO	Intraempreendedorismo na CO	5	Características organizacionais
Liderança definidora	Lideranças como definidoras para o sucesso da organização	40	Características organizacionais
Liderança forte	Perfil de liderança forte e atuante, impactando o sucesso do caso	27	Características organizacionais
Participação de outros órgãos	Participação de outros órgãos durante o processo da inovação	22	Aspectos dos cases
Recursos de TIC	Recursos de tecnologia da informação utilizados para desenvolver a inovação	29	Aspectos dos cases
Sucesso coletivo	Sucesso da inovação como um resultado de empenho coletivo e de equipe	20	Aspectos dos cases
TIC instrumental	TIC apenas como um aspecto instrumental na organização, apenas uma área meio para alcançar o objetivo	10	Características organizacionais
TI participação	TIC fundamental para o sucesso da inovação, contribuindo de forma participativa nos casos	16	Características organizacionais

Fonte: elaborado pela autora.

Essa sistematização foi, então, segmentada com fundamento nos cinco casos tratados nessa pesquisa, resultando em novo conteúdo de análise, conforme apresenta a Tabela 2.

Tabela 2 – Sistematização de temas com ocorrências por caso de estudo

	Cebas	Cecad	Gerador de Público	Mops	CadÚnico	Total
Ações definidoras	6	1	2	2	2	13
Ações gerenciais dificultadoras	9	8	8	3	5	33
Ações gerenciais de sucesso	9	3	4	10	2	28
Capacitação	7	4	3	2	1	17
CO definidora	6	0	2	5	5	18

	Cebas	Cecad	Gerador de Público	Mops	CadÚnico	Total
Comportamento das lideranças	5	3	4	8	7	27
Comprometimento da equipe	9	1	2	9	8	29
Comunicação	11	2	2	2	5	22
Concepção inovação	8	5	7	4	4	28
Consultoria externa	5	0	0	0	0	5
Controle social	6	3	2	4	4	19
CO	9	7	6	8	5	35
Dados externos	6	3	2	5	2	18
Desburocratização processual	19	3	5	3	4	34
Diferença CO	3	2	1	4	6	16
Difusão inovação	4	3	2	2	3	14
Distância política	1	2	4	1	0	8
Esfera pública	8	1	1	0	1	11
Estrutura negócio	2	5	6	2	5	20
Estrutura pública inclusão social	7	3	6	4	8	28
Estruturação do departamento	8	4	4	0	1	17
Impacto no cidadão	12	5	4	5	7	33
Impacto na equipe	12	2	4	3	0	21
Impacto inovação	9	4	5	4	5	27
Impacto social	4	1	2	1	8	16
Impactos da liderança na organização	8	7	1	2	5	23
Implantação da inovação	10	1	6	4	5	26
Iniciativa do projeto	6	2	3	1	0	12
Intraempreendedorismo CO	0	1	0	3	1	5
Liderança definidora	11	10	2	10	7	40
Liderança forte	7	6	2	6	6	27
Participação de outros órgãos	10	3	3	3	3	22
Recursos de TIC	9	5	9	4	2	29
Sucesso coletivo	7	3	3	2	5	20
TIC instrumental	3	2	5	0	0	10
TIC participação	4	3	1	6	2	16
Totais	260	118	123	132	134	767

Fonte: elaborada pela autora.

4 Cinco casos vitoriosos

Nesta seção apresentam-se os cinco casos selecionados para a discussão dos pontos que este estudo aborda. Sintetizaram-se os principais pontos das informações obtidas em entrevistas com os participantes dos casos, bem como os dados consultados em fontes bibliográficas primárias e secundárias, como o relato publicado pela própria Enap, livros produzidos e materiais disponibilizados pelo próprio MDS. As iniciativas que compõem o material foram pautadas pela inclusão social e desenvolvidas no MDS e no MC. Elas receberam o Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019.

4.1 O contexto

Após quase 40 anos de ciclo democrático, dos quais mais de 35 com o mesmo diploma legal principal – a CRFB –, o Brasil chegou a um momento de sua história com bagagem institucional suficiente para compreender os desafios principais que impediram o desenvolvimento integral de suas potencialidades. Um deles, sem dúvida, é a questão social, pois não havia uma tradição de políticas públicas nesse campo diretamente voltadas para os mais pobres, que priorizasse a inclusão desse segmento e fomentasse a mobilização em torno desse ideal.

A questão social só apareceu com certa força a partir de 1930. Se, por um lado, o advento do Estado Novo em 1937 significou ditadura e repressão, por outro, nele se consolidaram as leis trabalhistas. Ainda que destinados exclusivamente aos trabalhadores urbanos, os direitos definidos pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º/5/1943 – a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – significaram a ruptura com um sistema meramente exploratório para a classe trabalhadora. Apenas em 1988, com a CRFB, ganham alguma visibilidade os setores excluídos, como desempregados, crianças, idosos, pobres, comunidades indígenas e quilombolas. Também é na CRFB que a Assistência Social é posta pela primeira vez no campo das políticas públicas (Ananias, 2010).

Poucos anos mais tarde, no governo de Fernando Henrique Cardoso começaram a tomar forma iniciativas que introduziram a preocupação estruturada com a população na base da pirâmide social. Mesmo que de forma localizada, ocorreu a introdução do programa Bolsa Escola, junto com outros programas dispersos, como o Bolsa Alimentação e o Vale Gás. Os programas foram instituídos sem a devida formalização jurídica, sem amparo de lei. Praticamente todos eles foram programas estruturados de

forma infralegal, mediante portarias e decretos. O combate à pobreza era visto como uma função externa às políticas sociais. Fundos específicos e estruturas institucionais precárias foram criados adotando como método a solidariedade e a filantropia para encobrir o dever do Estado nesse campo. O Programa Comunidade Solidária – marca desse modelo de política social filantrópica concebido com o propósito de combater a fome e a pobreza – tinha formas institucionais de interlocução que confundiam os papéis da sociedade e do Estado com relação aos graves problemas sociais e tinha efeitos limitados sobre a redução da pobreza (Brasil, 2010).

Após a eleição de 2002, com a estabilização econômica promovida pelo governo anterior como condição pretérita já atingida, a agenda social passa a ocupar um espaço central na plataforma política nacional no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Naquele momento, o País tinha 75,9 milhões de brasileiros que viviam em situação de pobreza, com meio salário mínimo *per capita*. Desse contingente, 36,4 milhões estavam na condição de pobreza extrema e viviam com menos de 25% do valor do salário mínimo. Os 10% mais ricos apropriavam-se de 50% do total da renda e os 50% mais pobres detinham cerca de 10% da renda. Apesar de figurar entre as dez maiores economias do planeta, o Brasil era uma das quatro nações com pior distribuição de renda – o coeficiente de Gini era de 0,589 em 2002, o terceiro mais alto entre os 110 países listados pelo Banco Mundial.

Era necessário superar a dicotomia desenvolvimento econômico *versus* políticas de inclusão e justiça social, e compreender que as políticas de combate às desigualdades sociais não podiam estar condenadas a um eterno assistencialismo, dissociado da vida produtiva do País, que havia crescido muito no século XX, mas sem garantir a sustentabilidade social e ambiental desse crescimento, exatamente por não integrar os pobres nesse desenvolvimento. O reconhecimento de que crescimento econômico é condição para a distribuição de renda, ainda que sozinho não fosse suficiente, marcaria uma nova estruturação do Estado brasileiro, com a paridade de relevância entre as políticas econômicas e sociais (Brasil, 2010).

A constituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e do Ministério da Assistência Social (MAS) em 2003 foram os primeiros movimentos para a efetivação da centralidade das políticas sociais e de inclusão. Posteriormente, com o objetivo de racionalizar e integrar as políticas de proteção e promoção social, no ano seguinte o governo decidiu reunir as políticas de Assistência Social, de segurança alimentar e nutricional e de renda e cidadania num único órgão – o MDS –, e extinguiu os outros dois.

Pouco antes disso, em outubro de 2003, a criação do PBF unificara os programas já existentes e conferira nova dimensão ao programa de transferência condicionada de renda. Organizou-se o CadÚnico, que se tornou instrumento crucial para a gestão de política pública (Ananias, 2010).

O MDS estruturou-se em cinco secretarias nacionais, que atuariam em temáticas específicas, mas inter-relacionadas, em vez de isoladas. A primeira área temática foi

a segurança alimentar e nutricional: a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). A segunda ficou responsável pela gestão do PBF e pelo CadÚnico: a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). A terceira buscava retomar as pautas da 1ª Conferência Nacional por meio de conferências bianuais para a consolidação do Sistema Unificado de Assistência Social (Suas) como rede de proteção social: a SNAS. A quarta – a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (Saip) – atuava na inserção das famílias em atividades de geração de renda. Por sua vez, a quinta – a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), não envolvida nas áreas finais – tinha a preocupação de garantir a funcionalidade das demais secretarias e objetivava a transparência dos recursos públicos e a efetividade nos resultados aos beneficiários.

O MDS iniciou suas atividades com um corpo muito reduzido de funcionários. No início, era composto basicamente por servidores públicos cedidos por outros órgãos, por terceirizados e por um número muito reduzido de cargos de confiança. Havia uma decisão muito forte de fazer as coisas acontecerem, mas não havia uma clareza muito grande sobre como fazer isso. Uma diretriz que pautou a atuação desde sua criação foi a atenção dada ao PBF e a opção pelo trabalho de descentralização de renda associado às condicionalidades.

Com isso, a Senarc, diretamente responsável pela implantação do PBF, tornou-se mais consistente. O CadÚnico fortaleceu-se também e transformou-se em instrumento estratégico para a saída da invisibilidade dos pobres e para a distribuição de renda, com a garantia de que o benefício chegasse a quem realmente dele precisava. Ele passou a ser o principal mecanismo de identificação das famílias de baixa renda e a conhecer a situação socioeconômica dessas famílias em todos os municípios. Outra diretriz da nova estrutura era a busca de uma cultura em que a União, os estados e os municípios passassem a atuar de forma associada, em vez de competirem entre si (Brasil, 2010).

4.2 O caso do Cead

Essa iniciativa – ganhadora do Prêmio Enap de Inovação em 2016, na categoria Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal – objetivou facilitar o acesso aos dados do CadÚnico para os gestores de políticas públicas das três esferas da União. Isso viabilizou a obtenção de relatórios customizados, com possibilidade de construção de cenários localizados e específicos, facilitou a determinação de público-alvo para diversos programas sociais, contribuiu para o planejamento e a implantação de políticas públicas locais e conferiu transparência e facilidade de acesso para pesquisadores e especialistas em ações sociais.

Criado em 2001, o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda. Em setembro de 2016, havia 27,7 milhões de famílias nele inscritas, o que correspondia a 81,4 milhões de pessoas cadastradas. Em

março de 2023, esse número ultrapassou 42 milhões de famílias cadastradas, das quais 52% em situação de extrema pobreza, segundo dados do site do MDS.

Existem múltiplas formas de usar as informações do CadÚnico; contudo, até 2012 não era possível obter dados pormenorizados para os gestores das políticas sociais. Apesar de os municípios alimentarem o sistema com informações das famílias de baixa renda, os dados não eram acessíveis para uma utilização mais abrangente dos estados, municípios e outros órgãos parceiros do MDS. Mesmo o seu uso mais sistemático pelo Governo Federal estava comprometido devido à ausência de um mecanismo que tornasse disponíveis as informações de forma intuitiva e customizada.

Ciente disso e preocupada com essas limitações, a Senarc buscou diálogo com a Caixa Econômica Federal (CEF), guardiã dos dados do CadÚnico naquele momento, e solicitou uma solução apoiada na tecnologia da informação e comunicação (TIC) que possibilitasse o uso mais democrático das informações disponíveis. A resposta obtida foi considerada insatisfatória, pois exigiria um significativo dispêndio de recursos com resultados num espectro temporal de médio e longo prazo.

Assim, para buscar uma solução mais viável, foi estabelecido um contato intraministerial, e a Sagi aceitou o desafio de criar uma ferramenta de consulta, seleção e extração de informações do CadÚnico. No segundo semestre de 2011, o trabalho foi iniciado, e em menos de um ano as funcionalidades básicas do Cecad começaram a ser utilizadas. A primeira versão tornou-se disponível já em março de 2012.

A equipe que desenvolveu a ferramenta era composta apenas por um profissional na Sagi e três na Senarc, e os recursos utilizados foram ferramentas de código aberto que não geraram custo de licenciamento de software. Também não foi adquirido equipamento específico (hardware) para a função de servidor do sistema. A primeira versão do Cecad utilizou apenas computadores comuns do MDS para implantar o banco de dados e as aplicações. Como externalidade positiva, além do próprio sistema, foi possível uma análise melhor do CadÚnico com a identificação de problemas que nunca tinham sido percebidos, pois até então a base não havia sido explorada sistematicamente. A iniciativa possibilitou, assim, ampliar o escopo de pesquisas, análise e identificação de padrões na base de dados. Desse modo, é possível afirmar que o Cecad ajudou também a qualificar o CadÚnico, visto que a abertura da base permitiu a identificação de erros e lacunas.

A ferramenta permitiu tabular os dados das famílias incluídas no CadÚnico, por meio de informações extraídas mensalmente da base e da folha de pagamentos do PBF. Quando foi premiado, o Cecad apresentava quatro níveis de consulta: 1) tabulador, que possibilita o cruzamento de duas variáveis do CadÚnico e a aplicação de filtros; 2) frequência simples, que permite a tabulação de apenas uma variável do CadÚnico e a aplicação de filtros; 3) extrator de dados, que permite extrair dados do CadÚnico (por município e por estado), com informações de identificação das famílias cadastradas e alguns filtros; e 4) busca nome/NIS, que torna possível consultar

informações sobre a pessoa e sua família por meio do nome completo, do Número de Identificação Social (NIS) ou do CPF.

Quando o Cecad se tornou disponível com acesso restrito, vislumbrou-se a possibilidade de facultar o acesso ao público em geral (sem necessidade de senha). Assim, foi disponibilizado o menu Tabcad, que tem as mesmas funcionalidades do Cecad, mas sem as informações pessoais das famílias cadastradas.

Desde o lançamento em 2012 até a inscrição no Prêmio Enap de Inovação, o Cecad já havia recebido diversas melhorias: 1) criação do módulo *Cecad sem Bolsa Família*, mais ágil e atualizado com mais frequência, sem necessidade de aguardar o fechamento da folha de pagamento do PBF para divulgar a base; 2) disponibilização da frequência de dados do Brasil por regiões (e não apenas por estados ou municípios), para facilitar análises mais amplas; e 3) interface que permite que cada usuário customize o Cecad por meio de um painel de controle.

Um exemplo da utilização dos recursos disponíveis com fundamento no Cecad foi o seu uso para a efetivação do direito à Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) pela Light, concessionária de energia elétrica do Rio de Janeiro. Até 2010, o benefício era concedido automaticamente de acordo com a faixa de consumo, independentemente da renda da família. Isso gerava distorções, pois pessoas fora do público-alvo acabavam por beneficiar-se – por exemplo, os proprietários de casas de praia.

Com a publicação de nova legislação em 2010, o procedimento passou a exigir que as famílias incluídas no CadÚnico solicitassem diretamente à concessionária a participação no programa. No entanto, esse método era trabalhoso e gerava custos para as famílias de baixa renda, que normalmente não tinham condições de procurar a concessionária. Contudo, por meio do Cecad, foi possível ampliar de modo mais focalizado o acesso a esse benefício.

A Light passou a utilizar a técnica do *cadastramento em massa* com base no Cecad para dimensionar o tamanho do público-alvo da TSEE. Na sequência, fazia-se o cruzamento da base de clientes da concessionária com a base do Cecad, do qual se extraía uma lista dos que atendiam aos critérios de ingresso na TSEE, mas que ainda não eram beneficiários. O benefício era concedido de forma automática e, com esse procedimento, triplicou em um ano a quantidade de famílias de baixa renda que passaram a receber o desconto na conta de luz.

4.3 O caso do Cebas

Essa iniciativa – ganhadora do Prêmio Enap de Inovação em 2016, na categoria Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo Federal – relatou uma bem-sucedida mudança de gestão processual implantada na SNAS a partir de 2014 para a concessão do Cebas (Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social). Como resultado da ação, diminuiu significativamente o estoque de processos

sem decisão, pois, se em setembro de 2014, cerca de 8 mil solicitações aguardavam na fila de espera, em 2016 esse número já caíra para 1.100.

Como resposta aos achados da *Operação Fariseu*¹ da Polícia Federal juntamente com o Ministério Público Federal – que em 2021 comprovou uma série de ilegalidades na concessão do Cebas, até aquele momento de competência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) –, foi editada uma medida provisória que modificava as regras para a concessão do benefício com a transferência da responsabilidade para os Ministérios da Educação, da Saúde e do MDS, conforme a atividade exercida em cada entidade. A nova lei entrou em vigor em 30/11/2009; com isso, em 2010 foi criada a estrutura organizacional no MDS para atender às necessidades da nova legislação.

Inicialmente, receberam-se mais de 2,3 mil processos oriundos apenas do CNAS e, com o tempo, outras demandas foram reclassificadas e distribuídas ao Departamento da Rede Socioassistencial do Suas, além das novas solicitações de renovação do Cebas ou de certificação para entidades ingressarem no sistema, que se somavam àquele número. Com tamanho estoque de processos pendentes de conclusão – mais de 7,8 mil solicitações –, o tempo médio de espera para uma decisão atingiu 55 meses em meados de 2014.

Tamanho acúmulo e a crescente morosidade – que fazia com que não fosse cumprido o prazo legal de 180 dias para a decisão dos pedidos de Cebas – despertou atenção dos órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o CNAS, que passaram a monitorar e a fiscalizar (por meio de auditorias, acórdãos e relatórios) as atividades desempenhadas pela certificação no MDS.

Ciente da necessidade da resolução do problema, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)² ofereceu ao MDS a adesão à Ata de Registro de Preços para a contratação da consultoria da empresa EloGroup, que iniciou um efetivo trabalho com os servidores do departamento e definiu o cronograma das ações para superar aquela situação.

Com uma metodologia participativa e inclusiva, foram realizadas entrevistas com representantes de entidades, conselheiros e gestores de Assistência Social, além de diversas horas de reuniões e conversas com a equipe técnica responsável pela análise e decisão dos processos, com o propósito de levantar os principais problemas que afetavam os atores envolvidos no Cebas.

Reconhecidas como principais beneficiárias da iniciativa, as entidades de Assistência Social participaram do diagnóstico e da construção das soluções. Num

¹ *Operação Fariseu*: força-tarefa previdenciária deflagrada no Distrito Federal em 13/3/2008 para apurar fraudes na concessão indevida do Cebas a entidades filantrópicas, com o objetivo de isentá-las do pagamento de impostos, contribuições sociais e outros tributos.

² Em 2019, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) foi incorporado ao recém-criado Ministério da Economia. Todavia, em 1º/1/2023 ele foi extinto e dele se originariam o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

primeiro momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas que permitiram a identificação de dúvidas e dificuldades mais frequentes na elaboração de questionário orientado para a pesquisa quantitativa. Então, procedeu-se a um levantamento, depois divulgado para mais de 12 mil endereços eletrônicos de entidades. Com isso, em uma semana obtiveram-se mais de 3,5 mil respostas com representatividade territorial análoga à distribuição das entidades pelo País.

Com base na abordagem conhecida como *jornada do usuário* e após a análise do fluxo processual utilizado naquele momento, criaram-se sete grupos de trabalho temáticos com liberdade para sugerir as soluções que lhes parecessem mais pertinentes. A melhora necessária envolveu a simplificação processual, com a seleção e a separação das solicitações por grau de risco e valor final da isenção concedida; racionalização e padronização dos relatórios constantes dos processos; e decisão em grupos por similaridade de demanda.

O aspecto da comunicação também foi decisivo. Investiu-se na abertura de canais diretos com as entidades solicitadoras do Cebas, com a produção de uma cartilha em formato de perguntas e respostas com as dúvidas mais frequentes, a elaboração de boletim informativo, a repaginação das informações na página eletrônica do Ministério e a criação de um e-mail diligência muito relevante na dinamização do procedimento de complementação de informações relativas à certificação.

Com a redução do volume de processos e os ganhos de eficiência, tornou-se possível o cumprimento do prazo legal para os novos processos recebidos, do que resultou a ampliação da rede socioassistencial. Em 2016, por sua vez, 5,3 mil entidades usufruíam dos efeitos da certificação, diante de 4,2 mil à época do início do projeto.

Além disso, outras ações relevantes puderam ser adotadas pelo DRSP com base no redimensionamento da equipe técnica. A implantação do procedimento de supervisão das entidades certificadas é um importante exemplo. Trata-se de previsão legal para o acompanhamento das organizações certificadas no cumprimento dos requisitos necessários à certificação durante todo seu período de vigência.

Com a reorganização, foi possível ampliar o atendimento centrado não apenas na certificação, mas na efetiva avaliação dos subsídios conferidos às entidades possuidoras do Cebas para verificar *in loco* se os propósitos de atendimento de Assistência Social realmente se efetivavam nos territórios em que atuavam. Por fim, o aumento de eficiência do processo permitiu a redução da equipe administrativa dos processos de certificação de 16 para 8 pessoas em cerca de um ano e meio, realocando os profissionais em outras áreas do departamento e do Ministério.

A experiência final significou não só racionalização processual, cumprimento dos prazos legais, diminuição dos estoques de demandas, satisfação do público-cliente e impacto nos serviços oferecidos para a população de baixa renda, público-alvo do MDS, mas também motivou os servidores nela envolvidos. Do grau de participação oferecido pela metodologia proposta pelo EloGroup resultou o engajamento, a satisfação e a melhoria do clima organizacional e da própria felicidade no ambiente laboral.

4.4 O caso do Gerador de Público

A iniciativa – ganhadora do Prêmio Enap de Inovação em 2017, na categoria Inovação em Processos Organizacionais no Poder Executivo federal – relatou o caso de uma evolução do ambiente tecnológico para o atendimento das demandas de geração de listas de beneficiários com base nos dados do PBF e seus impactos, como a melhora no acompanhamento das condicionalidades e o incremento na utilização dos dados do CadÚnico por um maior número de programas sociais.

Até 2013 o processo de geração de listas para o acompanhamento das condicionalidades, pré-requisitos para o recebimento dos benefícios do PBF – como frequência escolar e acompanhamento de saúde –, não era automatizado, o que exigiu o desenvolvimento de soluções específicas a cada alteração de regra ou critério de seleção de beneficiário. Associado ao ambiente tecnológico, isso gerava erros, retrabalhos e dificuldade de atender a demandas de outros programas sociais que procuravam focalizar sua atuação em beneficiários do PBF.

Até que fosse desenvolvida a solução do Gerador de Público na arquitetura tecnológica anterior, e considerando os volumes das bases do CadÚnico para os programas sociais da época (76.464.300 pessoas e 26.950.657 famílias ativas) e da folha de pagamento do PBF (14.001.338 famílias beneficiárias), os processos de geração das listas para as condicionalidades do PBF e também para outros programas demandavam um tempo de máquina de algumas horas (ao redor de 8 horas para as condicionalidades). Além disso, cada demanda exigia o desenvolvimento de um programa específico para a geração das listas de beneficiários, o que consumia um tempo considerável.

Com o objetivo de atender às demandas crescentes de geração em tempo hábil de uma lista de beneficiários, reduzir o custo operacional dessa ação, possibilitar auditorias nos públicos gerados e facilitar a extração dos dados públicos solicitado para o envio a órgãos parceiros, foi concebida uma solução de inteligência em informática baseada na ferramenta Teradata, que possibilitava o processamento simultâneo de um grande volume de dados. A nova sistemática permitiu não só a definição das regras de geração das listas de beneficiários pelo gestor de negócio, considerando diversas características das demandas, como também tornou mais rápida a geração de listas de beneficiários e a exportação dos dados gerados para os parceiros, segundo a estrutura de dados demandada.

Em 2017, ano em que a iniciativa foi premiada, eram geradas rotineiramente as listas especificadas no Quadro 9. Em média, o tempo de parametrização para cada uma delas era de um dia de trabalho.

Quadro 9 – Listas específicas do CadÚnico

Lista	Volume médio	Periodicidade de geração	Tempo de processamento da nova solução
Lista para o acompanhamento de condicionalidades da saúde do PBF	Entre 7 e 8 milhões de crianças Cerca de 20 milhões de mulheres	Semestral	7 minutos
Lista para o acompanhamento de condicionalidades da educação do PBF	14 milhões de alunos	Bimestral	5 minutos
Lista para o Programa Brasil Carinhoso	3 milhões de crianças	Anual	1 minuto
Lista com público	4 milhões de alunos	Anual	1 minuto
Lista com público prioritário para o acompanhamento no Programa Criança Feliz	4 milhões	Trimestral	2 minutos

Fonte: elaborado pela autora.

O novo processo dispensou a manutenção da solução a cada nova geração de lista, dado que a sua parametrização permite alterar as regras para gerar uma lista, como a inclusão de novos dados de diversas fontes ou a mudança no perfil de seleção desses públicos. Essa alteração pode ser feita diretamente na ferramenta, mantendo o histórico das regras utilizadas já disponíveis e o conteúdo das que já foram geradas, permitindo assim qualquer tipo de auditoria, tanto nos dados quanto nas regras utilizadas. Reduziu-se para apenas um dia a parametrização das regras de geração de um novo público, sem a necessidade de desenvolver uma nova solução para a geração dessa nova lista.

O desenvolvimento dessa ferramenta parametrizável, em conjunto com a modernização do ambiente tecnológico, permitiu a automação flexível do processo de geração de listas de beneficiários, com os seguintes ganhos: 1) redução do tempo de geração de listas de beneficiários, que passou de cerca de 8 horas para alguns minutos; 2) redução do risco operacional e maior segurança no processo de geração de listas; 3) redução de erros e da necessidade de retrabalho; e 4) rápido atendimento de demandas de geração de listas, tanto para apoiar processos operacionais do PBF e de outros programas sociais quanto para subsidiar análises sobre esses programas.

A iniciativa, além dos ganhos operacionais, de redução e racionalização do trabalho da equipe envolvida possibilitou, na prática, a desejada integração das políticas sociais. Tal resultado demonstrou também que a maturidade da equipe de negócios, quando alinhada aos objetivos organizacionais e apoiada nas ferramentas de informática adequadas, podem proporcionar resultados impactantes para públicos muito além das demandas internas do órgão.

4.5 O caso do Mops

Essa iniciativa – ganhadora do Prêmio Enap de Inovação em 2017, na categoria Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal – relata a criação de uma ferramenta de livre acesso em que estão reunidos os dados da Assistência Social, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da qualificação profissional. As informações são exibidas em mapas dinâmicos de todos os municípios, incentivando ações intersetoriais na solução de demandas sociais. Em 2016, o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (Mops) foi aprimorado para incorporar os dados georreferenciados do CadÚnico aos dados do Censo do IBGE. Com isso, o sistema passou a gerar diagnósticos socioterritoriais diretamente nos mapas para raios de alcance entre um e cinco quilômetros, além de cartogramas personalizados.

Antes do Mops não havia um sistema que reunisse tantas informações sobre serviços públicos de interesse das famílias de baixa renda, muito menos com a garantia de acesso e atualização nas informações sobre oportunidades de emprego e qualificação profissional em cada município. A maioria das opções oferecidas apresentava informações agregadas por município, mas a demanda dos gestores era por dados mais pormenorizados sobre a localização de cada equipamento público dentro do município, ou ainda a respeito de onde estavam localizadas as áreas mais vulneráveis ou de maior concentração de pobreza em nível submunicipal, bem como por setores censitários.

Assim, o MDS desenvolveu e lançou em 2011 essa ferramenta que organiza, numa única plataforma, informações de interesse público das mais diversas áreas de políticas sociais, com o propósito de auxiliar os gestores das três esferas de governo não só a diagnosticarem com mais exatidão as interseções de suas políticas com outras, mas também a direcionarem o público-alvo a fim de que tivesse acesso aos equipamentos e serviços públicos – uma solução de interoperabilidade das políticas de desenvolvimento social com os respectivos órgãos públicos que imprimiu agilidade no encaminhamento de demandas sociais.

O sistema busca atender aos gestores públicos das três esferas de governo, ao próprio público da base da pirâmide social, bem como a jornalistas e pesquisadores que busquem os dados organizados pelo sistema, com o objetivo de: 1) gerar mapas georreferenciados dos serviços públicos disponíveis em cada município; 2) fornecer informações socioeconômicas em escala municipal e submunicipal em áreas selecionadas pelos usuários para a elaboração de diagnóstico socioterritorial com dados do CadÚnico e do Censo do IBGE; e 3) tornar disponíveis informações sobre vagas de emprego, oferta de cursos de qualificação profissional e outras oportunidades de inclusão produtiva em cada município.

Criado em 2011, o sistema foi-se aprimorando, com a identificação de oportunidades de melhoria realizada pela equipe da Sagi. Em dezembro de 2016, a ferramenta passou a integrar informações de três sistemas desenvolvidos pela

secretaria: Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV), Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social (Mavs) e Suas Visor. A integração dos sistemas possibilitou ao Mops utilizar informações tanto do Censo Demográfico 2010 quanto da base georreferenciada do CadÚnico e do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIG-PBF) para construir diagnósticos socioterritoriais e cartogramas dos municípios brasileiros.

Com isso, a ferramenta tornou-se mais completa, fornecendo informação também em escala submunicipal. A última evolução da ferramenta antes de sua premiação aconteceu em setembro de 2017, quando foram adicionados recursos para integrá-la na plataforma desenvolvida para o Plano Progridir, de modo a permitir que os usuários do plano pudessem acessar cursos de qualificação profissional e ofertas de emprego. Também foram incorporadas informações sobre os telecentros e centros vocacionais tecnológicos. Esses dados foram cedidos pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Com a integração de informações antes dispersas em vários sites de governo e com a disponibilização de dados georreferenciados que permitem localizar equipamentos públicos e gerar diagnósticos socioterritoriais e cartogramas em nível municipal e submunicipal, o Mops passou a ser uma ferramenta-chave para a gestão local: 1) dimensionar e localizar as áreas em situação de pobreza ou vulnerabilidade; 2) mapear a rede socioassistencial, educacional e de saúde; e 3) encaminhar as famílias de baixa renda para vagas de trabalho e cursos de formação profissional. O Ministério dos Esportes, por exemplo, já utilizou o sistema para definir onde pelo Brasil instalaria equipamentos públicos para a prática de esportes usando como critério prioritário a proximidade com os bolsões de pobreza e a demanda demográfica dos serviços (presença de crianças e jovens).

O Plano Progridir também fez uso estratégico da ferramenta e logrou aumentar os acessos mensais ao Mops ao incorporar dados de localização de quase três mil telecentros e centros vocacionais tecnológicos. É notável também a experiência de sucesso das equipes do Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), que consultam com frequência o Mops para identificar num município ofertas de cursos e de emprego, bem como de serviços, programas e equipamentos públicos. A ferramenta auxilia o trabalho das equipes, ao sistematizar, atualizar e disponibilizar as informações em meio virtual, o que permite o encaminhamento mais ágil e orientado do público atendido pela Assistência Social a oportunidades de inclusão produtiva.

Desenvolvido com os recursos já existentes do Ministério, com a alocação de uma equipe mínima e utilização de software público, o Mops é um exemplo de integração de equipes intra e interinstitucionais, pois contou com a parceria de quatro secretarias do MDS, do MCTIC e dos ministérios da Saúde e do Trabalho, além do apoio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Com liberdade e independência, foi possível reorganizar, sistematizar, agrupar e dar um sentido mais adequado às informações e aos dados já existentes no ecossistema

da inclusão social, de modo a aumentar a eficiência e contribuir para a melhoria das condições de vida do público alvo do MDS.

4.6 O caso do CadÚnico

Essa iniciativa – ganhadora do Prêmio Enap de Inovação em 2019, na categoria Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal – apresenta a elaboração e implantação de um espaço criado para promover a interação entre gestores dos programas usuários do CadÚnico no nível federal visando estreitar a relação entre esse público, estimular trocas que possibilitem melhorias de gestão dos programas e no atendimento aos cidadãos e a otimização do potencial do cadastro para promover a intersetorialidade.

O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. O uso de seus dados é obrigatório para a seleção de beneficiários e a integração de programas sociais voltados para o atendimento da população da base da pirâmide. A ampliação de sua utilização evidenciou desafios de um registro administrativo que atendesse a demandas de um conjunto heterogêneo de intervenções sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas com diversos perfis e formas de operação.

Entre esses desafios estavam: melhorar a compreensão dos conceitos, a base de dados e os procedimentos do CadÚnico; aumentar a capacidade dos programas usuários para processar e usar as suas bases de dados para incorporá-las a atividades de planejamento e monitoramento; incrementar o intercâmbio de informações entre as gestões dos programas usuários e o conhecimento mútuo; e facilitar a intersetorialidade dos variados programas com os usuários do cadastro.

A Rede Cadastro Único foi a estratégia adotada para lidar com esses desafios e aperfeiçoar seu uso do cadastro pelos programas. Ela se caracterizou como espaço colaborativo para promover o relacionamento entre gestores de programas parceiros no nível federal. A Rede oferece dois ambientes de interação: uma plataforma virtual, um website de acesso restrito, que permite aceder a diversos conteúdos sobre o CadÚnico, além de suas bases de dados atualizadas mensalmente; e, por meio de oficinas, um conjunto de ações de estímulo ao encontro presencial dos gestores de programas usuários. Entre 2017 e 2018, foram realizados quatro desses eventos.

Apesar de ter como público principal a equipe da gestão nacional do CadÚnico – pois busca melhorar os processos de articulação com os diversos programas sociais que utilizam os seus dados para a seleção ou o acompanhamento de beneficiários –, a iniciativa também impactou indiretamente a rede interfederativa do CadÚnico de coordenações estaduais e gestões municipais, ao racionalizar as informações relativas aos programas usuários, que são mais bem orientados sobre os processos e as características próprias do cadastramento. Pode-se dizer também que as famílias de baixa renda são positivamente atingidas, na medida em que a Rede tem como fim

promover a ação intersetorial e a maior efetividade dos programas no combate às vulnerabilidades sociais.

Desde a sua instituição até o recebimento da premiação em 2019, a Rede Cadastro Único vinha cumprindo o seu objetivo de ser um espaço de reunião dos programas usuários do CadÚnico. Todas as oficinas realizadas contaram com a presença de representantes de pelo menos vinte programas (dos 28 que se utilizavam do cadastro naquele momento) dispostos a absorver os conteúdos relacionados aos processos do CadÚnico e a compartilhar experiências sobre a utilização dos seus dados

Como parte da iniciativa foi criado também o portal da Rede Cadastro Único, plataforma virtual restrita aos seus integrantes. Ela dispõe de informações e materiais acerca de cada programa usuário do cadastro e, principalmente, é o meio oficial de transferência das suas bases mensais. Também foi cedida à base de acompanhamento mensal das ações de atualização cadastral, composta pelos processos de revisão e averiguação cadastral. As bases do CadÚnico disponibilizadas pelo portal tornaram-se instrumentos fundamentais de gestão dos serviços e dos benefícios dos programas sociais usuários do cadastro, inclusive lhes permitindo a adoção de processos de fiscalização e controle de benefícios.

Vários foram os ganhos da implantação da iniciativa, tanto que auditoria do TCU defendeu que ela fosse plenamente implantada, a fim de os gestores de políticas públicas e o próprio governo terem conhecimento atualizado e sistematizado do nível de focalização de suas políticas em relação ao público do CadÚnico (Acórdão nº 2901/2018 – Relatório de auditoria, item 408 (Brasil, 2018)). Entre os resultados destaca-se a construção de um espaço permanente de articulação entre as gestões dos programas usuários e o CadÚnico, promovendo o uso adequado de sua base de dados, o desenvolvimento do portal da Rede, ambiente virtual de acesso restrito por onde todos os programas usuários podem rapidamente fazer o download da base do CadÚnico, com frequência mensal e a integração de programas usuários aos processos de averiguação e revisão cadastral realizados pelo então MC.

Contando com o apoio dos dirigentes do MDS e baseando-se na atuação de um corpo burocrático formado por servidores de carreira dedicados e motivados, a iniciativa foi antecedida de uma pesquisa qualitativa realizada em 2016 com as gestões dos programas usuários daquele momento. Para sua realização, além dos recursos existentes no próprio Departamento do CadÚnico, colaboraram o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza – World without Poverty (WWP) –, parceria das Nações Unidas com o Banco Mundial, e a colaboração do DIG-MDS.

5 A análise dos resultados

Nesta seção serão apresentados os dados coletados e a sua correlação para a obtenção das respostas às questões desta pesquisa, com uma estrutura centrada no entendimento das realidades compreendidas em cada um dos cinco casos estudados, para a posterior interpretação dos dados em cenário composto por todas as iniciativas somadas.

Para compreender os componentes determinantes do estímulo do intraemprededorismo público na esfera pública federal, serão analisados os aspectos organizacionais, especificamente as questões relacionadas à CO, às ações gerenciais, às ações da liderança e à trajetória da inovação. Também se apresentarão os aspectos vinculados à realidade da implantação de cada uma das iniciativas, com o fito de se identificarem os itens recorrentes ou com especial atuação para a transformação de uma ideia inovadora numa realidade de sucesso. Por fim, analisar-se-á o impacto da intenção da inclusão social, presente nas cinco iniciativas, para se compreender seu resultado exitoso.

Todas as análises serão cotejadas com falas coletadas nas entrevistas¹ com os sujeitos responsáveis pela realização dos *cases* vencedores do Prêmio Enap de Inovação, assim como com dados sistematizados desse mesmo material. Após a construção individual de cada cenário, será feita uma consolidação para que se formulem conclusões gerais depreendidas da realidade estudada, cotejadas com a teoria que a fundamenta.

O Quadro 10 evidencia a relação dos itens do roteiro semiestruturado com a construção dos dados coletados e sua organização na análise, em vista das questões de pesquisa.

¹ Entre 23 de fevereiro e 2 de maio de 2023, realizaram-se 23 entrevistas. Nas subseções seguintes, reproduzem-se excertos de quase todas elas.

Quadro 10 – Relação das questões das entrevistas com a análise de dados

Item	Aspecto	Perguntas no roteiro
Características organizacionais	CO	1, 2 e 3
	Ações gerenciais	4 e 5
	Liderança	6, 7 e 8
	Processo de inovação	9, 10 e 11
	Magnitude	12
Aspectos dos casos selecionados	Equipe	14, 19, 21 e 28
	Capacitação	15
	Comunicação	16
	Recursos	17 e 22
	Relação com outros órgãos	18 e 24
	Iniciativa	20
	Desburocratização processual	22
	Transparência e controle social	26
	TIC	25
	Relação com a cidadania	23
Inclusão social	Equipe e estrutura pública	28 e 29
Outras observações		13, 27 e 30

Fonte: elaborado pela autora.

5.1 O caso do Cead

Essa iniciativa buscou facilitar o acesso aos dados do CadÚnico para os gestores de políticas públicas das três esferas da União; para isso, viabilizou a obtenção de relatórios customizados, com a possibilidade de construir cenários localizados; facilitou a determinação de público-alvo para diversos programas sociais; contribuiu para o planejamento e implantação de políticas públicas locais; e garantiu transparência e facilidade de acesso para pesquisadores e especialistas em ações sociais.

5.1.1 Aspectos gerais dos facilitadores do intraempreendedorismo

Os aspectos a serem abordados são a CO, as ações gerenciais e a liderança. A CO aparece em dez menções dos entrevistados, geralmente como uma contraposição ao estruturado pelo Ministério, como se o espaço da Sagi trouxesse mais oportunidades de criação, em virtude de a secretaria não ter um orçamento vultoso, nem uma missão fechada. Uma entrevistada assim caracteriza essa contraposição:

[a cultura organizacional do Ministério era] formal com medo de inovação porque pelos resultados políticos imprevisíveis... a cultura acima, se você pensar, a gente está falando de 8º andar, secretaria-executiva e gabinete do ministro, não era uma cultura de inovação de forma alguma. O Caio [líder do projeto] teve que fazer até... eu não sei se você viu o vídeo que o Caio... da apresentação do Caio no prêmio Enap... ele fala claramente, a gente fez isso na surdina... a palavra que ele usou na apresentação é “na surdina”. (Entrevista 4)

Em outros depoimentos essa contraposição cultural aparece na necessidade de o grupo de servidores encontrar espaços em sua rotina para desenvolver o projeto do Cead, como se a liberdade de ação e os desafios que a equipe impunha a si mesma resultassem numa marca de dedicação naquele ambiente. “A gente fazia isso fora do horário de expediente e entre as atividades operacionais que a gente executava. Sobrava tempo porque a gente tinha uma vontade de resolver essa questão. [...] A gente não tinha a oportunidade de chegar para as nossas chefias e falar ‘eu tenho vontade de fazer’, como que a gente conseguiu emplacar tantos projetos de sucesso? A gente desenvolvia custando os nossos tempos com a família, fora do expediente” (Entrevista 3) – são falas recorrentes a demonstrar a presença de um espírito de compromisso e uma cultura que se automotivava.

Outro aspecto destacado nesse caso foi a criatividade para buscar caminhos alternativos com o propósito de resolver uma questão que já fora alvo de outras tentativas de solução. Esse modo, que acabou logrando sucesso, foram os softwares abertos, a construção da solução em conjunto com os usuários e a frequência de busca de feedbacks. O líder da iniciativa assim relata:

Porque aí... aí acho que entra a coisa da criatividade: nós não fomos pelo caminho... vamos chamar *caminho feliz*, né? O caminho tradicional onde todo mundo estava fazendo, quer dizer, sabendo onde os... concorrentes? Não, não é concorrente... onde as outras empresas tentaram fazer e não deu certo, quer dizer, não vamos seguir por esse caminho, vamos seguir por outro. E fomos tentando, tentando, tentando, né? E consertando, à medida que colocava um módulo no ar, não dava certo, e corrigíamos etc., ouvíamos muito o usuário, né? O usuário ficava toda hora nos alimentando com feedback. Algo interessante, quer dizer, o usuário... tanto pra Caixa quanto para as terceirizadas, eram gestores do Ministério, enquanto que o nosso usuário tava focado no gestor no município e no estado. Então, esse pessoal nos ajudou bastante, né? O pessoal do Ministério ajudou um pouquinho menos, e o pessoal dos municípios ajudaram muito mais. E isso permitiu criar novas soluções, novos caminhos, caminhos não antes trilhados. (Entrevista 1)

As questões vinculadas à ação gerencial manifestam-se em doze falas, a maioria das quais relata dificuldades que se apresentavam na relação com a área técnica de TIC do Ministério, que não tinha um olhar específico para o produto. A constante troca de gestores também não facilitava esse relacionamento, pois exigia uma frequente

reconstrução de pontes, busca de boa vontade e de relatos para compreender a origem e a dimensão do Cecad. Um dos membros da equipe assim se manifestou:

[...] mas isso é um problema sério que eu imagino inclusive que seja a troca tão frequente de pessoas na área de TI do Ministério... você não consegue... eu começo um ano com uma pessoa e no outro eu tenho que contar a história todinha, é outro, você tem que contar a história todinha... olha, o sistema nasceu assim, a empresa terceirizada que faz o desenvolvimento de sistema... elas passam três ou quatro anos sem troca, aí a parte tá no final do contrato, tem que refazer a solicitação, você não consegue nem finalizar o que estava fazendo e aí, até você pegar uma coisa que está funcionando, internalizar, as pessoas trocaram... e tem que contar a história de novo. (Entrevista 3)

A falta de recursos materiais adequados para o desenvolvimento da iniciativa também acarretou uma dificuldade a ser superada:

O tempo a gente sacrificou da nossa rotina, então fazia as atividades na época e a questão dos recursos tecnológicos a gente usou equipamentos sucateados que o setor de tecnologia não queria, então a gente tinha muita limitação de rede, a gente teve muita dificuldade de conseguir os acessos, senhas de administrador, banco de dados e essas questões e a gente foi muito forte, a gente foi muito... e a gente conseguiu os acessos, os privilégios, liberação de porta... a gente sempre lutou muito contra a maré. (Entrevista 2)

A liderança, entre todos os aspectos, é o que aparece com maior destaque nesse caso, com vinte e seis menções, toda elas com viés positivo. É bastante claro que a função de um líder motivador, que fosse inspiração para o grupo e modelo a ser seguido, funcionou como contraponto às dificuldades na obtenção de recursos – inclusive para a instituição de uma cultura diferenciada. Esse contraponto não apenas equilibrava o sistema para favorecer a realização do trabalho como também tornava os aspectos limitantes em desafios a serem superados como forma de demonstrar a qualidade e a tenacidade do grupo de envolvidos no desenvolvimento do produto. As menções ao líder pioneiro e principal responsável pela iniciativa são diversas e variam de qualificações como “subversivo”, “incrível” e “enorme capacidade de realização” com referência a atributos pessoais e à sua insistência na ideia, pois tinha capacidade de vislumbrar o futuro. Essas características fizeram do departamento uma “incubadora de inovações”, assim explicado por um dos entrevistados: “Porque ele deixava, ele fazia as coisas e tinha essa gana de aprender e ele deixava os meninos dele, a gente fala que tem uma escola Caio Nakashima” (Entrevista 4).

Um aspecto relevante na concepção da iniciativa é que havia pouca cobrança do Ministério em relação à equipe, pois a solução já havia sido demandada para a CEF e para uma empresa terceirizada, sem sucesso em ambas as ocasiões – e por isso era baixa a expectativa de solução. O líder do Cecad lembra que foi uma vantagem entrar num projeto em que não havia obrigação de sucesso, com baixo risco de cobrança

sobre a equipe, permitindo a utilização mais livre de estratégias até então não listadas. No processo de implantação são relatadas não apenas as dificuldades relacionadas ao acesso à base de dados do CadÚnico, mas também a falta de recursos adequados; no início, os equipamentos utilizados eram antigos e sem a necessária capacidade de processamento. Com o decorrer do tempo, no entanto, os resultados apareceram, a atenção para a solução cresceu, assim como o apoio político e a estrutura necessária para o desenvolvimento da solução. A difusão do sistema tanto para os usuários internos no Ministério quanto para os gestores estaduais e municipais foi produtiva, seja pela aceitação do produto, seja pela facilidade em sua utilização. Um membro da equipe do Cecad lembra a reação desses públicos:

Nossa, que legal, aqui eu posso ver tal informação dessa forma, nossa como era difícil, foi supertranquilo a difusão da informação. Lembrando que o sistema começou simples, né, eram alguns relatórios depois que ele foi crescendo e foi desenvolvendo... é um sistema muito tranquilo de acessar, ele foi feito para resolver problemas, ele não era um formulário para inserção de informação, não, ele era simples. Eram poucos cliques, acessava poucas abas, as informações estavam ali organizadas, foi bem tranquilo, foi muito comemorado à época também. (Entrevista 2)

5.1.2 Aspectos específicos dos facilitadores do intraempreendedorismo

No estudo do caso do Cecad merecem destaque aspectos vinculados à equipe, à capacitação, ao impacto da iniciativa em relação ao seu público alvo e à importância dos recursos de TIC para sua realização.

Pode-se dizer que o Cecad é um exemplo de sucesso em razão do empenho coletivo de uma equipe multissetorial comprometida que, apesar de pequena, soube investir tempo e confiar em que os resultados apareceriam e seriam suficientes para convencer os níveis superiores da hierarquia a respeito do potencial da solução. Uma das colaboradoras assim descreve a forma de interagir dos que trabalhavam na solução:

A gente sempre foi muito colaborativo, nunca... “ah isso aqui é tarefa sua”, não, nunca teve... era todo mundo metendo a mão na massa no que fosse preciso, definindo o que fosse preciso, então o Caio dava ideia de layout, de indicador, de forma de apresentação, então, a gente sempre muito colaborativo... assim, pelo menos, a equipe trabalhando muito juntos. (Entrevista 2)

A capacitação foi um aspecto que se apresentou de formas distintas, segundo os depoimentos dos entrevistados. Internamente, para a equipe que desenvolveu o Cecad, não houve a oferta de cursos e treinamentos; as dificuldades foram sanadas com recursos da própria internet, com base no interesse da equipe. Por sua vez, para

fins de difusão foram oferecidos instrumentos de informação e aprendizagem aos gestores municipais e estaduais:

Teve, existiam cursos, EAD, inclusive, e do ministério... os gestores municipais e estaduais eles eram orientados, tem o manual do Cead que foi construído, o passo a passo com o apoio da equipe do departamento do Cadastro Único. A gente sempre aposta no EAD, ensino a distância, e existia à época lá o curso do Cead e de como extrair dado do Cead. (Entrevista 3)

[sobre a capacitação] Nada estruturado, assim, na hora que você tem a necessidade, você procura pelo YouTube, você conversa em um chat de programador como usar tal ferramenta, você pega códigos que já tinha programado de software livre e usa pra outra coisa... foi assim, não teve nenhuma capacitação estruturada. (Entrevista 4)

Os recursos de TIC foram os instrumentos necessários para a resolução do problema de acesso e complexidade dos dados do CadÚnico. Utilizados de forma criativa e racional, por meio de softwares livres e reorganização de dados, foi possível gerar uma solução inesperada. Uma das entrevistadas relata que a cultura do Departamento de Gestão da Informação era a de buscar soluções com os recursos disponíveis. Ela lembra que não se pensava em contratar para o ano seguinte, pois tentavam achar o que tinha de software livre e *open source*, de código aberto, de soluções inovadoras disponíveis que pudessem usar – o que se confrontava naquele momento com as diretrizes do setor específico do Ministério, que investia em soluções mais convencionais, talvez também mais seguras, mas com baixo impacto e menor velocidade.

O fato de as pessoas responsáveis pela solução estarem perto da área de negócio e em constante relação de comunicação e testagem envolvendo os usuários do CadÚnico nos estados e municípios facilitou a escolha das melhores opções em TIC e acelerou o processo de construção de um produto adequado. Ainda que um recurso de certa importância, a eficiência da informática para a busca de uma solução foi fortalecida pela sua integração com a área-fim. Nesse caso, o distanciamento e o isolamento de um setor especialista, como o disposto no organograma do Ministério, não contribuiriam para o sucesso. Bastante claro a esse respeito é o depoimento de um membro da equipe do Cead:

eu sou analista de TI e eu não gosto muito de ficar em setores de tecnologia principalmente aqui do Ministério porque eu vejo muito longe, eu vejo que o setor de tecnologia não consegue entender o que que a área de negócio quer... E aí o Cead só deu muito certo porque a gente ficava aqui no meio, eram analistas de TI muito bons que entendiam do negócio e que tinham sensibilidade para entender o que o outro na ponta tá... não é culpa do analista que está aqui no primeiro subsolo, no porão daqui da TI, não é, porque ele não entendeu o que que aquilo, como que aquilo é urgente. Eu fiquei apavorada, eu adoeci muito quando fui pra STI porque o rapaz estava alterando uma via... destinava bilhões de reais de recursos e o erro dele podia causar um prejuízo para os cofres públicos, pro cidadão... Mas ele não sabia, ele estava na

inocência porque ele não entendia o negócio... então, essa ponte... e eu acho que a TI... ela pode muito ajudar muitas pessoas, mas precisa aproximar, entendeu? (Entrevista 2)

As falas atestam que, naquele momento, a Sagi ficou conhecida na Esplanada dos Ministérios por introduzir uma forma inovadora de gestão da informação ao dirigir a sua prioridade para as necessidades do cidadão. A opção por softwares livres e *open source* – que tem em sua ideologia a construção conjunta das melhores soluções, com a associação de inteligências em prol da comunidade – coaduna-se com o espírito que animava a construção do Cead.

Não há dúvida alguma a respeito do impacto da estruturação do Cead para o cidadão, especialmente por facilitar a concessão de benefícios para o público constante no CadÚnico e por ter criado condições para novos avanços, como foi lembrado por um colaborador:

Dele é que nasceu várias ferramentas, por exemplo, ferramenta do Criança Feliz hoje usa uma, a gente chama de API que é uma biblioteca de consulta ao Cadastro Único é do Cead, o prontuário do Suas usa uma biblioteca, um API de consulta ao Cadastro Único pelo Cead também... o impacto dele é tanto de uso para concessão de benefício como para estruturação de outros sistemas dentro do Ministério que se utilizam de dados do Cadastro Único. Prontuário do Suas atendendo nos Cras e Creas, por exemplo, a população, fazendo atendimentos, o Criança Feliz registrando visitas pras crianças, por exemplo, de visitação infantil que depende de dados do Cadastro Único... então o impacto, ele é... tem o impacto primário e secundário... que às vezes o secundário é maior ainda que o primário porque ele permite que a estruturação de outros sistemas em volta dessa solução. (Entrevista 3)

Da implantação da solução de informática também adveio outro benefício: a melhoria do CadÚnico. A maior facilidade de acesso gerou maior número de usuários a utilizar o sistema, o que resultou numa constante verificação dos parâmetros e informações nele disponíveis. Uma colaboradora assim demonstra o ocorrido:

Favoreceu a melhoria do Cadastro Único porque a partir disso se identificou imprecisões, falhas no Cadastro Único, entende? Porque na hora que você mostra fica mais evidente, se percebeu que aqui tem um problema, tem uma imprecisão nesse campo aqui tá com um bug, na hora que você mostra, você bota uma luz, você percebe onde tem falhas, onde tem problemas. (Entrevista 4)

O desenvolvimento da solução é reconhecido como causador indireto de impacto positivo para o cidadão: apesar da facilitação dos processos internos do Ministério, desde o nascedouro, seu objetivo sempre foi atingir toda a rede que se utiliza do CadÚnico:

A base do Cadastro Único é uma base que coleta informações de pessoas que não têm registro, né, que não têm registro civil, não têm data de nascimento, nenhum outro banco de dados tem... e o município poder baixar um download dessa relação para poder fazer busca ativa, para poder fazer ações de documentação... então, nossa! a gente contribuiu muito, muito pra vida do cidadão na ponta assim e não tem como medir, mas foi uma coisa assim muito incrível. (Entrevista 2)

5.1.3 Impacto da temática da inclusão social

A crença no impacto do trabalho da equipe em prol da melhoria social do contingente que habita a base da pirâmide – muitas vezes com a inclusão desse grupo no sistema produtivo e de consumo nacional – apareceu como relevante nos depoimentos colhidos. Em seu sentido, são similares os sentimentos demonstrados claramente por um dos membros da equipe:

Tem um impacto quando você sabe que está ajudando milhões de pessoas ali, tem uma solução, e acredito que sim, sim, a solução quando você vê o objetivo dela e o potencial que ela pode atender... realmente ela traz uma outra motivação pra equipe no sentido de que ganha relevância, o projeto ganha uma relevância muito mais importante e urgência para solução daquele problema. (Entrevista 3)

O espaço público é reconhecido pelos participantes do Cecad como propício para a implantação de inovações em benefício da inclusão social, tanto pela própria vocação do setor quanto em virtude da natureza de opção feita pelo intraempreendedor. Aqui se pode notar que, independente do vínculo do colaborador – se servidor efetivo, comissionado ou terceirizado – o ambiente torna-se modulador da postura no ambiente de trabalho. Também é notável a iniciativa para o encurtamento da distância entre o Governo Federal e o público-alvo da ação, que se encontra nos milhares de municípios, pois houve comunicação em todos os momentos com os gestores locais, o que possibilitou o rápido atendimento de pleitos diretos da população, como no caso da tragédia de Mariana, segundo relatado:

Acho que o talvez mais impacte nessa evolução desses projetos, às vezes a distância do Governo Federal junto ao estado e município é uma distância relevante e que ela... se você conseguisse uma maior comunicação e maior definição do problema operacional e que o problema muitas vezes eles são emergenciais... a parte social tem uma parte meio que clássica que se repete, mas existem problemas emergenciais que aparece muito repentinamente e isso envolve equipes... no caso de Mariana teve uma solução que a gente teve que fazer cadastro das pessoas, das famílias que a alta gestão para poder atender o estado de calamidade... foi de pronto atendimento e rapidamente a gente construiu uma solução tecnológica para poder preencher. (Entrevista 3)

Por fim, os colaboradores que participaram do desenvolvimento e implantação do Cecd acreditam que a inclusão social é um aspecto mais técnico que político e perpassa o detentor do poder momentâneo. E tão mais bem-sucedidas serão as políticas públicas quanto mais espaço estiver disponível para o saber técnico – o que, segundo as entrevistas, ocorreu no MDS e evidencia-se neste extrato de fala:

Eu acho que a questão da inclusão social... e chegar com que as políticas públicas elas sejam desenvolvidas... a gente tem que fugir um pouco, de palanque, afastar um pouco mais das questões políticas e a gente precisava... o Brasil como um todo, desde o município, da prefeitura, do estado até o Minha Casa Minha Vida, a gente olhar as questões de formas mais técnicas, né, tomar as decisões mais baseadas nas questões técnicas do que políticas... é uma pena você ver como que as coisas são tocadas assim no Brasil, é lógico que a gente tem iniciativas muito, muito importantes, assim, eu tenho um orgulho danado daqui, por que pelo menos aqui onde eu trabalho, depois de muitos, muitos anos e muita, muita luta, hoje eu tenho um respeito técnico que eu olho pro ministro e falo “não vou fazer isso porque isso vai prejudicar a ponta por causa desse dado, por causa dessa informação”. (Entrevista 2)

5.2 O caso do Cebas

Essa iniciativa caracteriza-se como uma bem-sucedida mudança de gestão processual implantada na SNAS para a concessão do Cebas a partir de 2014. Dela resultou a diminuição do estoque de processos sem decisão e a implantação de um processo de análise mais rápido e efetivo.

5.2.1 Aspectos gerais dos facilitadores do intraempreendedorismo

Os aspectos a serem abordados são a CO, as ações gerenciais e a liderança. A CO é mencionada dezoito vezes e a grande maioria delas para caracterizar um tipo específico de interação facilitadora da inovação e de estímulo ao trabalho coletivo.

Muitas são as falas que demonstram que o fato de à época o MDS ser uma estrutura recém-criada e a questão da obrigatoriedade da efetivação de uma área específica nele para o atendimento à certificação de entidades de Assistência Social – o que antes era realizado de forma centralizada por outra estrutura – funcionaram como motor para a criatividade e o engajamento. Entre os diversos depoimentos, alguns apontam com clareza a questão:

O MDS era um dos ministérios mais novos da Esplanada, já não é mais tanto, mas naquele momento ainda era, eu que tenho experiência em outros ministérios mais antigos, sei que faz diferença você trabalhar em um ministério recém-criado, tem várias vantagens no ponto de vista de não ter a sua institucionalidade já firmada, seus

fluxos, seus processos bem estabelecidos dentro de cada área, mas tem as vantagens é de poder formar uma organização sem vícios e acho que essa era uma característica do ministério. (Entrevista 10)

Então, é um departamento que surge num contexto novo dentro de um ministério que também era recente em comparação com outros órgãos da Administração, uma das primeiras marcas que eu destacaria do MDS de forma geral é a de ser uma estrutura com mais frescor na Esplanada em comparação com outros ministérios de políticas sociais, como Educação, Saúde, Assistência... é por ter um histórico muito recente... e também trazendo quadros mais novos na Administração Pública, carreiras ainda sem formação sendo criadas no Ministério e um processo a ser construído. (Entrevista 6)

Diferentemente de outras estruturas da Esplanada, a hierarquia não representava um entrave para a comunicação e a inovação, pois eram fluídos e frequentes os contatos entre a liderança dos departamentos responsáveis pelo Cebas e as instâncias decisórias do Ministério:

Na época o MDS tinha uma estrutura bem peculiar porque você tem uma estrutura hierárquica muito estreita, ou seja, pra você conseguir conversar com o secretário-executivo as camadas hierárquicas eram muito pequenas, era muito fácil um DS3, um DS4 conversar com o secretário-executivo, com o secretário ou até mesmo com o ministro... então me parece que uma estrutura enxuta em termos hierárquicos e continua... Tanto no setor público quanto no setor privado, quando você está trabalhando com inovação, é necessário que a equipe de inovação estejam muito próximas das estruturas mais altas da hierarquia porque, como ela não detém o poder hierárquico sobre as equipes que vão trabalhar, é necessário que ela tenha um comprometimento muito grande da alta hierarquia... (Entrevista 11)

Todos esses aspectos ambientais foram determinantes para possibilitar o trabalho proposto pela consultoria contratada. Aliás, a própria oferta de estrutura externa para o desenho da solução para a fila de processos acumulados fez com que os colaboradores do departamento se sentissem apoiados naquele momento tão desafiador. Uma das participantes da pesquisa lembra a situação:

Quando a consultoria chegou começou a fazer propostas de inovação, a equipe não tinha aquele entrave de anos de ter funcionado daquela maneira, da mesma forma com processos já formulados com tudo isso... Então, a equipe também abraçou as mudanças com muita tranquilidade. Então, o fato de não ter essa cultura, de ser uma coisa muito nova, eu sim, eu entendo que ajudou bastante. (Entrevista 8)

A CO, com suas características tão próprias, especialmente em comparação com outros órgãos da Esplanada e do próprio Ministério, fez com que tanto o resultado baseado no Cebas, quanto todo o processo de cocriação e implantação da solução também fossem únicos:

Acredito que o que foi o diferencial da nossa organização, pensando a nível de departamento, Departamento da Rede Privada, a nível de Secretária Nacional de Assistência Social, mas também a nível de ministério, porque todas as instâncias participaram, então foi um projeto apoiado por todas as instâncias superiores... então eu acho que o diferencial foi um trabalho conjunto, de muita escuta dos profissionais, eu era uma dessas profissionais que participei de todas as discussões, foi numa perspectiva bem horizontal, então, independentemente de ser servidor, eu no meu caso sendo servidora, mas também colaboradores terceirizados, todos foram ouvidos, todos aqueles envolvidos diretamente com os processos e acho que isso foi a grande inovação para que de fato a gente conseguisse o resultado inovador que a gente conseguiu. Então seria isso, envolvimento dos profissionais, escuta e apoio e suporte das instâncias superiores. (Entrevista 7)

Em relação às ações gerenciais, observa-se a supremacia das menções que as classificam como elementos facilitadores, em contraposição a dificultadores do sucesso da iniciativa, com quinze citações contra nove. Os aspectos positivos estão vinculados à contratação da empresa de consultoria EloGroup, à metodologia aplicada – considerada ampla, participativa e inclusiva – e ao acolhimento das propostas do grupo pela alta direção.

Também mereceu destaque o processo formal do fluxo processual e a forma criativa como esses dados foram manejados, bem como as diversas abordagens por meio de pesquisa com o público-alvo e a criação de um sistema eletrônico para tornar os trâmites mais expeditos. Vários extratos das entrevistas tratam desses pontos:

Eles rodiziam as equipes, então todo mundo sabe o que o outro está fazendo, então eles fazem essa dinâmica de trocar de lugar, trocar de papéis dentro do trabalho de forma que você entenda como o trabalho do outro é importante, como o seu trabalho impacta no trabalho do outro na etapa seguinte, da análise do processo. Também um olhar pros nossos clientes, então a quem a gente atendia, quem eram as organizações, quem eram todos os interessados nos nossos processos, então a partir desse olhar que eles conseguem trazer pra essa dinâmica nossa de análise isso pra gente foi bem interessante, acho que fez toda a diferença. (Entrevista 9)

Sobre o ponto de vista gerencial, o principal é o capital humano e a gente tinha porque na época a gente aproveitou uma ata de registro de preço onde na época tinha um contrato com uma série de consultorias no Ministério do Planejamento e a gente tinha uma consultoria de uma empresa chamada EloGroup que a gente aproveitou pra trazer e aplicar uma metodologia de melhoramento de processos e a gente trouxe pra ela essa consultoria e junto com a nossa coordenação-geral encaminhamos dentro do Cebas, do departamento do DRSP, e aí em 8 meses a gente conseguiu avançar o objetivo e a meta que a gente tinha, que foi até antes do que a gente precisava. (Entrevista 10)

As lideranças nos diferentes níveis, elas estavam muito comprometidas desde o momento em que o projeto é decidido que vai ser executado, até os desdobramentos dele. (Entrevista 7)

Porque a gente conseguia dar a informação mais rápida, a gente conseguia direcionar quem poderia fazer o quê mais rápido. A gente tinha mapeado um fluxo de processos de tudo o que entrava... então, as pessoas tinham funções mais bem definidas. Eu acho que isso promoveu um fluxo, uma saída de processos e respostas mais rápido do departamento. (Entrevista 5)

Um outro ponto também que eu acho que pode estar na ação gerencial é que a gente revisitou a forma como a gente analisava esses processos. Então, o tempo de análise de um processo era muito longo... Então, a gente criou categorias que a gente chamou de “perfil de risco”, análise de risco e a gente dividiu esses processos em baixo e alto risco e as análises seriam feitas de acordo com essas categoria... Então, essa categorização dos processos em baixo e alto risco impactou o tempo de análise para cada um deles... Então, a gente também conseguiu analisar os processos com maior celeridade. (Entrevista 8)

Dentre as questões que impactaram de forma negativa a iniciativa citou-se o acúmulo de processos recebidos já no ato da descentralização das análises, uma vez que foram direcionados para o MDS todos os que não se relacionavam diretamente às áreas da saúde ou da educação, além da falta de preparação da equipe para lidar com a realidade fática do segmento e a fragilidade do sistema de informática utilizado – este aspecto aparece duplamente nas falas de forma positiva, pois foi formulado pela própria equipe do Cebas como referência de fragilidade por ter sido uma criação interna e pouco institucionalizada. Nos relatos seguintes evidenciam-se tais questões:

Quem tá trabalhando nessas áreas, no caso da certificação... eu me lembrei, só pra deixar esse comentário, um exemplo, uma coisa que nos mobilizava muito e que foi tema que a gente tomou contato a partir da certificação, que são as entidades de acolhimento de idosos, que é um problema pra quem trabalha ali com essas análises, sabe, conseguiu entender a gravidade que é a falta de regulação, a falta de financiamento para essas entidades de acolhimento. Então, a gente via ali, por exemplo, organizações que retêm o cartão do BPC para financiamento pra organização... então isso era uma coisa que a gente sabia que tinha que olhar com um olhar muito cuidadoso, porque isso podia significar uma violação de direito dos idosos na ponta. (Entrevista 9)

Uma das coisas que eram gargalo nosso, uma grande dificuldade, é que a gente não tinha um sistema informatizado que garantisse a sistematização dos dados, a análise dos dados, a consolidação das informações de maneira mais ágil, mais eficiente, então essa foi uma ação gerencial digamos... informatizar mais o processo, garantir que ele estivesse com a devida complexidade que eles exigiam, acho que esse foi um braço de ação. (Entrevista 7)

Uma coisa que a gente não conseguiu fazer que tava na nossa conta e depois acabou sendo feito, mas depois que eu já tinha saído de lá, foi a criação de um sistema. Houve boa vontade, havia intenção, mas a criação do sistema em si não conseguiu ser desenvolvida por questões técnicas, porque o desenvolvimento de um sistema era de um pessoal terceirizado, e aí a gente tinha muita dificuldade em fazer a interlocução da área técnica com a área de desenvolvimento de sistema mesmo, essa conversa não foi uma conversa simples, e isso eu entendo que foi algo que atrapalhou. (Entrevista 8)

Dentre os três aspectos abordados nessa parte da análise dos dados, destaca-se a questão da liderança, com 31 menções, todas positivas. Saliente-se que as citações se dividem em duas linhas: o impacto das lideranças internas da equipe e a importância do apoio das lideranças dos escalões hierárquicos superiores. Também se menciona a consultoria contratada, que, inclusive por dever contratual, liderou o processo de transformação do Cebas.

Em relação à importância das lideranças do topo da hierarquia, são significativos o apoio e a liberdade atribuída à equipe que trabalhava diretamente com o tema; ambas as posturas conferiram segurança, motivação e senso da relevância ao trabalho. Os depoimentos assim registram:

Eu lembro de uma liderança da secretaria-executiva que nos acompanhou bastante, nos ouviu bastante, eu enquanto... eu era analista dos processos... então, eu percebi como foi um divisor de águas assim na escuta dos profissionais, então, em uma reunião com lideranças, nós que não estávamos no cargo de chefia, de líder daquele projeto, a gente tinha o mesmo lugar de fala das nossas percepções e isso era também muito motivado por essas lideranças para além do departamento. (Entrevista 7)

A gente tinha o apoio do secretário-executivo na época, a gente tinha o apoio da diretora que se eu não me engano o nome era Carolina Gabas na época, a gente tinha o apoio do meu chefe que era o Antônio Henriques, que era secretário também, sub-secretário... então, esses apoios eram fundamentais porque as equipes embaixo que tinham que implantar as modificações no processo se sentissem seguras pra poder fazer isso. (Entrevista 10)

Eu entendo que a questão da liderança é imprescindível de você ter gente que compre a ideia que precise inovar, e essa inovação vai acontecer e a gente vai comprar esse risco que é um risco calculado, que é um risco pesquisado, verificado e a gente vai trabalhar com todos os instrumentais para que esse risco seja minimizado na melhor das hipóteses, na melhor do possível [...]. A gente estava com muito apoio tanto da secretária nacional, da ministra, da nossa consultoria jurídica, o que facilitou tremendamente a colocação do processo, desenvolvimento e a aceitação do processo. (Entrevista 8)

O desempenho das lideranças diretamente ligadas ao projeto também aparece como fator decisivo para o sucesso da iniciativa. Como uma espiral positiva, as falas coletadas relatam o direcionamento, ao mesmo tempo tecnicamente competente (o que deu segurança à equipe para a mudança de procedimentos) e comportamentalmente adequado, criando um ambiente de participação e colaboração que reverberava afetividade e eficiência. Apesar de identificação nominal de algumas pessoas, pode-se depreender que houve uma “contaminação positiva” de toda a equipe, o que facilitou o sucesso da iniciativa:

A coordenadora-geral que assim que era certamente uma pessoa que fazia... a imagem que me vem é essa pessoa que alinhava, que amarrava todo mundo assim dentro da mesma lógica, no sentido inclusive afetivo de organização das pessoas, de ser referência

pra quem as pessoas recorrem, pra quem as pessoas levam todos os problemas e ela vai conseguindo fazer essa gestão das pessoas de uma forma muito... enfim, eficiente e amorosa, vamos chamar assim. (Entrevista 9)

A gente tinha a diretora, a Carolina, que tinha um papel central em termos de conhecimento técnico e operação de conteúdo dessa agenda. (Entrevista 6)

Eu percebo que tinha vários líderes, e cada líder preocupado com o aspecto para que esse projeto tivesse um resultado positivo, satisfatório, como teve. (Entrevista 7)

A concepção do Cebas originou-se de um problema fático – o acúmulo de processos no aguardo de análise e deliberação –, bem como de ações externas de órgãos de controle e da Polícia Federal. Realizado de forma participativa e liderado por consultoria externa, o processo foi assim resumido por um de seus participantes:

Teve um primeiro desenho que era algumas conversas preliminares com a consultoria para tentar nomear os problemas e tentar levantar alguns indicadores-chaves para gente estabelecer o nível de conhecimento que a gente tinha sobre aquele processo. Existia um diagnóstico razoavelmente claro sobre o acúmulo de processos que tinha, mas sem uma clareza dessa gestão processual. Então, uma das primeiras medidas que foi feita foi justamente organizar melhor a gestão da informação. Pra ter clareza de qual era o tamanho do passivo, quais eram os tipos de processos que a gente tinha na mão e quais as dificuldades principais dele. (Entrevista 6)

Então, a concepção foi um pouco avaliar aquilo que a gente estava fazendo e estava burocratizando desnecessariamente dentro do processo... tentar diminuir essas burocracias. (Entrevista 8)

Embora as etapas tenham sido testadas, o processo de implantação foi gradual e contínuo, e rapidamente os resultados foram colhidos. Nas falas sobre o assunto é bem evidente o apoio ao trabalho, que não foi interrompido nem após as mudanças em cargos diretivos superiores no Ministério. A compreensão de que haveria um *continuum* na implantação dos novos procedimentos, sujeitos ao processo de erro-aperfeiçoamento, e um dinâmico diálogo com os órgãos de controle que corroboravam as alterações pretendidas foram outros pontos de relevo:

Então, foi numa base assim [a implantação]. A empresa de consultoria desenhou três tentativas de fluxo, vamos dizer... Três formas de análise de processos. E a gente ia dando feedbacks, como que a gente trabalhava melhor também, como tinha o resultado mais fácil... O TCU ratificou uma das questões que foi o que de fato validou a decisão final que permitiu que tivesse uma otimização do tempo. Então, foi implantada a análise de risco, a gente começou a trabalhar em equipes, cada equipe fazia funções específicas e as equipes foram se especializando e melhorando seus processos. (Entrevista 5)

Era um grupo, teve aspectos importantes porque esse é um projeto que começou justamente em ano eleitoral com uma transição de gestão... então, entre o começo do projeto, a definição do seu escopo e essa implantação... logo nos seus primeiríssimos

meses de teste, teve uma mudança de gabinete na secretaria, mas que prontamente se apropriou e deu liberdade pra continuar o projeto. Então, tanto os novos secretários quanto o gabinete do secretário-executivo tinham permanecido, teve uma continuidade. No departamento teve uma troca de gestão e coordenação, mas que também entenderam que aquilo já era um movimento em curso, naturalizaram aquilo como parte da rotina que já estava em marcha no departamento e fizeram ajustes incrementais. Então, não tiveram grandes intervenções a não ser de correção de rota, coisas mais marginais em relação aos procedimentos que estavam sendo adotados. (Entrevista 6)

A área de inovação exige teste, e aí é um segundo ponto que é extremamente importante pra tua pesquisa... é importante, quando você tá implantando inovação, saber que errar é permitido. A gente erra, faz... a gente chama de MVP, Mínimo Produto Viável... os testes que a gente faz são pequenos e rápidos, se errar eu consigo ajustar rápido. Isso é real porque o que acontece normalmente quando você tem uma equipe tanto de consultores como de diretores se esses caras não permitirem que as equipes de baixo errem, não vai acontecer inovação. Porque inovação, 70% do que a gente tenta é errado. Não dá certo. Ninguém diz isso pra você. (Entrevista 10)

A difusão e o impacto da inovação são momentos que se sobrepõem e reforçam um ao outro. Ao mesmo tempo em que a melhor prestação de serviços possibilitava fiscalização adequada e segurança para as entidades, além de viabilizar um ajuste interno do próprio setor responsável pelo Cebas, a experiência bem-sucedida chamava a atenção da Esplanada dos Ministérios, resultando em consultas e diálogos sobre a forma de trabalho e as modificações processuais, para que pudessem ser apropriadas por outros órgãos:

Teve (difusão), mas a magnitude é interessante porque é uma medida que me deu maior dimensão ao longo do tempo. Durante o processo, você está mergulhado nele e você não se dá conta de algumas coisas, mas depois a gente começou a fazer algumas agendas de trocas com outros órgãos e surgiu uma reflexão muito concreta, o processo administrativo era um impasse para a administração, o SEI estava começando a ser implantado no Ministério na época também, na Esplanada como um todo... então, a gente estava falando de milhares de processos no papel no rito em que todos os ministérios tinham algum processo similar. Essas trocas com outros órgãos davam uma dimensão de quão transformador aquilo podia ser no cotidiano de vários órgãos públicos aqui. (Entrevista 6)

Em relação ao impacto, eu acho que teve um impacto profundo em algumas frentes, a primeira delas é isso... permitiu uma reestruturação do departamento, ele reduziu significativamente o número de pessoas que estava dentro dele, eu na época estava em uma coordenação que chegou a ter 20 pessoas e depois de um tempo nós estávamos em 8 pessoas, conseguiu redimensionar a equipe a ponto de outras pessoas conseguirem apoiar em outras áreas do Ministério, sem necessariamente ter que cuidar dos passivos, uma vez que eles prosperaram. E um outro ponto é também... gerou um efeito para as organizações assumirem o risco, que acho que essa é uma parte mais significativa do processo. (Entrevista 6)

5.2.2 Aspectos específicos dos facilitadores do intraempreendedorismo

Dentre os vários aspectos específicos que caracterizam a iniciativa intraempreendedora destacam-se o comprometimento coletivo, a importância das habilidades comunicacionais, o aspecto da desburocratização processual e o impacto dos resultados da ação para seu público-alvo e para o cidadão – todas com mais de dez menções, e a terceira, com quase vinte citações.

É patente que o resultado alcançado proveio de um trabalho coletivo e horizontalizado, com o envolvimento de todos os segmentos da equipe e hierarquias do Ministério:

Foi um projeto apoiado por todas as instâncias superiores. Então, eu acho que o diferencial foi um trabalho conjunto, de muita escuta dos profissionais... eu era uma dessas profissionais que participei de todas as discussões, foi numa perspectiva bem horizontal... então, independentemente de ser servidor, eu no meu caso sendo servidora, mas também colaboradores terceirizados, todos foram ouvidos, todos aqueles envolvidos diretamente com os processos. (Entrevista 7)

Sem dúvida. Se a gente não tivesse colocado a equipe pra desenhar em conjunto o processo, a equipe não teria comprado a mudança como ela comprou. A equipe, ela não teria aderido a mudança da forma como ela aderiu... Então, sem dúvida. Colocar... a construção ter sido feita de forma coletiva fez toda a diferença no sucesso da implantação e nos resultados que a gente obteve. (Entrevista 8)

O departamento, ele carrega várias funções... então, acabou que a equipe inteira precisou se mobilizar e facilitar o redesenho do próprio processo de trabalho. Eu acho que teve uma motivação conjunta para que fosse possível a implantação de novos processos. Por exemplo, foi implantado a análise de risco... quando isso aconteceu, a autoridade que apreciava e assinava os processos, ela começou a assinar em bloco. Ao invés de ter que olhar e revisar processo por processo, parecer por parecer, foi possível que fizesse uma aprovação conjunta de risco. Então, acabou que as pessoas do departamento não tivessem envolvidas e confiasse nisso... tudo que estivesse acontecendo elas não iam aceitar fazer isso. (Entrevista 5)

A comunicação aparece como aspecto fundamental tanto para a organização e alinhamento de informações internas, como para a coleta de dados e a facilitação da burocracia com o público externo. São objetos de menção: a realização de reuniões periódicas e estruturadas, a aplicação de questionários e pesquisa para as entidades de Assistência Social, a criação de um canal de e-mail dedicado exclusivamente a tirar dúvidas e acompanhar os processos das organizações – a cartilha informativa, por exemplo. Públicos especiais, como os parlamentares e escritórios de advocacia, também foram alvos de ações, como destaca um colaborador:

[Houve uma] organização maior talvez na agenda do gabinete do departamento na hora de receber demandas de parlamentares, agendas, audiências com organizações

para tirar dúvidas de processo, escritório de advocacia... era muito comum ter essas demandas para entender a situação de um processo, para discutir um recurso... então, isso acaba sendo uma estratégia que organizava melhor. (Entrevista 6)

Novos instrumentos de comunicação foram criados, assim como a linguagem das interações foi simplificada, o que facilitou o trânsito das informações e a compreensão dos usuários do serviço. Tais melhorias são oriundas de uma mudança de cultura interna, antes da estruturação da nova forma de trabalho – inclusive pelo histórico de problemas com os órgãos de controle, especialmente com a Polícia Federal, em decorrência da *Operação Fariseu*, a prática estimulada era de uma interação burocrática e formal:

Porque o que que acontece era que a gente muito por conta da forma como o departamento foi fundado pela questão da *Operação Fariseu*, que deu origem ao departamento... existiu uma certa blindagem da comunicação, da nossa comunicação de profissionais com a sociedade civil. Então, foi feita todo um redesenho dessa lógica de forma que a gente pudesse aperfeiçoar a nossa comunicação, melhorar os materiais... a gente se comunicava exclusivamente via ofício, e isso gerava um tempo para análise do processo muito grande... então, a gente criou, por exemplo, um e-mail de modo que a gente conseguisse melhorar a comunicação desse ofício porque a gente usava também termos estritamente jurídicos, técnicos, que não era de fácil compreensão... então, a gente foi melhorando tanto a nossa linguagem para que se tornasse uma linguagem mais acessível. (Entrevista 7)

O aprimoramento dos instrumentos e das práticas de comunicação em conjunto com a agilidade na tramitação dos processos e o formato de decisão mais célere resultaram numa bem-vinda desburocratização e simplificação processual que, se não eram objetivo inicial da inovação, passaram a ser pré-requisitos para os objetivos necessários: a diminuição do estoque de processos e a análise deles no tempo devido. Várias falas reforçam a questão:

Eu acredito que sim [desburocratização e simplificação processual serem objetivos], eu não sei se eles eram objetivos previamente formulados, mas eles foram ao longo do tempo se configurando. Simplificação, inclusive como uma solução, e a reflexão sobre o que era excessos burocráticos e o que realmente essencial pra dar segurança a esse processo, considerando que os excessos foram criados por esse medo que gerou em cima desses processos, seja por conta da pressão do TCU e da Polícia Federal, das denúncias etc. (Entrevista 9)

Eram, eram mais pensados em meio talvez do que como resultado final. Porque a simplificação e a desburocratização eram condições necessárias para conseguir transformar esse processo, assumindo que a gente também não teria um incremento de equipe. Esse era um dos eixos... a gente tinha duas premissas, a gente não ia alterar a legislação e a gente não ia alterar o quantitativo da equipe... já tinha tido um reforço

de equipe nos últimos anos, mas ele em si não estava dando conta de superar o passivo... então, a única forma de transpor esse problema com esses dois limites era de fato abrir mão de alguns procedimentos que às vezes eram duplicados... tinham duas áreas que faziam a mesma coisa, repetia a mesma tarefa... então, perceber e notar essas sobreposições e definir melhor esses papéis, como eu comentei lá no começo, ter essas competências ajudavam a desenhar melhor esse fluxo. (Entrevista 6)

Eu não sei se eles começaram como objetivos [desburocratização e simplificação processual], eles viraram objetivos no contexto da consultoria, no âmbito da consultoria. A gente entendeu... porque a primeira coisa que eles fizeram foi um diagnóstico pra gente. Quando eles fizeram o diagnóstico, eles levantaram o tamanho da burocracia que talvez a gente não enxergasse lá de dentro... Quando eles levantaram o tamanho da burocracia e começaram a fazer propostas de desburocratização, isso ficou claro que sim, era o objetivo da nossa... dessa mudança toda. (Entrevista 8)

Algumas ações pontuais contribuíram de forma diferenciada para o bom resultado alcançado. Uma que se destaca é a introdução de uma análise de risco que permitiu classificar os processos pelo tamanho da entidade, pelo valor da isenção autorizada e pelo histórico da instituição. Com isso, tornaram-se possíveis as deliberações tomadas em bloco no caso de baixo risco. A diminuição representativa do tamanho dos pareceres e de sua discricionariedade é outro aspecto que acarretou a diminuição do estoque de processos. Em conjunto, esses fatos resgataram a utilidade pública, a segurança e a credibilidade do sistema de concessão de subvenção na Assistência Social, além de resultarem em economia para o Erário, no cumprimento dos ditames legais e na melhoria do clima organizacional. Assim se manifestaram os participantes da pesquisa sobre a reconstrução da lógica de trabalho ocorrida:

Foi implantada a análise de risco... quando isso aconteceu, a autoridade que apreciava e assinava os processos, ela começou a assinar em bloco. Ao invés de ter que olhar e revisar processo por processo, parecer por parecer, foi possível que fizesse uma aprovação conjunta de risco. Então, acabou que as pessoas do departamento não tivessem envolvidas e confiasse nisso tudo que estivesse acontecendo... elas não iam aceitar fazer isso. (Entrevista 5)

A unidade certificada era a Secretaria Nacional. Então, o que a gente construiu também foi um processo em que ela pudesse ter a análise de um bloco de um processo decidido naquele mês, organizados por categorias para decisão... então, ela analisava em blocos conforme o serviço, conforme o tipo de renovação, conforme o perfil da organização pra poder ter mais celeridade na análise e não necessariamente precisar olhar processo por processo. (Entrevista 6)

O parecer tinha 14 páginas, cada análise tinha que ter no mínimo 14 páginas. E aí com a consultoria também foi criado um sistema que foi um dos servidores que criou ele próprio que ajudou, foi o Douglas, né, que também foi indicado... Ele construiu um sistema AX mesmo, da Microsoft, e o processo passou a ter o parecer de uma página. (Entrevista 5)

Sempre é se você tem um objetivo de simplificar e tornar mais ágil o processo... obviamente, você vai entrar na desburocratização. Por exemplo, você vai diminuir o tamanho dos relatórios, você vai discutir determinados procedimentos de idas e vindas que não faz sentido nenhum pro objetivo maior... claro, sempre vai entrar no radar da gente essas questões e aconteceu. (Entrevista 10)

Eu acho que a redução do prazo e os julgamentos daqueles processos ali... acho que a gente conseguiu acertar nos critérios, eu acho que ajuda a recuperar a credibilidade do Estado, acho que tem um efeito de ajudar a fazer valer esses processos pelas organizações... então, acho que esse é o principal efeito aí que teve. (Entrevista 9)

O resultado positivo das ações provocou o esperado impacto para o cidadão, embora de forma indireta, pois o sistema de apoio assistencial à população de baixa renda tornou-se mais seguro e previsível. Com a diminuição do pagamento de impostos, as instituições tiveram a possibilidade de aumentar o montante direcionado para a área finalística e garantir o aumento da rede de combate às vulnerabilidades, tanto pelo aprimoramento de seu pessoal e pela melhoria na qualidade de seu trabalho, quanto pelo incremento do número de assistidos.

Há um segundo efeito gerado para os caixas dos municípios, que também são beneficiados. Um duplo ganho de que resultaram mais recursos para a inclusão da população de baixa renda. O efeito do trabalho implantado estava bastante claro para os membros da equipe:

Com isso [a renúncia fiscal], a gente imagina, acontece a melhoria do serviço para o cidadão. Eles [as organizações beneficiadas] conseguem contratar um RH melhor, eles ampliam vagas, eles conseguem melhorar a capacidade instaurada deles... essas coisas ainda estão em construção. (Entrevista 5)

Essas organizações, elas atendem milhares de indivíduos, de famílias que necessitam desses serviços e a partir do momento que o departamento, a secretaria e o ministério conseguiu analisar os processos no tempo devido com a qualidade devida e garantindo que essas organizações fizessem jus às imunidades que são constitucionais, que são do seu direito após esse processo, isso beneficiou não só o trabalho delas... muitas entidades sobrevivem e garantem a sua sustentabilidade graças a essa imunidade, porque a certificação possibilita essa qualificação das ofertas também, não só a sustentabilidade das organizações, mas também o processo de qualificação na medida em que as organizações podem contratar novos profissionais pra aquele. (Entrevista 7)

Teve um aumento do número de organizações certificadas... Então, tinha um conjunto grande que não tinha e passou a ter acesso aos processos... então, nesse sentido, tem um efeito de ter mais serviços cobertos. Eu estou vindo de uma experiência na cidade de São Paulo, e na cidade de São Paulo isso tem um efeito significativo no próprio orçamento do município de uma forma indireta. Quanto mais organizações parceiras tem o Cebas, menos recursos a prefeitura dispende nas suas parceiras. Só na cidade de São Paulo, a gente tá falando de 1200 parcerias, mais ou menos, 700 organizações diferentes, se não me falha a memória, 40% delas tinham Cebas... então, esse incremento certamente apresentou... a gente está falando de um repasse

de 1 bilhão e 200, 1 bilhão e 100 por ano só de parcerias... então, uma parte disso é a cota patronal que deixa de ser passada pelo município quando a organização tem isenção... o município não pagava a cota patronal... quando tem, aí sim, dentro da parceria, ele cobria. (Entrevista 6)

5.2.3 Impacto da temática da inclusão social

A inclusão social aparece como fator de destaque para a motivação da equipe em 12 oportunidades. Vários são os depoimentos de participantes do *case* que demonstram entender a relevância da missão do departamento, da Assistência Social e do Ministério como um todo para a implantação de políticas públicas voltadas para o segmento mais desguarnecido da pirâmide socioeconômica. O contato direto com essa população e o acesso a essa realidade por meio de fotos e outros dados processuais também contribuíram para a criação de uma empatia institucional. A proximidade com a questão direta produz um impacto positivo, como o demonstram estes excertos de entrevistas:

Ah, com certeza, porque dentro do Ministério poucas áreas lidavam mais diretamente com a execução direta, quase todo... dentro do Suas, as áreas são proteção básica, proteção especial, benefícios, acaba lidando com uma parte de gestão ou da relação federativa, se relaciona com os municípios, com os estados, e a gente se relacionava diretamente com as organizações prestadoras de serviços... então, a gente lia os relatórios de atividades, a gente via as fotos das pessoas sendo atendidas, quando folheava... recebia as organizações com os relatos do tipo de trabalho que elas executavam na ponta, o número de pessoas que elas atendiam na ponta... então, acho que isso sensibilizava muito a equipe. (Entrevista 9)

Impactou para um conjunto de pessoas que se engajou um pouco mais e se conectou com aquele processo... era um esforço de tentar entender que aquilo também era parte da política pública no sentido de que viabilizar o atendimento das organizações da assistência social era também ampliar a capacidade de proteção do Estado... assim, quando a gente olha hoje para serviços de acolhimento de idosos, de acolhimento de crianças e adolescentes ou o próprio serviço voltado para pessoas com deficiência, a gente tem uma oferta que depende muito da parceria e da atuação com organizações da sociedade civil... então, era ter a dimensão disso, esse era um esforço que a gente tentava fazer também na reunião de equipe... quando apresentava os resultados, não era só falar... analisamos 400 processos, esses 400 processos foram essas organizações nesses territórios, prestando esses serviços, com essa capacidade de atendimento. (Entrevista 6)

Impactou... que primeiro porque a gente está em um Ministério que tem muito o lado social, o nosso Ministério, ele é voltado pra isso... então, as pessoas que trabalham aqui acabam desenvolvendo, a nossa cultura acaba desenvolvendo esse olhar pro social... então, tudo o que a gente pode fazer para melhorar a área social já é da nossa natureza. A gente vai parar pra pensar que o nosso objetivo aqui interno de todos os nossos

programas e ações é no sentido de melhorar a vida do cidadão... então, qualquer coisa que eu consiga fazer pra melhorar, a gente já tem bons olhos pra isso. (Entrevista 10)

Eu entendo que sim. Também teve um impacto, de novo, a gente não conseguia mandar todo mundo, mas os servidores que a gente tinha condição de mandar, a gente foi conseguindo mandar pra ele ver o que que era que tava fazendo. O fato dele ir lá e dele verificar qual era o resultado daquele processo... então, o que que ele tava auxiliando na ponta trouxe pra ele uma outra relação com a atividade que ele fazia. (Entrevista 5)

Todavia, as opiniões são dissonantes em relação à vocação natural dos órgãos públicos como facilitadores de ações de inclusão social. Por um lado, existe o reconhecimento de uma cultura no sentido da valorização desse tipo de iniciativa, especialmente no MDS, que tem a inclusão como sua missão; no entanto, segundo os relatos, ela não é facilitada pelos regramentos públicos, marcados por burocracia, interferências políticas e determinações legais, muitas delas feitas sem o conhecimento necessário da realidade fática. Estes trechos relatam essa dicotomia:

Na minha perspectiva, acho que não [a área pública facilita projetos de inclusão social] Eu acho que... acaba que a gente tem regras de leis muito rígidas. Tem condutas que precisam atender muitos regramentos, muitas legislações e isso acaba que o Ministério, a secretaria... o próprio departamento, ele fica um pouco engessado em formalidades. De forma geral, eu acho que a gente fica muito distante da ponta para saber como que de fato a política pública, a inclusão social, chega naquele lugar. (Entrevista 5)

Eu acho que depende... você tem ministérios, como eu disse, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social, em especial a Secretária Nacional de Assistência Social... ele foi criado de uma forma muito participativa... então, na política de Assistência Social, o usuário, ele é um agente, ele não é um resultado. Mas a gente está falando também de uma política muito nova, a gente tá falando de um ministério que foi construído em 2002... então, ele já foi construído dessa forma, já foi construído a partir de um desenho de participação desde o início, é isso assim, é uma política que condiz muito a isso, o Ministério que condiz muito a isso. (Entrevista 8)

5.3 O caso do Gerador de Público

Trata-se de uma evolução do ambiente tecnológico para o atendimento das demandas de geração de listas de beneficiários com base nos dados do PBF e seus impactos, como a melhora no acompanhamento das condicionalidades e o incremento na utilização dos dados do CadÚnico por um maior número de programas sociais.

5.3.1 Aspectos gerais dos facilitadores do intraempreendedorismo

Dentre os aspectos organizacionais estudados, destacam-se as ações gerenciais, com 14 citações. Diferentemente, tanto os aspectos relativos ao impacto da CO quanto os do perfil de liderança são mencionados pelos entrevistados em igual número: nove vezes.

Em relação à CO, são proeminentes as características do MDS, bem distintas em relação ao restante dos ministérios, seja por ter sido criado depois dos demais, seja pelas características de seus servidores – à época, jovens recém-concursados –, seja pela proximidade entre a aplicação das tecnologias e a área negocial. Naquele momento, toda a esfera pública federal experimentava uma grande abertura para a inclusão da informática como instrumento para a melhoria de processos. A combinação dessas variáveis tornava a inovação algo presente, aceitável e até desejado. A respeito disso, assim se manifestam os entrevistados:

Ela [a cultura organizacional] não é comum não, porque se trata de um ministério que tinha um foco muito novo, uma agenda nova a ser construída e esse processo de implantação do início de um ministério novo traz o aspecto da inovação muito presente. (Entrevista 14)

Nessa época você teve uma incorporação técnica, concursos novos, pessoas jovens com muita formação dentro do governo e também um investimento em tecnologia maior e isso foi um fator que ajudou muito a ter estrutura pra poder conduzir os processos... então era um grupo de pessoas tanto na secretaria quanto no departamento que tinha um objetivo de implantar um programa novo, inovador e tal e era um público jovem, novo, então isso contribuiu para uma cultura organizacional mais leve, digamos assim, em termos de governo, que tradicionalmente tem estruturas muito rígidas, muito estruturadas e com dificuldade de fazer as inovações. (Entrevista 14)

Então, como tem isso de colocar a mão na massa na área de TI... então, eles trouxeram pessoas de TI para dentro da CGOC [área em que foi desenvolvido o Gerador de Público]. O que a gente percebia lá era muito engajamento. (Entrevista 13)

A ação gerencial é bastante destacada, sobretudo quanto à determinação do departamento responsável, pois foi necessária uma atuação conjugada dos vários níveis hierárquicos para que se pudessem superar os desafios do projeto. Dentre eles é bastante mencionada a necessidade de integração e de trabalho conjunto de diferentes ministérios no desenvolvimento e na efetivação de uma solução única, sob o ponto de vista externo. No que diz respeito à parte intraministerial, vários entrevistados falam da relação entre as áreas de negócio e de tecnologia da informação, embora no próprio departamento houvesse colegas capazes de entender, dialogar e incumbir-se da informática.

O trabalho de tecnologia foi facilitado pela compra de um robusto sistema – o Teradata – e pela busca de recursos humanos de consultorias e outros organismos para suprir as lacunas encontradas:

Então, a gente tem essas decisões gerenciais da tecnologia, compra de ferramentas adequadas, suporte, toda essa questão tecnológica que na época era a DTIC, depois virou a secretaria, STI, então nós tínhamos uma dependência muito grande. Também houve uma outra decisão gerencial, a gente por muito tempo conseguiu se especializar em melhorar, porque nós não estávamos dentro de uma área de tecnologia, apesar de eu ser formada em tecnologia, eu não tava dentro da área de tecnologia, mas tudo que a gente fazia dependia de tecnologia e nós contávamos com a ajuda de consultores com perfil de TI, então a gente conseguiu chegar nessas soluções [...]. A Rosa foi uma dessas pessoas, com contratação de consultorias via Unesco, PNUD, pra gente conseguir ir construindo essa solução ao longo do tempo, já que as áreas de tecnologia dos ministérios não conseguiam nos atender. (Entrevista 11)

Então, as pessoas que conheciam de tecnologia, atendiam ao Ministério como setor e elas não eram muito estruturadas... era uma coordenação-geral, o departamento foi mudando... então, não tinha muitos recursos, mas era lá que estavam os contratos que poderiam estruturar a demanda de desenvolvimento de tecnologia, então nós que éramos os donos do negócio, donos no sentido de conhecedores e que tinha o que fazer, tínhamos o bastão para executar a implantação, não tínhamos estrutura nisso. (Entrevista 14)

O que a gente não tinha, por exemplo... existia priorizações... o que que devia ser feito na área de TI e essas priorizações eram muito voltadas para outras coisas, não pra isso que era uma inovação, entendeu? (Entrevista 13)

Então, havia uma necessidade de criar essa estrada, essa força de implantação que era para além do departamento que estava envolvido. E isso foi possível a partir de um esforço da área negocial em compreender as demandas da área de tecnologia e o esforço da área de tecnologia em colaborar nesse sentido foi possível criar essa estrada comum e isso era muito diferente dentro da Esplanada. Normalmente as conversas entre essas duas áreas eram muito distantes e naquela época a solicitação era de um jeito e a solução era muito diferente daquela... nunca correspondia cem por cento com o que você demandava. Na área pública os sistemas não são de prateleira, como a gente costuma dizer, as soluções tecnológicas não estão prontas, elas são todas únicas... então, elas têm que ser construídas... então, eu acho que ter construído esse caminho de integração entre um departamento de negócio e um departamento de tecnologia de forma que eles tivessem um trabalho comum, ou seja, que os dois cedessem. Isso possibilitou que a solução fosse muito mais próxima da necessidade... Então, havia nesse departamento essas duas quebras internas para conseguir a solução e intersetorial no sentido de outros ministérios, porque a solução não dependia somente de um ministério, mas que também o outro ministério pudesse acolher aquela informação, produzir e devolver. Então, foi uma construção muito próxima. (Entrevista 14)

Os comentários sobre a questão de liderança aparecem de forma bastante alinhada. O que é reportado diz respeito a uma liderança compartilhada por pessoas

com perfis distintos, mas complementares, cuja colaboração conseguiu motivar os colegas em relação ao desafio proposto:

Com certeza, com certeza [referindo-se ao papel positivo da liderança]. A Ana Paula, ela é uma pessoa carregadora de pianos, sabe? Ela é uma pessoa que quando ela faz, ela faz e ela é muito profissional e muito carregadora de pianos, e racional também, a cabeça dela funciona racionalmente. A Ana Lúcia já era emocional, ela contaminava a gente com a energia dela, sabe? (Entrevista 13)

Tinha uma liderança técnica e uma liderança negocial... acho que todo mundo atuava em prol do sucesso, não tinha problema em relação à liderança, não era uma liderança falha ou ausente, pelo contrário... como isso tudo estava dentro da coordenação, era muito mais fácil, muito mais próximo... então, não tinha problema com relação a isso não. (Entrevista 15)

Em relação à inovação e a seu processo de internalização no ambiente organizacional, deve-se compreender que o Gerador de Público foi feito para facilitar a administração do cadastro do PBF e dos demais programas do MDS, o que até aquele momento era realizado com procedimentos manuais. Sua concepção é fruto do reconhecimento da necessidade de informar o público recortado pelo programa, de modo mais rápido e seguro, com o apoio dos instrumentos de TI. A importância da disponibilização da informática a serviço da área de negócio é explicitada neste excerto:

Então, a gente encontrou esse meio-termo, conseguindo profissionais de tecnologia que eram disponibilizados para a área de negócio, para trabalhar durante um tempo e nesse contexto do trabalho aprendiam e conseguiam entender a demanda e, portanto, as soluções eram muito mais assertivas. Foi possível nesse ínterim não só construir o público, mas também um sistema transacional... também soluções de análise... foram várias, várias coisas que sustentaram esse mecanismo que foi utilizado para acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família. (Entrevista 14)

A implantação ocorreu com a utilização de instrumentos e programas adquiridos pelo Ministério e exigiu um compartilhamento de trabalho entre a área de TI e a área de negócios, o que, segundo os relatos, nem sempre ocorreu de forma tranquila:

Ele [o processo de implantação] foi muito difícil por conta dessa dependência da área de tecnologia que nós tínhamos. Quando conseguimos vencer o primeiro passo de ter o patrocínio, obter as ferramentas adequadas, que foi o primeiro momento difícil, convencer o porquê queríamos as ferramentas mais adequadas... nós passamos depois por um outro passo, que era a gestão no processo de desenvolvimento de software. (Entrevista 11)

Então, a gente conseguiu uma ferramenta mais poderosa de processamento e não de controle transacional. E, quando a gente fez isso, a gente se sentiu livre para fazer ela independente do banco de dados... então, a gente ganhou liberdade nas soluções de hardware; entretanto, amadureceu o nosso de processo de desenhar quais eram

as regras e mudar elas ao longo do tempo. Enfim, ganhou mais liberdade nesse processo. (Entrevista 14)

5.3.2 Aspectos específicos dos facilitadores do intraempreendedorismo

Em relação aos aspectos do caso que se mostram relevantes na prática, destacam-se as questões vinculadas ao impacto no cidadão, a desburocratização processual possibilitada pela iniciativa, o comprometimento coletivo e a relevância dos instrumentos de TIC. Este último aspecto atingiu quinze menções, três vezes mais que os outros.

O comprometimento de toda a equipe que fazia parte da iniciativa aparece como aspecto decisivo, dado que o sucesso dependia da conjugação de especialistas de TI e de negócios, combinação não raro com ruídos de comunicação. Essa questão é assim narrada nas entrevistas:

Porque nós tínhamos um negócio, precisávamos de patrocínio do negócio, da tecnologia... o envolvimento da equipe também se deu pela necessidade... já era um trabalho que nós executamos de forma manual anteriormente... então, a vontade de fazer ele acontecer dentro da área foi muito grande pra gente conseguir resolver um problema que a gente tinha na verdade. (Entrevista 11)

Acho que o envolvimento de todo o time, o conhecimento negocial de todo o time, aí tem uma intersecção de disciplinas, todo mundo que era de TI e conhecia da parte negocial de necessidades, as pessoas que conheciam das necessidades da parte negocial também conheciam de TI. (Entrevista 15)

A desburocratização processual foi um objetivo que se alcançou por meio da revisão dos passos da ação de gerar os públicos para os programas sociais com a intervenção dos recursos e programas de informática, do que resultou a simplificação das etapas e, conseqüentemente, a diminuição expressiva dos tempos de resposta. Uma demanda que antes era respondida em 20 dias passou a ser atendida em minutos, permitindo que novas demandas pudessem ser internalizadas pelo mesmo grupo.

Foi possível responder com mais segurança, em menos tempo e para mais programas, a partir da modificação dos protocolos de geração de público-alvo, como atesta uma participante: “Exatamente, a gente precisava simplificar o nosso processo e a vontade de atender outras demandas, ampliar os públicos para outras políticas” (Entrevista 11). Para isso, houve um trabalho integrado com os ministérios que eram clientes do processo, ou seja, que determinavam os grupos beneficiados pela política social, utilizando-se dos dados compreendidos no CadÚnico:

Era preciso que as conversas tivessem um âmbito mais informal ou mais operacional de equipe... então, todas as vezes que a gente sentou com o departamento de tecnologia para acertar era uma equipe só, todas as vezes que a gente foi no MEC, se considerou junto, participou como uma equipe só e no Ministério da Saúde também. Então, eu

acho que tinha um entendimento de ambas as partes que o desafio mandava que a gente se disponibilizasse a trabalhar junto. Então, acho que sim, acho que tem um esforço de simplificação e desburocratização sim. (Entrevista 14)

O resultado de sucesso da proposta impactou diretamente os ministérios e burocracias responsáveis pelo dimensionamento dos programas sociais, o que claramente facilitou o atingimento do público-alvo de cada ação. Assim, a população que realmente precisava de determinada política foi adequadamente localizada. Isso acarretou um impacto indireto na cidadania, conforme relata um dos participantes do Gerador de Público: “Indiretamente, com certeza... Imagina se você vai criar um novo programa social, ele pode ser implantado de forma mais rápida, mais diretamente pro cidadão eu não vejo nenhum ponto não” (Entrevista 15).

No entanto, outras falas demonstram que o impacto pode ser ainda mais profundo e direto, uma vez que a rapidez no acompanhamento da flutuação de públicos de cada programa social viabiliza a constante revisão das políticas públicas. Além disso, é possível prestar informações diretamente ao público da ação – por exemplo, como o narrado a seguir, informar uma mãe sobre o atendimento da condicionante escolar de seu filho ou filha ainda em tempo de impedir a evasão escolar:

Ele [o Gerador de Público] é uma solução entre órgãos executores, órgãos implantadores, mas assim, como se diz... Vou dar um exemplo: a possibilidade de receber o retorno do processo de monitoramento. A Educação diz pro MDS que aquela criança teve baixa frequência aquele mês e isso é possível entregar lá pro extrato de mensagens quando pessoa vai tirar o benefício... então, ainda é indireto, porque é uma coisa que acontece após a utilização dessa ferramenta, mas se ela não tivesse o processamento rápido, se ela não tivesse a acurácia, se ela não tivesse a credibilidade, não tivesse todos esses processos de *checklist* para saber se aquela informação é correta ou não, você não conseguiria fazer isso... então, sim, se a mãe consegue em menos de dois meses saber que aquela filha teve um problema e que isso vai impactar na vida dela, e ela tem como acessar o serviço público para poder se restabelecer, se organizar, sim, tem um impacto direto na vida dessas pessoas. (Entrevista 14)

Os instrumentos de TIC utilizados são considerados fundamentais pelos entrevistados da equipe do Gerador de Público. Contudo, segundo os relatos, são também essenciais para conseguir a organicidade na combinação dos milhões de dados coletados e depositados no CadÚnico. Desse modo, a informática passa de área-meio para um recurso que se confunde com o próprio objetivo do instrumento:

É essencial. O governo... foi a mudança no entendimento de que sem TI você não faz política. Os dados são muitos, as informações são diversas, os paradigmas são estranhos... ou você tem uma plataforma que possa integrar paradigmas diferentes em

uma mesma, no mesmo lugar, numa visão única, ou você não integra política. Então, a informática, ela é essencial. (Entrevista 14)

Hoje é essencial a tecnologia, a parte de informática pra você fazer soluções, soluções que sejam práticas, rápidas, que sejam documentadas, organizadas... então, não só para essa geração de público que foi um *case*, mas pra qualquer tipo de operacionalização que você venha a fazer, a informática é essencial. Acho que o grande ganho aí foi utilizar duas tecnologias, ter uma equipe muito boa e conseguir estruturar isso de uma forma boa também... não estava estruturado o banco de dados, teve que ser todo organizado... se você precisar ter informação de fácil acesso que você consegue e tal. É essencial ter essa estruturação. (Entrevista 15)

Outro destaque é o reconhecimento de que o sucesso da iniciativa ocorreu devido à proximidade da área de negócios com a de TI, além da contratação de recursos externos potentes, como o Teradata. O diálogo e a ação conjunta de técnicos de informática nas duas pontas de trabalho possibilitaram o correto diagnóstico das necessidades e a sua transformação em produtos adequados:

Houve uma união de esforços, a área de negócio investiu em sistematizar e trazer tecnologia para sua área, ou seja, os profissionais que foram contratados começaram a ter que operar naquele contexto tecnológico, e a área de TI pode se deslocar para poder compreender quais eram as principais demandas. Se a equipe de TI não tivesse vindo aprender a trabalhar com o negócio, ela também não teria saído do contexto dela e tido a necessidade das automações. Acho que foi esses dois caminhos juntos que permitiram que a gente pudesse chegar lá. (Entrevista 14)

Eu acho que são duas frentes aí. Tem essa parte de negócio, onde a área de negócio faz todo o negócio... que é tudo o que você precisa dentro... como que eu posso falar pra você? Porque como eu sou de TI, eu sei que tudo que você precisa de parte técnica a gente conseguiria, equipamentos, servidores... A gente tinha um servidor, eu acho que ainda tem um servidor muito potente, que era uma plataforma chamada Teradata que nos ajudava a fazer processamento... isso é muito técnico, mas era muito importante. (Entrevista 15)

5.3.3 Impacto da temática da inclusão social

O reconhecimento do impacto da ação no público-alvo do trabalho do MDS – a população de baixa renda, segmento que tem maior necessidade de intervenção de ações sociais para a garantia de uma mínima qualidade de vida – apresenta-se como motivador para a equipe, inclusive para a captação de pessoas para a iniciativa:

A maioria dos envolvidos tinha essa percepção de que o trabalho deles tinha um propósito muito bom de integração e de possibilitar melhorias de vida nas pessoas. Acho que isso foi... aconteceu várias vezes de pessoas que entraram na equipe, entraram porque tinham e sabiam que era um projeto que tinha esse fim. Então, acho que tem,

acho que tem esse conhecimento, esse alinhamento de objetivo e ideais, acho que foi um fator de sucesso. (Entrevista 14)

Mas quando os técnicos de fato eles têm conhecimento sobre a causa, pode trazer... eu acho que muda um pouco mais não só a mentalidade da pessoa como de fato também a importância do que ela está desenvolvendo. Então, imagina o seguinte: você pode ser contratada pra atuar no projeto, que você vai fazer uma fiscalização de Cadastro de Usuário ou você pode atuar em um processo que vai mudar a vida das pessoas... então, isso pode fazer uma grande diferença no cidadão e até na forma como ele atua no seu trabalho. (Entrevista 15)

Isso foi sempre o que me fez permanecer, eu nunca fui ligada ao quadro do Ministério, mas sempre continuei lá e principalmente com relação ao Programa Bolsa Família, porque o Programa Bolsa Família é um programa que a gente não só trabalha nele fazendo troca de arquivos, mas a gente vê o efeito, a gente vê quando os pesquisadores vão lá, a gente vê que diminui a mortalidade infantil, a gente vê que aumenta a presença das crianças nas escolas, a gente vê as coisas se interconectando e o que você tá fazendo aqui, gerando lá na frente o efeito disso. (Entrevista 13)

Todavia, a reação não é igualmente positiva em relação ao campo público como facilitador e estimulador de ações de inclusão social. São lembradas como aspectos preocupantes tanto a questão da destinação orçamentária quanto a da linha do mandatário do momento e o tamanho do desafio em relação às políticas para as pessoas de baixa renda:

Acho que há um desafio imenso, porque são processos ainda são desenhados com desafios imensos em termos de realidade, é quase como se fosse impossível solucionar todas as questões, inclusive aos profissionais que estão implantando políticas, um desânimo imenso e essa baixa estima na percepção do quanto se é realizado nessa área, porque se tem que realizar muito mais do que você consegue realizar, isso desanima as pessoas, isso tira as pessoas do... como é que fala? Ao longo do tempo mina a sua energia, mas o desafio não termina. Cada vez é maior e diferente. (Entrevista 14)

Se você olhar sobre o aspecto orçamentário, claro, a Educação tem o seu orçamento, Saúde tem seu orçamento, mas a Assistência Social está muito longe de conseguir chegar à sua representatividade dentro do orçamento público. Então, o desafio ainda é muito grande. (Entrevista 14)

Depende da gestão. Então, eu acho que tem momentos em que a gestão facilitou e tem momentos que aquilo não era prioridade... então, tem a ver com a política definida pelo governo no contexto do planejamento estratégico. Tudo isso influencia. (Entrevista 11)

5.4 O caso do Mops

O projeto do Mops mostra a criação de uma ferramenta de livre acesso em que estão reunidos os dados das áreas de Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho e qualificação profissional. As informações são exibidas em mapas dinâmicos de todos

os municípios, incentivando ações intersetoriais na solução de demandas sociais. Em 2016, a iniciativa foi aprimorada para incorporar os dados georreferenciados do CadÚnico aos dados do Censo do IBGE.

5.4.1 Aspectos gerais dos facilitadores do intraempreendedorismo

Entre os aspectos organizacionais estudados predominam as questões relativas a liderança, com 26 menções, ao passo que 20 são de CO e 15 tratam das ações gerenciais como temas definidores da implantação do intraempreendedorismo e da inovação.

No que concerne à CO, há relatos que se referem ao Ministério como um todo e, em especial, à Sagi. De alguma forma, os valores que forjaram a cultura do MDS acabaram por influenciar também a Secretaria. Em relação à estrutura maior, observa-se uma amálgama de tradições e formas comportamentais que se complementam e se enriquecem:

Eu acho que o MDS tem essa virtude de ter sido um ministério com uma combinação de culturas organizacionais absolutamente fundamentais para as tarefas que ele exercia, vamos dizer assim, certa forma mais tecnocrática com gestores federais, das carreiras federais, sobretudo na operação do Programa Bolsa Família, programa naturalmente *top down*, onde tem rotinas padronizadas que deveriam funcionar de forma mais ou menos padronizada por todo o território. Na verdade o sucesso do Bolsa Família é isso e o insucesso das experiências subnacionais do Bolsa Escola são exatamente essa, falta de ter uma competência técnica muito especializada nesse processo porque envolve muito conteúdo de informática, muita padronização, muita articulação, Cadastro Único... enfim, isso remetia a uma cultura organizacional muito *top down*. Por outro lado também, o MDS reuniu no seu corpo uma outra cultura organizacional de natureza mais basista, municipalista porque os programas... quer dizer, a área da Assistência Social é uma área que havia se desenvolvido muito nos municípios, no Sudeste e no Sul sobretudo, que são daonde você tem a estruturação de serviços pós-assistenciais e... então, são essas pessoas que são recrutadas em Brasília para operacionalizar os serviços assistenciais e fazer articulação federativa dessas políticas. Essa cultura de diálogo com a sociedade, diálogo interfederativo, que é distinta da cultura *top down*, ouvindo as bases, pactuando as bases... foi fundamental também vivenciar essa cultura no MDS. E uma terceira cultura, que era uma cultura do movimento social da terra, da segurança alimentar que não era das prefeituras. Você não tinha uma burocracia orgânica, acho que essa é a cultura da Assistência Social é de uma burocracia municipal orgânica que foi levada pra Brasília, mas, no caso do movimento de segurança alimentar, é um movimento muito importante das cooperativas, do Movimento dos sem Terra, que hoje... enfim, sempre foi muito estigmatizado mas, enfim, tem muita competência na gestão de projetos de cooperativas e assim por diante. (Entrevista 18)

Em relação à Sagi, destaca-se o ambiente de estímulo à inovação com grande liberdade, incentivo às tentativas e suporte do erro – um clima realmente desafiador para quem nele estava inserido. Essas características provêm da falta de orçamento próprio e do fato de a Secretaria não ser uma área finalística; a prática de trabalhar

com dados e a boa formação técnica de seu corpo funcional potencializam essas características. São muitos os extratos de entrevistas que tocam nessas questões:

O que eu acho de marcante da cultura organizacional era o fato de a gente estar em uma secretaria que estava à parte da área, da secretaria finalística, porque nós trabalhávamos na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, e ao mesmo tempo nós éramos uma equipe que tinha programadores, eram pessoas que tinham conhecimento em programação e manipulação de dados e ao mesmo tempo nós estávamos também fora da área de TI e isso, essa distância tanto das áreas de TI quanto das áreas finalísticas, davam pra gente alguma liberdade para inovar mais. (Entrevista 19)

Havia a cultura de que a Sagi consegue trabalhar bem os dados, eu posso mandar meus dados pra que eu... quando eu falo eu, é eu da Secretaria de Assistência Social, por exemplo, eu posso mandar pra ela, pra Sagi, que ela vai me dar um retorno, ela vai me devolver esses dados enriquecidos. (Entrevista 19)

Eu acho que aqui na Sagi, a gente sempre teve a liberdade e a possibilidade de inovar, de propor, de prospectar coisas, e isso ajudou bastante. Acho que isso é um fator que pra gente foi decisivo, você estar em um lugar onde você tem a possibilidade de inovar, de prospectar produtos novos... isso é muito bom, porque é diferente de você estar ali preso naquele batidão do dia a dia. Enfim, na época a gente estava em um momento em que a gente podia parar pra pensar em coisas que seriam talvez úteis ali no futuro. Então, isso pra gente foi muito bom. Acho que, pra mim, um dos fatores decisivos aí foi isso: a possibilidade de inovar, de prospectar novas soluções de maneira bem tranquila, bem livre. Isso aí pra mim foi um fator de bastante sucesso nesse processo. (Entrevista 16)

Por sua vez, os aspectos gerenciais relacionam-se aos recursos necessários para a construção da solução, isto é, transcendem a disponibilização dos dados, dos especialistas em TI dentro da própria área, dos softwares de apoio e de algum material de suporte, como espaço de disco, salas de trabalho, entre outros. O relato revela que a equipe desenvolveu autossuficiência bastante para apoiar as demais estruturas, nos momentos em que foi requerida. Ressalte-se que os dados e as informações foram matérias-primas para a construção do Mops.

Nós precisávamos de matéria-prima, de dado... isso a gente conseguia com articulação entre Sagi e outras áreas... nós chegamos em um ponto onde nós tínhamos o dado primário do censo do Suas, conseguimos os dados do censo... então... e nós tínhamos o tempo e o espaço para poder manipular esses dados e gerar, construir o Mops... tínhamos sim, não era os melhores, mas era o suficiente. Acho que é isso e o mais importante que eu acho, é que nós tínhamos os dados, a matéria-prima, a matéria-prima com qualidade e regularidade. (Entrevista 19)

A gente precisava era vontade, vontade, curiosidade e vontade de estudar, implantar isso, era de graça, a gente nunca usou software pago, eram todos softwares livres... então... e quando colocava algum problema, “olha, a gente tá precisando de um

pouquinho mais de máquina, um pouquinho mais de disco”, coisa parecida, com uma pequena luta a gente conseguia. (Entrevista 17)

Sim, estava à disposição. Nesse ponto aí não tenho o que reclamar, sempre disponibilizavam aquilo que a gente precisava... só que assim... o Mops, ele foi construído de maneira rápida... Então a gente preferiu não ficar inventando nada novo, pedindo nada novo e tentar fazer o que a gente tinha na mão pra tentar colocar logo em pé a solução, né? Mas, assim, em relação à solicitação, a gente tem um histórico de grande parceria com a infra do Ministério, com a TI do Ministério... então, isso é bem tranquilo. (Entrevista 16)

Isso e essa foi até uma das vantagens, porque assim: hoje, quando você fala em desenvolver softwares em qualquer lugar, aí entra o papel da TI com a fábrica de softwares que vai lá, você pede um produto, aí eles vão entender, vão... enfim, um analista lá de requisitos vai levantar os requisitos, vai desenhar a tela pra te dizer tá bom, não tá, fica aquele... é claro, é o processo normal de desenvolvimento de software, mas aqui, como o processo era todo gerenciado dentro do nosso núcleo, o especialista e o desenvolvedor estavam juntos, vamos dizer assim... Esse processo fluiu muito mais rápido e as entregas foram bem mais rápidas. (Entrevista 19)

A questão da liderança aparece como preponderante para o sucesso da iniciativa. Reconhecida facilmente nos relatos coletados como atributo partilhado por dois servidores, ela possibilitou a motivação da equipe para o trabalho com recursos próprios, a aproximação da distância hierárquica entre as camadas no Ministério e a manutenção do clima de companheirismo e confiança entre os membros da equipe. A noção de *liberdade* (e seus acompanhamentos diversos), o estímulo e o reconhecimento estão muito presentes no estilo da liderança, aspecto significativo para os resultados colhidos. Vários extratos de fala demonstram isso:

O Caio, como sendo meu... meu diretor, a pessoa que estava acima, ele era alguém, ele é alguém que preza pela inovação, pela pesquisa. Essa característica era presente no estilo dele de comandar a equipe, de dar uma liberdade para que as pessoas fizessem algo novo, testasse novas tecnologias, novas formas de apresentar informações, liberdade de questionar o que estava sendo feito e acho que isso contou muito. (Entrevista 19)

O secretário foi o que mais estimulou o desenvolvimento dessas ferramentas e ele foi o responsável por essa divulgação, na medida que ele ia vendo o resultado acontecer, ele ia lá nas secretarias com os gestores municipais, com os gestores estaduais e mostrava lá o resultado. Inclusive, ele estimulava a utilização de dados gerando análises, gerando debates etc. (Entrevista 17)

Uma coisa que estava em estilo de liderança do Caio, era de fazer, de tentar fazer com o que a gente tinha, ele tinha isso forte. (Entrevista 19)

Sim, na realidade aqui eu posso te dizer que, em geral, a gente tinha, claro, o diretor e o secretário acima dele, mas todos apoiavam o processo, e desde o diretor até quem codificava, quem utilizava, carregava um dado no banco de dados, todo mundo atuava de maneira, assim, não vou dizer aqui igual, mas bem parecida. Sem muita hierarquia, todo mundo se envolveu no processo. Então, essa é a parte boa. (Entrevista 16)

O Mops foi motivado pela necessidade de facilmente identificar e localizar os bolsões da população mais vulnerável nos mapas de trabalho dos programas sociais. Já se havia desenvolvido uma primeira iniciativa – a Identificação de Vulnerabilidade Social (IDV) – uma aplicação simples que apresentava o mapa de um município e inseria dados por setor censitário. Essa primeira aplicação foi enriquecida com o cruzamento das informações do CadÚnico para que se pudesse facilitar a oferta de serviços públicos para essa população. A tecnologia de mapa aprendida pela equipe permitiu referenciar os dados de forma conjunta e permitiu tanto o conhecimento das informações quanto o melhor conhecimento dos territórios onde se pretendia trabalhar. Os relatos colhidos falam sobre essa situação:

Eu era secretário de Avaliação e Gestão da Informação. Então, havia uma necessidade de que para o Plano Brasil Sem Miséria, que nós articulamos melhor as ações de governo. Havia lá mais ações e programas do Governo Federal e a gente tinha instrumentos que mostravam, e os assistentes sociais das prefeituras tinham muita dificuldade de encaminhamento dos beneficiários ou usuários nos serviços de Assistência Social. Então, eles precisavam ter conhecimento da onde estavam as escolas técnicas, onde estavam as comarcas de justiça, onde estavam os serviços de acolhimento e abrigo de crianças, enfim, onde estavam as unidades básicas de saúde, onde estavam localizadas as creches... O gestor lá, o técnico dos Centros de Referência e Assistência Social recebiam uma série de demandas. Eles precisavam, então, encaminhar essas pessoas para os vários serviços públicos. Esse é o papel fundamental da Assistência Social, mas não tinham esses instrumentos. Então, o Mops vem para responder essa demanda. (Entrevista 18)

Sim, na verdade eu lembro de quando mostrando... o Caio chamava isso de “brinquedo”, a gente fazia esses “brinquedos” pra poder apresentar para as secretarias finalísticas... faz um mapa disso, um mapa daquilo, cruza um dado de uma coisa com outra, pega dados do Censo Suas, cruza com IBGE, pega com Google Maps, não sei o quê... e fazendo esses “brinquedos” foi que o Paulo Januzzi teve a ideia de juntar vários deles em uma ferramenta só chamada de... que ele mesmo, se eu não me engano, foi o próprio Januzzi que batizou de “Mops”, e que assim depois que eu sei ele evoluiu... O Mops, ele já foi a junção de vários desses... dessas ferramentas. E com o tempo outras ferramentas foram se juntando lá, se não me engano, o IDV, que era uma ferramenta para identificação de famílias em vulnerabilidade, ele entrou no Mops. (Entrevista 19)

A implantação ocorreu de forma modular e gradual. Os serviços disponíveis eram testados, avaliados e ajustados:

A gente já tinha o IDV pronto... pegamos a ideia do IDV, colocamos numa aplicação e mostramos: “olha, chegamos nesse ponto é isso que você quer? Ok, beleza, tá legal... agora vamos tentar colocar uns Cras aqui, o Centro de Referência da Assistência Social para visualizar”, colocamos os Cras... as coisas, elas foram entrando gradativamente ali, elas foram entrando, não foi um produto que se fez e já entregou um pacotinho fechado de uma hora pra outra. (Entrevista16)

Para a difusão, por sua vez, utilizaram-se vários instrumentos, como tutoriais, vídeos, manuais, cursos de capacitação em nível nacional, guia de explicação, entre outros. Com isso, a utilização da ferramenta expandiu-se e foi fartamente usada. Disso resultaram rebatimentos institucionais de como viabilizar uma política pública, de forma republicana, com princípios de equidade e tecnicamente orientada. Um dos exemplos relatados é do Programa Mais Médicos:

O Mops, ele teve outras aplicações, inclusive no Ministério da Saúde, quando lançou o Mais Médicos. Além da identificação dos 800 municípios que na época não tinha nenhum médico residente, foi possível precisar onde, nas grandes cidades, havia deficiências de fixação de médicos – por exemplo em periferias. O Mops foi um elemento importante exatamente para ajudar a identificar nas periferias das grandes cidades o perfil de fato. (Entrevista 18)

5.4.2 Aspectos específicos dos facilitadores do intraempreendedorismo

Entre os aspectos específicos do Mops que contribuíram para o sucesso da atividade intraempreendedora, merecem destaque: o comprometimento da equipe, com 11 menções; as questões relativas à TIC, com 10 citações; e, com 5 menções, o impacto na cidadania e a necessidade de dados externos.

A postura da equipe é reconhecida como aspecto fundamental para o sucesso da iniciativa. Os relatos demonstram o trabalho de pessoas comprometidas, dispostas a assumir jornadas além do horário convencional, buscar soluções de informática alternativas, cientes de seu papel para o atingimento dos objetivos do governo central. Todos tinham consciência de que a contribuição que estavam desenvolvendo era alinhada com a ideia de inclusão da base da pirâmide social no sistema de produção e consumo. Os relatos demonstram isso claramente:

Olha, eu acho que as pessoas que trabalhavam no MDS de um modo geral tinham um certo compromisso de uma certa... enfim, de uma visão progressista pro Estado brasileiro. Não era uma visão tão somente burocrática do serviço. Eu realmente via o comprometimento, se você for... isso não está nas estatísticas, o número de horas trabalhadas pela equipe durante fim de semana ou noite para que os produtos ficassem prontos, né? Então, era um comprometido para muito além da agenda. Enfim, acho que talvez não devesse ser, mas acabava sendo, porque era muita pouca gente pra uma necessidade de instrumentos de política muito grandes e eu diria assim. (Entrevista 18)

Uma das coisas do Mops que a gente nas primeiras versões fez em cima do Google Maps, até que uma hora o Google Maps começou a travar e começou a dizer que tinha que pagar licença de uso, não sei por que cargas d'água, tudo bem, se o Google Maps cobra a gente passou a usar o Open Street Map e saímos do outro lado. (Entrevista 17)

Com certeza, se não fosse uma equipe diferente, acho que não sairia não. Graças à equipe que estava lá na época e que ainda está lá, uma parte, acho que foi o sucesso desse projeto. (Entrevista 17)

Para efetivar o projeto, foi necessária a coleta de dados fora do MDS, inclusive porque o próprio desenho da solução já propunha o cruzamento do CadÚnico com informações do censo do IBGE. Dados do censo do Suas, da folha de pagamento do PBF, do Ministério da Saúde, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) eram disponibilizados pelos órgãos interessados em aparecer na ferramenta ou estar inseridos com base nas coletas em dados abertos:

Eram [dados] de vários ministérios, né? Muitos do MDS, mas muitos do IBGE, do DataSUS, do Ministério do Trabalho... e a gente naquela época tinha avançado muito na disponibilização dos outros ministérios. São esforços importantes. Por isso que eu te digo do MDS, mas outros ministérios também haviam o processo de entender que a informação poderia ter impactos muito importantes para várias aplicações. Então, havia um esforço de disponibilizar informações e melhorar a qualidade das informações dos registros públicos. (Entrevista 18)

O Mops traz informação não só do Ministério, do MDS. Ele traz informações de outros órgãos. Então, a ideia foi obter essas informações nos diversos sites e portais abertos, onde era possível... Por exemplo, na época tinha informação lá da Justiça, que o Ministério da Justiça disponibilizava nos Dados Abertos, a gente ia lá e buscava, trazia pra base de dados. Informação de Saúde, estava público na pasta, no site lá do DataSUS. A gente buscava e trazia pra base, então. (Entrevista 16)

A junção desses dados com os recursos de TIC disponíveis permitiu construir a ferramenta. Quando os recursos necessários não estavam à disposição da Sagi, alternativas de software livre eram prospectadas. Por outro lado, a utilização do Mops nos estados e municípios contribuía para a melhoria – também na ponta – da estrutura de informática e de seu parque de computadores. Assim aparecem esses aspectos nas entrevistas:

O Mops nasce realmente, com essas novas ferramentas, quer dizer, só foi possível porque havia essas... aplicações na internet, APIs, né? Quer dizer bibliotecas que permitiam fazer essas atividades mais rapidamente. Eu diria que essa evolução é microinformática, pra usar esse termo. Foi fundamental em formar gente de informática com, vamos dizer assim, com ferramentas mais ágeis. (Entrevista 18)

Agora temos que ser sinceros do outro lado... à medida que as funcionalidades, as características iam funcionando, os gestores, o secretário, ficavam entusiasmados e solicitavam máquinas novas, máquinas mais poderosas e com isso a gente conseguiu servidores mais poderosos para deixar isso tudo funcionando. (Entrevista 17)

Sim, sim, vem da informática, porque com ela é possível você juntar uma coisa com a outra e, por aí, traduzir isso de forma fácil pro cidadão. É claro que sem isso, sem a tecnologia... teria como fazer? Teria, mas seria muito mais difícil e complexo, então. (Entrevista 16)

O impacto da implantação do Mops ocorreu tanto no sistema quanto diretamente no cidadão. O sistema passou a funcionar com menos atendimentos diretos e com informações adequadas para a prestação mais precisa da política pública para o público-alvo. Assim, a par da economicidade para a resolução de seus problemas, dotou-se o cidadão de autonomia para buscar informação. Todas essas questões aparecem entre as narrativas coletadas:

Eu espero e eu acho que diretamente, porque uma das características desse Mapa é saber qual equipamento da Assistência Social está mais perto da sua localização. Confesso que não sei se isso está sendo muito utilizado ou pouco utilizado, mas a ideia é que, se o beneficiário do Cadastro Único, do Bolsa Família... se fizesse uma consulta no celular dos dados dele, ele poderia saber onde fica o Cras, o Creas ou o equipamento da assistência social mais perto. (Entrevista 17)

Se você torna fácil o acesso de um determinado serviço, você pode poupar e economizar em diversos lados, tanto pro cidadão quanto para Administração. Por exemplo, uma vez que um determinado usuário precisa acessar um determinado serviço de, sei lá, de Saúde, como é que ele acessa esse serviço de saúde? Ele acessa o Mops, verifica lá onde está o serviço de saúde, se está próximo, inclusive, ao local que ele está ou não, ele sabe quais são os... no caso de saúde, a gente já sabe claramente, mas existem serviços que você já sabe até o que que é ofertado lá... por exemplo, “é o Creas”, “ah, o Creas tem atendimento pra mulher”, “o Creas tem atendimento só para homens”... Enfim, se eu não tivesse essas informações fáceis ali, o cidadão ia ter que ligar pra alguém, muitas vezes pegar um telefone, ocupar um servidor público ou então se dirigir até lá... Então, é possível trazer economia pro cidadão, ele vai economizar, ele não vai ter que se deslocar ou até, muitas vezes, se ele já tem fácil um serviço que ele quer, ele consegue fazer pela internet, ele já consegue. De alguma forma, desonera o servidor público também, que estaria que estar ali atendendo a ligação para prestar informações. (Entrevista 16)

De nada teria, talvez, valido tanto esforço se na ponta não tem as pessoas com uma demanda e capacidade de uso disso. A Assistência Social investiu desde muito cedo na vigilância socioassistencial, na formação de quadros para que os seus técnicos na ponta, os municipais, pudessem ter uma clareza maior sobre o que se passava no seu território mimetizando a experiência do SUS, em que você tem técnicos municipais que estão lá acompanhando qual é a mortalidade infantil, qual é o perfil epidemiológico, quais são os casos de Covid, caso de, na época, de Zika Vírus etc. (Entrevista 18)

5.4.3 Impacto da temática da inclusão social

Para os membros da equipe aparece como fator de identificação o fato de o Mops ser um instrumento de facilitação de serviços para a população de baixa renda

e, ao mesmo tempo, orientador da melhor forma de localização dos equipamentos públicos para esse segmento social, com foco na inclusão desse público. Assim, o propósito da ação era definidor de sua realização:

A gente tinha clareza disso no Ministério de que não basta o ministro, secretário tomar conhecimento das avaliações ou dos instrumentos que nós estamos desenvolvendo; A gente tem que realmente colocar isso a serviço de quem tá operando lá na ponta. (Entrevista 18)

Eu acho que as pessoas que trabalhavam no MDS de um modo geral tinham um certo compromisso de uma certa... enfim, de uma visão progressista pro Estado brasileiro. (Entrevista 18)

Eu acho que sim, muito por conta do propósito dela, eu acho que quando você se envolve em questões que você realmente vê onde ela, onde isso vai chegar, acho que te motiva a atuar no projeto, acho que o potencial que a ferramenta tem e tinha no passado, acho que contribuiu para que todo mundo se engajasse, com certeza. (Entrevista 16)

Por outro lado, o impacto da temática não foi prontamente reconhecido como característica da Administração Pública federal. Na opinião dos entrevistados, o simples fato de estar operando na esfera pública e de ter como missão a inclusão social não parece ser suficiente para garantir a valorização dessas ações. Conquanto a missão social da Administração Pública seja reconhecida, sua implantação depende dos direcionamentos governamentais:

Existe muito espaço pra isso [inclusão social]. Acho que sim, existe bastante espaço, mas por outro lado, a implantação e a facilitação dessa inclusão que muitas vezes ela não é, ela não é, talvez... ela não tem sido evidenciada. (Entrevista 16)

Depende totalmente. Bom, não vou dizer totalmente, mas depende demais da orientação de governo. Se você tem um governo de fato comprometido com políticas públicas, comprometido com uma agenda de assegurar direitos constitucionais, você sabe bem os artigos da Constituição que são os grandes alicerces e pilares da estruturação de políticas públicas de várias emendas constitucionais desde o governo Fernando Henrique... Então, se tem governo comprometido com isso, de fato isso vai. (Entrevista 18)

5.5 O caso do CadÚnico

A iniciativa trata da elaboração e implantação de um espaço para promover a interação de gestores dos programas usuários do CadÚnico, com o fim de estreitar a relação com esse público, estimular trocas que possibilitem melhorias de gestão dos programas e no atendimento aos cidadãos e a otimização do potencial do cadastro para promover a intersectorialidade.

5.5.1 Aspectos gerais dos facilitadores do intraempreendedorismo

Entre os aspectos organizacionais enfocados pelo trabalho, no caso da Rede Cadastro Único, predominaram falas referentes à questão da liderança, com 25 citações, seguida da CO, com 17. Por fim, contabilizaram-se nove classificações relevantes para a ação gerencial.

Quanto à CO, o primeiro fator destacado é uma característica própria do MDS, que, por ser recente, era mais permeável às inovações, uma vez que estava em momento de forjar valores e práticas. O próprio PBF, carro-chefe do Ministério e razão inicial do CadÚnico, já é considerado inovador pelos respondentes. Assim se referem os entrevistados a essas questões:

Acho que o MDS ele já tinha um histórico, né? O MDS nasce de um programa extremamente inovador, né? Que é o Bolsa Família. Eu poderia citar alguns aspectos que faziam com que o Ministério acolhesse a questão de você ter novas ideias e novas formas de fazer. Então essa era uma realidade. Assim, se tem uma cultura ali que propiciava isso e não era necessários novos olhares. (Entrevista 21)

O ministério é relativamente novo. O MDS surgiu na década de 2000, e teve assim, como missão, não só a questão da transferência de renda, mas uma ideia de você ampliar a coordenação das políticas públicas na área social. Eu diria que essas duas características elas singularizam a Senarc em relação às demais secretarias que existem ali na Esplanada dos Ministérios e no próprio Ministério também. Eu diria que essas duas... é minha avaliação que sim, eu acho que a Senarc, ela até dava a prioridade que os governos ali da década de 2000 atribuíram aos temas sociais. Eu diria que, sem dúvida, a Senarc, ela é singular nesse sentido e em relação a outras secretarias. (Entrevista 23)

A qualificação do corpo de gestores da Secretaria, o respeito à formação técnica e a valorização da opinião desse grupo, somados à própria característica da estrutura também são elencados como motivos para o ânimo inovador e empreendedor. Nos relatos afirma-se também que, por não ser uma área com deveres burocráticos enrijecidos, a criatividade na resolução das necessidades foi favorecida:

Eu acho que dentro do Ministério temos uma distribuição diferente de servidores e de pessoas que estão engajadas por movimentos sociais, por partidos políticos. A gente tinha vários servidores públicos com uma carreira melhor estruturada e que tinham uma capacidade técnica para a construção do programa. Em outras áreas, a gente via que tinha mais um engajamento político social de quem trabalhava ali, mas não tinha tanta aquela noção de organização pública, dos processos, da organização dos processos, definir os limites, definir as capacidades, criar capacidades, contratar pessoas. Nessa questão do intraempreendedorismo, nós sempre gozamos de uma autonomia muito grande pra fazer os processos sem estar tão presa à cadeia político-partidária. (Entrevista 22)

Tem esse fator diferenciado [razão para ter mais liberdade e autonomia] por conta da atribuição. Aquelas unidades que estão mais amarradas, em termos de atribuição, que é em questões operacionais e de manutenção do funcionamento em si das diferentes políticas, eu entendo que elas têm um espaço menor, até pensando em capacidades técnicas e operacionais mesmo. Então, isso acaba diminuindo a possibilidade de inovar, de ter essa relativa autonomia para inovar, para diferentes áreas em diferentes aspectos. (Entrevista 20)

Existe esse ambiente, o que eu tentei com você agora foi identificar alguns fatores desse ambiente inovação. Então, eu ressaltai a questão ali do corpo funcional, da qualificação desse corpo funcional, eu também citei pra você a questão do histórico pré-existente de inovação. Considerando também que o próprio Bolsa Família foi uma enorme inovação no âmbito das políticas sociais brasileiras. (Entrevista 23)

Em relação às ações gerenciais, os relatos salientam o apoio dos níveis hierárquicos superiores, que deram crédito à ideia e condições para que ela se efetivasse, inclusive com o apoio operacional de entidades externas:

Bom, na época eu acho que tem muito essa questão da gestão ter enxergado a importância da gente aprimorar essa relação, essa interlocução de forma mais articulada e estruturada com os gestores dos programas de usuários que compõem a Rede, que passaram a compor a Rede. Então, eu entendo que é isso, a visão gerencial sobre a importância desta iniciativa, tendo em vista o contexto em que ela se colocava e as soluções que ela vinha buscar, ou melhor dizendo, os problemas que ela vinha solucionar. Eu enxergo principalmente essa questão dos gestores terem enxergado a importância dessa ação nesse âmbito. Uma outra questão, que eu não sei se tem relação direta, é que na época a gente teve um projeto com o Banco Mundial, se não me falha a memória, que auxiliou bastante. O Banco Mundial já vinha com uma pauta também de aprimorar a interlocução intersetorial de políticas sociais. Então, a gente teve esse apoio técnico financeiro para a realização de eventos para conseguir encabeçar essa iniciativa. (Entrevista 20)

Eu acho que teve depois de uma construção muito sólida pela área técnica, os gerentes, eles compreenderam a ideia e, como é que eu digo, eles aceitaram, abraçaram a ideia, vamos dizer assim. Então, tem uma relação de confiança muito grande em relação àquilo e fazer aquilo que estava em um nível técnico subir de nível e acontecer no nível gerencial e no nível estratégico. (Entrevista 22)

No que diz respeito aos elementos que poderiam ter um comportamento distinto, ressalta-se que o reconhecimento pelo trabalho não resultava em maiores e melhores ganhos individuais para a equipe. Outro aspecto notável era a falta de um suporte de informática mais robusto para tornar mais eficazes as interlocuções do CadÚnico com os membros da comunidade, os municípios e os estados. Por fim, é relatada uma resistência inicial à iniciativa, até então impensada no MDS. Alguns excertos das entrevistas evidenciam bem esses pontos:

Não, só a vontade de fazer. Assim, nunca teve nenhum estímulo no sentido assim “ah, financeiramente vocês ganhavam mais”, não. O prêmio nunca tava nem na nossa cabeça. Mas a coisa é que quem trabalha com isso, quem trabalha com política social tem uma paixão natural, né? Então, eu acho que tem uma coisa de vontade de fazer o melhor possível que a gente pode dentro das dificuldades. (Entrevista 21)

O que dificultava na época... eu lembro que ainda havia... apesar de ter essa visão sobre a importância do Cadastro Único ter esse papel de articulação setorial, havia uma certa resistência também. Se enxergava a importância, mas havia uma resistência de que até que ponto a gente poderia chegar nesse nível de interlocução, especialmente na época, pensando em questões da gente, da Senarc, na época assumir atribuições que não estavam diretamente vinculadas à gestão do Cadastro e do próprio Bolsa Família. Então, eu acho que na época tinha uma certa resistência, mas com o passar do tempo, principalmente quando o Cadastro Único deixou de fazer parte da Senarc, isso se reduziu. Se reduziu essa resistência no sentido da gente extrapolar, digamos assim, de se extrapolar essa visão sobre quais são as atribuições do Cadastro Único no que diz respeito à articulação setorial. (Entrevista 20)

O dificultador né? Olha, Ilana, eu acho que um aspecto que talvez tenha, que a gente pode apontar como um dificultador é a questão tecnológica. A Rede, ela é uma articulação basicamente, uma estratégia de articulação com outros programas, chamados programas de usuários do Cadastro Único e para facilitar essa articulação certamente tem uma infraestrutura de informática que permitisse ali a integração de base de dados, o maior trânsito de informações entre os cadastros, e as outras unidades gestoras dos programas de usuários do Cadastro Único. Eu acho que isso seria um facilitador. Eu não entendo como se isso estivesse disponível no momento da iniciativa. (Entrevista 23)

A liderança foi o aspecto mais observado como necessário para o sucesso da iniciativa. Citada como figura central a diretora da época é reconhecida como empreendedora, motivadora e boa executora. Também o apoio dos segmentos hierarquicamente superiores são pontos levantados: além de ser exemplo de dedicação a liderança direta, é lembrada por estar disposta a se comunicar e interagir com perfis distintos do encontrado normalmente no Serviço Público federal, uma vez que a Rede buscava ser um meio de interação com as três esferas da União. Vários relatos reforçam esses entendimentos:

Então, a liderança tem que ser empreendedora e tem que ser sensível ao mesmo tempo. É também fundamental a liderança entender que ela vai trabalhar com vários tipos de órgãos, de entidades e ao mesmo tempo a importância da guarda dos dados. O Cadastro é muito interessante nisso, porque tem pessoas que são muito dedicadas, que estão ali há muitos anos... Então, acho que também são lideranças que foram vindo de uma área técnica até se tornar diretor, por exemplo, que conhece todos os procedimentos daquilo. Então, eu entendo que é fundamental isso, inclusive os rumos que pra onde vai, né? (Entrevista 22)

A Denise era uma pessoa muito inteligente, muito articuladora, eu acho que ela foi central, realmente ela foi a figura que pegou aquela ideia e disse vamos fazer isso aqui no Brasil. Fez estudos, criou evidências em cima daquele projeto. Eu acho que a

Denise, ela é a liderança, a gente fica brincando que ela é a “mãe da Rede”, infelizmente, quando a gente ganhou o prêmio, ela já não estava mais com a gente. (Entrevista 22)

Bem, à época, a liderança, quem coordenou de fato a implantação da ação era a Denise. Ela tinha esse espírito inovador bem forte e tinha essa capacidade de articulação interna e externa muito forte, que auxiliou bastante tanto na elaboração da iniciativa como na sua implantação no âmbito do ministério. Ela tinha essa liberdade também. Que eu me lembro, a diretora na época, ela, digamos assim, meio que “caiu de paraquedas” no departamento do Cadastro Único. Então, ela estava tentando se localizar e verificar pra que lado seguir. Então, eu acho que ela viu nessa iniciativa da Rede uma iniciativa importante, relevante, tanto tecnicamente para fortalecimento do Cadastro e, na minha visão, também de forma política das articulações que a Rede propicia com outros ministérios no âmbito da gestão do Cadastro. Então, na minha visão, ela encabeçou isso de certa forma, enxergou nisso um ganho tanto técnico quanto político na parte dela que auxiliou no surgimento da iniciativa. (Entrevista 20)

Eu acrescentaria essa questão das lideranças. Eu acho que a liderança foi fundamental para que a iniciativa, ela saísse do papel e chegasse ao ponto de ser reconhecida pelo concurso de inovação. Liderança essa que eu reconheço na pessoa da coordenadora-geral, a Denise Direito, as suas qualidades, tanto em relação à concepção, sobretudo na sua implantação da fase inicial, que não é fácil tirar uma iniciativa desta do papel, e eu acho que foi uma liderança empreendedora no sentido de correr atrás ali dos meios para que a iniciativa pudesse ir se consolidando, tanto ganhando espaço dentro da secretaria como também ali perante os demais órgãos gestores dos programas parceiros. (Entrevista 23)

Na minha visão, sim [a Denise era a liderança principal]. Tanto que a gente conseguiu concretizar a iniciativa da Rede de forma relativamente rápida e concretizar as ações para articulação da Rede. Então, na minha visão, sim, tinha sim esse papel de motivar a equipe. (Entrevista 20)

Esse é um aspecto importante. Eu acho que liderança quando a gente pensa em um nível de secretário e secretária, sempre houve muito endosso em relação à iniciativa. (Entrevista 23)

A ideia de se criar a Rede Cadastro Único, reunindo o maior número possível de gestores que interagissem de alguma forma com os dados que compunham o cadastro, resultou de uma multiplicidade de questões. Havia o aspecto da atualização na inserção dos dados, a exclusão digital, o mapa de acesso dos beneficiados e a sua trajetória em cada programa. Importava que se desse uma interpretação conjunta ao efeito dos programas de transferência de renda de forma integrada, não baseada apenas nos dados do PBF. Alguns depoimentos explicitam esses aspectos:

A gente já vinha em um trabalho de mapear os programas de usuários: quem são esses órgãos que utilizam, quais são as políticas, o que que eles oferecem, quem que está à frente dessas diferentes políticas, o que que elas ofertam de benefícios e serviços pro cidadão inscrito no Cadastro Único e também pra gente conhecer os dados sobre essas políticas... Enfim, questões quantitativas, número de beneficiários, situação dos

beneficiários, seu perfil socioeconômico. Então, a gente já vinha desse mapeamento antes da implantação de fato da Rede. Então, a gente teve essa rodada de diagnóstico junto, de mapeamento e diagnóstico juntos sobre o programa de usuários... então, a partir daí a gente enxergou essa necessidade. E surgiu essa ideia, “vamos reunir esses programas porque eles têm... eles oferecem políticas, benefícios e serviços para um público comum, que são os inscritos no Cadastro Único”. (Entrevista 20)

Olha, eu diria que o pontapé é a própria missão do Cadastro Único. O Cadastro Único é mais reconhecido como o cadastro do Bolsa Família, mas ele é muito mais do que isso. Ele já foi desde sua origem criado como um Cadastro para servir a diversos programas não só da área social. Ele serve, por exemplo, para programas de habitação, e outros programas também, o programa Tarifa Social de Energia Elétrica. Então, acho que isso faz parte da própria índole do Cadastro Único. De se relacionar com diversos programas. Acho que a Rede, ela foi uma estratégia para dar corpo a esse relacionamento. Para ampliar a interação e a coordenação entre esses diversos programas usuários do Cadastro Único. (Entrevista 23)

O processo de implantação foi ricamente pormenorizado pelos participantes da iniciativa entrevistados:

Então, eu fiquei um ano lá e a gente começou a estruturar. Primeiro pegando as coisas mais objetivas que eram muito tangíveis, que era a desatualização cadastral do público que estava nesses outros programas, mas aí tentamos criar uma Rede efetivamente, outra coisa, a base... tem coisas que parecem muito pontuais, mas os programas para fazer a concessão, elas precisam dos nomes das pessoas para fazer a concessão de qualquer coisa, então qualquer desses benefícios. E dentro da concessão desses benefícios, nós tínhamos que passar a base do Cadastro. Parece simples, mas a base do Cadastro não passa por lugar nenhum, não passa por e-mail... você tem que baixar, e é muito pesado. O Cadastro hoje em dia está com 140 milhões de pessoas, tem 80 milhões de famílias. Então, é uma base muito grande. Então, nós construímos uma Rede... Primeiro que a Rede era virtual, porque era um site na verdade que permitia e comportava baixar a base do Cadastro... então, você abrigava a maioria dos programas, facilitava a vida. Então, a gente construiu um site que tinha, né? Um acesso seguro e eles conseguiam baixar essa base e isso a gente usou como chamariz, porque eles precisavam daquilo. Então, com isso a gente organizou a interlocução, quem era o ator dessa política porque lá a cada dia aparecia um e a gente não tem muito como controlar isso, né? Então, a gente formalizou isso, os contatos, formalizou essa interlocução, que era uma interlocução dentro do Ministério e vários outros ministérios, né? “Quem é que vai fazer essa interlocução com a gente?” E depois a gente começou a construir as oficinas, que era construir uma Rede presencial também para que houvesse troca entre as políticas. (Entrevista 21)

Acompanhei, olha, essa fase de implantação... ela foi fortemente baseada nessa iniciativa de diálogo com esses órgãos que são gestores dos programas usuários do Cadastro Único. Essa interlocução se deu muito no sentido de primeiro na apresentação do Cadastro Único e busca de entendimento por parte desses órgãos setoriais sobre o funcionamento do Cadastro Único, e que o Cadastro Único poderia oferecer e o que não poderia oferecer. Isso envolveu uma série de visitas aos órgãos, houve também

uma iniciativa que acho que foi muito importante para consolidar a Rede que foi o termo de uso do Cadastro Único. Esse termo de uso é previsto em uma portaria... e ele ali, ele disciplina e regula as formas que você pode usar essa base de dados para você fazer a gestão do seu benefício. Então, assim, em síntese, eram encontros muitas vezes bilaterais, entre nós e o órgão gestor que era responsável pelo programa ou então encontros que eram mais abertos, ampliados e que envolviam todo o conjunto de equipe gestora de programa de usuários. Além disso, existia também uma página na internet que a gente incluía essas informações sobre o Cadastro Único. (Entrevista 23)

A difusão consistia na mobilização dos agentes que se utilizavam do CadÚnico em diversos programas de variados ministérios e nas três instâncias federativas. A equipe teve a iniciativa de buscar uma interlocução mais frequente e qualificada, com o fim de apresentar com profundidade o Cadastro, suas qualidades e suas limitações de uso:

Bom, então, esse papel de difusão é basicamente um papel de mobilização das partes dessa coordenação-geral de apoio à integração de ações em estar juntos aos atores que compõem a Rede, para eles acompanharem e participarem das ações da Rede, especialmente das reuniões, mas também dos portais que depois foram construídos, do portal on-line que foi construído para compartilhamento de informações. Então, basicamente a difusão era por meio dessa mobilização dos parceiros no que diz respeito a sua participação e também... Agora eu não vou me recordar se foi na segunda ou terceira reunião da Rede que a gente lançou um boletim informativo, específico da Rede dentro do Ministério, com o apoio da assessoria de comunicação para também difundir as iniciativas e ações tanto da Rede como do Cadastro Único como um todo, para socializar com os participantes da Rede as iniciativas e ações do Cadastro Único que lhes afetavam. (Entrevista 20)

Os entrevistados afirmam que, apesar de uma magnitude moderada, o impacto da Rede era decisivo, apesar de essa relevância ter variado em relação ao grau de maturidade de cada programa:

A Rede, em si, em termos de magnitude... ela é uma iniciativa assim, que eu não consideraria uma iniciativa relativamente grande. Porque ela é um mecanismo relativamente simples, um espaço de articulação, não é formalizada, não existe um instrumento legal que tenha instituído a Rede e que obrigue os parceiros a participarem da Rede. Então, ela tem uma magnitude relativamente pequena, no meu entender, mas teve um impacto se comparando essa magnitude, ela teve um impacto importante que foi conseguir trazer os gestores desses programas para compor a Rede e estarem junto conosco no âmbito das reuniões, e permitir que esses programas entendam melhor as potencialidades do Cadastro Único, do uso dos dados do Cadastro Único, da sua rede de implantação para gestão de suas políticas. Então, eu acho que esse foi um impacto importante que a gente também conseguiu ter esse mapeamento mais próximo, uma relação mais próxima que permite o mapeamento mais detalhado de quem são esses programas de usuários do Cadastro, para que a gente tanto ofereça informações melhores para gestão dos programas, como também para gestões principais

e de forma indireta para o próprio cidadão inscritos no Cadastro Único, sobre quais políticas que compõem essa Rede e os detalhes sobre a aplicação de cada uma dessas políticas. (Entrevista 20)

Para alguns programas, eu creio que o impacto tenha sido grande, para outros programas, até em decorrência assim no seu nível de maturidade em relação ao uso de bases de dados, também ao nível de integração tecnológica com outros programas, eu acho que o impacto já foi menor. Eu acho que seria mais como uma forma de primeiro, disponibilização da informação e facilitação do entendimento sobre o Cadastro Único. (Entrevista 23)

5.5.2 Aspectos específicos dos facilitadores do intraempreendedorismo

No rol de aspectos específicos de cada caso, em especial na Rede Cadastro Único destacam-se: 1) o papel do coletivo, com 13 menções; 2) o impacto da iniciativa em relação ao cidadão, com 7 citações; e 3) a relevância dos instrumentos de comunicação, lembrada em 5 falas.

A participação da equipe de forma coesa é apontada como um dos fatores da efetivação e do sucesso da iniciativa. Muito se menciona a qualificação da equipe técnica e o seu comprometimento em relação à missão proposta, sobretudo por estar vinculada diretamente à missão do MDS. Assim se referem os entrevistados a essas questões:

Sonhos não se sonham sozinhos. Era fruto de uma equipe... Eu acho que essa equipe tinha pessoas muito engajadas com a causa. Basicamente de duas carreiras que formam... são os gestores e ATPS, quem não era gestor era ATPS e, assim, muito bem formados e muita vontade de fazer, e foi isso que alimentou esse projeto. Foi um projeto alimentado a partir disso, de problemas objetivos, mas também de vontade de acertar. (Entrevista 21)

Não se tira uma iniciativa desta do papel só com base em uma pessoa, mesmo que essa pessoa tenha essas características de liderança, mas você precisa de uma equipe. Uma equipe ali engajada, uma equipe certamente que compre a ideia e que corra atrás junto com você. (Entrevista 23)

Eu acho que a equipe... ela sempre foi muito bem qualificada, muito comprometida com a iniciativa, tanto que após a saída da Denise a iniciativa prosseguiu, sempre tocada pela mesma coordenação... O Ishimura sempre atuante nesse sentido. Acho que essa questão de qualificação do corpo técnico, a gente tem um corpo técnico de analistas técnicos de políticas sociais e também os EPPGG [especialistas em políticas públicas e gestão governamental] que compõem a equipe. Sempre estiveram muito comprometidos e com uma qualidade técnica muito grande, entendendo a importância da iniciativa pra manter sua continuidade. Acho que a equipe também teve um papel muito importante nesse desenvolvimento da Rede. (Entrevista 20)

Uma gama diversa de instrumentos de comunicação foi utilizada com o fim de mobilizar, engajar, conquistar e informar o público da Rede, sempre com o viés dialógico de compartilhar dados e trocar experiências:

Acompanhei, olha, essa fase de implantação... Ela foi fortemente baseada nessa iniciativa de diálogo com esses órgãos que são gestores dos programas usuários do Cadastro Único. Essa interlocução se deu muito no sentido de primeiro na apresentação do Cadastro Único e busca de entendimento por parte desses órgãos setoriais sobre o funcionamento do Cadastro Único e o que o Cadastro Único poderia oferecer e o que não poderia oferecer. (Entrevista 23)

Teve, porque a gente tinha tanto o site como a questão da Rede que a gente criou, porque era uma plataforma, né? Não era só um site, era uma plataforma porque possibilita isso, tanto baixar o Cadastro como ter interação. Olha, vai ter avisos, tinha notícias, tinha uma série de coisas, então tinha um mecanismo próprio para a comunicação dessa Rede e como eventualmente notícias de jornal, mas isso já era assessoria de comunicação, né? Saía uma coisa e tal. (Entrevista 21)

Tinham informes da Rede de Cadastro Único; além dos informes, o portal. Um portal que só quem acessava... só quem acessa ainda na verdade são os gestores dos programas de usuários que assinaram os termos de uso do Cadastro. Então, é um portal que foi criado para se comunicar mesmo, pra ter uma comunicação entre essas pessoas. (Entrevista 22)

Em relação ao impacto no cidadão, a maioria dos entrevistados classifica como indireto, dado que o público preferencial da iniciativa são os gestores das políticas públicas que se utilizam do CadÚnico para a seleção da população do programa. Entretanto, há questionamentos, inclusive sobre a efetividade desse impacto, uma vez que a Rede, tal como tinha sido planejada, não foi completamente implantada:

Diretamente eu diria que não. A gente tinha um dos objetivos era a gente... assim eu acho que diretamente..., deixa eu pensar aqui... Porque assim, um dos objetivos da Rede sempre foi a gente fornecer melhores informações sobre os programas dos usuários pros cidadãos. A gente não tem nenhum mecanismo de comunicação direta com os cidadãos para fornecer essas informações. Por isso que acaba não sendo direto. Eu acho que acaba tendo um impacto relativamente importante de forma indireta por meio das informações que a gente fornece pros gestores do Cadastro Único na ponta dos municípios, no sentido de informar que programas as famílias têm direito, quais são as regras de acesso a cada um desses programas, os requisitos de concessão e outras regras sobre o funcionamento desses programas que a gente consegue impactar de forma indireta o cidadão dessa forma. Eu acho que o impacto direto é mais limitado. (Entrevista 20)

Olha, eu acredito que sim. É difícil mensurar o impacto, você teria que primeiro pensar em qual dimensão do impacto, de analisar. Eu acredito que é um impacto indireto porque a gente está tratando de programas que têm o maior impacto de inclusão sobretudo da população vulnerável ali naqueles programas. A gente tinha muito essa

missão de fazer com que o público do cadastro que são a população em situação de vulnerabilidade, um público com déficits históricos de acesso a esses programas para que eles conseguissem ter mais acessos. Então, eu acho que, ao apresentar para os gestores dos programas o que era o Cadastro, qual o seu público, quais são os déficits desse público, quais são as características deles, a gente conseguiu ampliar o entendimento desses gestores em relação a esse público. Então, eu diria que é indireto sim e eu diria que tem uma estratégia muito promissora de inclusão, mas certamente indireta porque ela depende da ação dos gestores dos programas de usuários. (Entrevista 23)

Mas os programas às vezes não têm contato direto com o cidadão, alguns têm como é o Ação Jovem, que tem um aplicativo. Bem, o que eu quero dizer é que eu acho que de alguma forma eles selecionam o público. Não tem um balcão lá no município para atender a pessoa, isso que eu estou falando, ou um sistema, uma central de atendimento, uma ouvidoria nesse sentido. (Entrevista 22)

A ideia era que tenha [impacto para o cidadão], mas quando ela estiver totalmente pronta, né? Se ela estivesse funcionando como ela foi concebida, né? Ela deveria ter, né? Mas, de qualquer forma, respondendo a sua pergunta, o que que eu acho? Acho que não teve um impacto para o cidadão porque acho que ela não completou seu ciclo. Acho que a Rede não foi plenamente implantada como ela foi pensada. (Entrevista 21)

5.5.3 Impacto da temática da inclusão social

Aparece como fator relevante nas entrevistas realizadas o fato de a Rede do Cadastro Único ter sua ação diretamente voltada para a inclusão social. Nas opiniões colhidas, a própria opção pelo ofício no Serviço Público pode ter sido motivada pela oportunidade de impactar a população mais carente mediante a ação do Estado com o fim de diminuir a desigualdade social:

Quem vai olhar essa população e que vai poder fazer alguma coisa, mudar essa realidade é esse... Esse ente chamado Estado. Se ele vai fazer em parceria é outra coisa, mas ele que precisa olhar essa informação. Então, assim acho que quando você vai trabalhar em uma área dessa, essa coisa já te pegou. Eu vou lá porque eu acho que ali tem discussões que a gente pode fazer a diferença. Então essa motivação acho que ela permeia o Ministério e continua permeando até hoje que é essa vontade de fazer bem feito, de fazer melhor, de fazer adequadamente, de ter um... não é trivial. (Entrevista 21)

Sem dúvida. A gente, o Cadastro tem esse foco na questão da renda, a gente sempre quis levar mais coisas pra essas famílias, então sim, os servidores são mobilizados para cumprirem com a vocação do Cadastro e poder agregar alguma coisa, agregar um valor público naquela iniciativa. (Entrevista 22)

Sem dúvida, sem dúvida, acho que, como eu havia dito, a gente sempre trabalhou com bastante empenho, bastante motivação e bastante aderente aos objetivos do Cadastro Único para que o que vem por trás nesse sentido de contribuir para a inclusão social, né. O acesso da maior parte das famílias aos diferentes programas, benefícios, serviços

que são ofertados a população de baixa renda por meio do Cadastro Único. Acho que sem dúvida isso foi fundamental. (Entrevista 20)

Olha, assim, a equipe tanto ali da CGAIA, do departamento, é muito engajada com essas causas de inclusão social. Então eu acho que isso está no DNA dessas organizações e eu acho que quem trabalha lá são pessoas que normalmente tem esse engajamento. Eu não vejo a Rede impactando, mas sim esse engajamento das pessoas como sendo um elemento fundamental para que a Rede se consolidasse. (Entrevista 23)

Por sua vez, em relação à vocação do Estado para as ações de inclusão social, como terreno fértil e até natural para essas iniciativas, as opiniões parecem indicar a preponderância da linha adotada pelo governo do momento do que para um papel fixo. Assim se manifestam os entrevistados sobre o assunto:

Bom, eu acho que vai depender das diretrizes de cada um dos dirigentes, de cada período, de cada governo, mas eu acho que se há uma priorização política de ações de inclusão social, eu acho que sim. Há uma facilitação de medidas de inclusão social. (Entrevista 20)

Eu acho que depende do projeto político. Acho que isso passa muito do projeto efetivamente político, aquilo que vem na forma de que vem o governo. Então assim, no momento em que eu trabalhei dentro do MDS, nesse momento você tinha uma percepção que os projetos sociais faziam parte de um trabalho na exclusão social era central e fundamental. (Entrevista 21)

5.6 Resultados da pesquisa

A respeito dos aspectos organizacionais internos facilitadores para o desenvolvimento do intraempreendedorismo na organização há ampla bibliografia que destaca a CO, a ação gerencial e a liderança.

A CO deve facilitar a busca de autonomia do colaborador, ter tolerância aos erros e entender as falhas como oportunidades de aprendizagem dentro de um espírito de melhoria contínua e coletiva.

A ação gerencial precisa ser ágil e dar a flexibilidade necessária para que o espaço para o desenvolvimento da inovação seja possível, além de garantir a liberdade direcionada e os variados recursos. Um sistema de comunicação aberto em multicanais e uma estrutura de capacitação adequada são esperados da gestão desses processos.

Por fim, da liderança – em seus diversos níveis – espera-se um misto de inspiração e motivação durante o período de internalização da inovação, com a segurança psicológica e a manutenção do espírito de criatividade.

Pode-se verificar na Tabela 3 a recorrência desses três aspectos nas entrevistas realizadas.

Tabela 3 – Recorrência dos aspectos organizacionais

	Cecad	Cebas	Gerador de Público	Mops	CadÚnico	Total
CO	10	18	9	20	17	74
Ação Gerencial	12	24	14	15	9	74
Liderança	26	31	9	26	25	117

Fonte: elaborada pela autora.

O que se depreende das narrativas do grupo de servidores e colaboradores que participaram dos cinco casos estudados é que, quanto às iniciativas de inovação e intraempreendedorismo, a liderança prepondera em relação aos demais aspectos. Apenas na ação do Gerador de Público a questão da ação gerencial aparece em destaque e, possivelmente, isso possa decorrer da sistemática da proposta, uma combinação de trabalho fragmentado em pessoas distintas que faziam de forma isolada a parte que lhes cabia da missão com o apoio de instrumentos de informática. Em relação aos outros aspectos, não se verificada uma preponderância, pois ambos aparecem exatamente com o mesmo número de menções nas falas coletadas.

Esse achado parece ser relevante uma vez que na pesquisa bibliográfica empreendida não se evidenciou qualquer relação de predominância entre essas variáveis. No entanto, referências como a de Emmendoerfer (2019) já sinalizavam essa possibilidade, ao afirmar que o intraempreendedorismo acontece quando atitudes individuais são valorizadas, não necessariamente por meio de processos formais, o que é corroborado por Chung e Gibbons (1997), ao explicarem que o intraempreendedorismo se dá pela transformação de ideias individuais, que fazem todo o sentido por serem das lideranças nos variados níveis organizacionais. Autores como Masood, Dani, Burns e Backhouse (2006), Jong e Hartog (2007) e Arruda, Rossi e Savaget (2009) indicam a atuação do líder como condição de estímulo ou de barreira para que o comportamento inovativo e empreendedor ocorra na organização.

Não se pretende afirmar, contudo, que apenas uma liderança motivadora que persiga os aspectos de inovação seja suficiente para transformar o ambiente num fomentador de ideias intraempreendedoras. Sabe-se que um bom clima interno favorece a relação entre desempenho e capacidade inovadora dos funcionários (Hashimoto, 2006) e a CO como fonte de estímulo ao comportamento intraempreendedor (Caldeira; Medeiros Jr., 2016).

Além deles, segundo Ross e Darab (1986), há três práticas para que as organizações concretizem uma gestão intraempreendedora: 1) adotar fundamentos da administração profissional; 2) adotar um estilo de comportamento que transcende a burocracia e encoraja a inovação; e 3) estimular os intraempreendedores. No entanto, chama a atenção o potencial de a liderança mitigar dificuldades encontradas na CO na ação gerencial do órgão e de encontrar saídas, atalhos e soluções para aspectos

dessas duas variáveis que não estimulem o comportamento intraempreendedor da instituição e do próprio agente.

Com base na leitura e na análise dos cinco casos estudados foi desenvolvida uma matriz com os aspectos repetidos com frequência, a qual foi submetida aos entrevistados. A recorrência com que os itens individualmente são citados demonstra a relevância em cada um dos casos. Apesar das diferenças entre eles, o comprometimento coletivo, o impacto do trabalho na cidadania e a importância dos recursos de TIC aparecem na maioria, senão totalidade, das iniciativas com destaque. A desburocratização também tem posição relevante; no entanto, isso decorre do grande peso desse aspecto num caso específico e na valoração média dele nas demais iniciativas. A Tabela 4 apresenta os dados que apoiam as informações.

Tabela 4 – Recorrência de similaridade dos aspectos gerais

	Cecad	Cebas	Gerador de Público	Mops	CadÚnico	Total
Capacitação	4	7	3	2	1	16
Comprometimento coletivo	4	16	5	11	13	49
Comunicação	2	11	2	2	5	22
Controle Social	3	6	2	2	1	14
Desburocratização	3	19	5	3	4	34
Impacto no cidadão	5	12	4	5	7	33
Iniciativa	2	6	3	1	0	12
Participação de outros órgãos	3	10	3	3	4	23
TIC	10	16	15	10	4	55
Utilização de consultoria externa	0	5	0	0	0	5
Utilização de dados externos	3	6	2	5	2	18

Fonte: elaborada pela autora.

O comprometimento coletivo aparece na pesquisa motivada pela ação da iniciativa na cidadania. De modo geral, os casos têm um impacto indireto, por trabalharem com e para os gestores do CadÚnico. O fato de o público do cadastro ser a população de baixa renda, mais dependente dos resultados das políticas públicas para a melhoria de sua qualidade de vida, é um poderoso motivador que une e alimenta a vontade de trabalhar e de realizar nas equipes envolvidas nas iniciativas. Portanto, esses dois aspectos aparecem intrinsecamente relacionados.

Tal constatação dialoga com Johannisson (1998), para quem o empreendedor no Setor Público é um agente com princípios sociais e com diálogo coletivizado, o que potencializa seu desempenho no Serviço Público quando a oferta de melhores serviços, cria valor para a sociedade (Souza; Takahashi, 2017).

A TIC é um meio para a realização das interferências necessárias. Os modernos instrumentos de informática e sua correta aplicação permitiram que a maioria das iniciativas tivessem sucesso. Tal realidade é corroborada pela literatura que classifica a tecnologia como possível solução para as dificuldades comumente alegadas para obstar a prática do intraempreendedorismo nas organizações públicas (Coelho, 2010; Moraes; Valadares; Emmendoerfer; Tonelli, 2015). E mais do que isso: possivelmente motivadora de mudança organizacional com base no desenvolvimento das tecnologias e dos avanços na era da informática (Queiroz; Ckagnazaroff, 2010).

Saliente-se que os instrumentos de TIC funcionam melhor quanto mais perto estão do negócio e quando os recursos humanos da área dedicados à iniciativa estão sob a coordenação da área demandante, e não isoladas numa área própria. Por fim, a desburocratização aparece como um dos objetivos gerais da ação. Claramente é um benefício fruto da implantação da iniciativa.

Também foi investigada a relação da inclusão social, característica comum no grupo de casos estudados, com a motivação dos envolvidos nas ações e o suporte que a esfera pública oferece para iniciativas com esse fim. Percebeu-se que a primeira afirmação é claramente justificada nas entrevistas, inclusive legitimando autores que reforçam a função social do intraempreendedor público e sua motivação pela possibilidade de impacto social. Expressões como “bem da coletividade” (Teixeira; Andrade; Alcântara; Oliveira, 2019) e “agente com princípios sociais e com diálogo coletivizado” (Johannisson, 1998) bem cabem nessa moldura.

Todavia, a segunda possibilidade – a do espaço público ser, naturalmente, o ambiente dotado de receptividade para o desenvolvimento de ações de inclusão social, dada a vocação do Estado para as políticas públicas voltadas para o piso da pirâmide social – não aparece nas narrativas colhidas nas entrevistas, nem nos relatos publicados a respeito dos casos. O que se nota é, por um lado, o reconhecimento do dever do Estado de programar ações para garantir um mínimo de condições dignas de vida para o público de baixa renda; mas, por outro lado, constata-se que a atenção aos projetos varia de acordo com a ação do governo detentor do poder em cada momento. Portanto, a questão da intervenção política na esfera pública é confirmada.

Com a análise do que foi coletado no campo e o resumo teórico apresentado no Quadro 5 do trabalho, pode-se entender que os fatores de estímulo ao intraempreendedorismo no Setor Público são confirmados em sua totalidade, ao passo que as barreiras lá elencadas o são apenas parcialmente. A hipótese de um sistema de burocracia forte e de punição de erros e insucessos não está refletida nas falas coletadas, nem nos relatos publicados.

A primeira questão foi, inclusive, refutada nas entrevistas que identificaram a burocracia estatal como dedicada e trabalhadora. A segunda, por sua vez, pode ser explicada: especificamente o MDS, local de onde as iniciativas são oriundas, foi caracterizado como um ministério mais novo, com uma cultura de respeito ao saber técnico e aberto a inovações, inclusive com a criação de setor envolvido diretamente

na melhoria e avaliação processual e com atenção às questões estratégicas da pasta. A criação da Sagi como setor estratégico do MDS foi um passo decisivo nessa direção, pois inovou em dois aspectos: institucionalizou as funções de avaliação e monitoramento como partes do processo de gestão dos programas e estabeleceu o compromisso de prestar contas à sociedade (Brasil, 2010).

Os motivadores para a ação elencados na teoria são todos corroborados, apresentando-se de forma mais ou menos relevante a depender do cada caso analisado. Por exemplo, na questão do Cebas a crise causada por uma operação da Polícia Federal foi determinante para toda a modificação no sistema então vigente; mas nos casos do Cecad e do Mops as restrições orçamentárias são lembradas como aspectos estimuladores da criatividade e da inovação.

Finalmente, em relação às ferramentas apresentadas, pode-se dizer que todas as opções listadas puderam ser observadas, com preponderância da utilização de recursos provenientes da TIC e da tentativa de empoderamento do cidadão, seja pela melhora no fluxo e transparência das informações, seja pelo objetivo de todas as ações: a inclusão social dos cidadãos mais vulneráveis da pirâmide social brasileira.

6 Últimas palavras

O presente trabalho buscou aprofundar o estudo do intraempreendedorismo na esfera pública federal de forma a identificar os fatores decisivos para sua efetivação no âmbito das ações envolvidas na inclusão social.

Os objetivos específicos propostos lograram 1) elencar as características predominantes nas organizações públicas que se mostraram terrenos férteis para a inovação e o empreendedorismo; 2) listar as semelhanças nos casos selecionados, de forma a descrever requisitos que estimularam as iniciativas; e 3) investigar as vinculações do intraempreendedorismo na esfera pública com ações de facilitação da inclusão social.

As questões de pesquisa formuladas mostraram-se aderentes ao estudo desenvolvido, o que tornou possível responder à questão de quais foram, nos casos estudados, os aspectos principais para o estímulo ao intraempreendedorismo público na esfera governamental federal quando as ações têm a inclusão social como razão, bem como elencar os itens que vinculam positivamente o comportamento organizacional à inovação e ao empreendedorismo nessa instância.

A comparação das cinco iniciativas possibilitou reunir as semelhanças entre elas e destacar os aspectos que se repetiram na maioria ou na totalidade dos casos; e, por fim, correlacionaram-se as iniciativas no ambiente público com a intenção da inclusão social para delimitar se esse é, obrigatoriamente, um campo propício para o desenvolvimento de tais ações.

O tema foi escolhido devido à carência de estudos verificada nesse campo. Ainda que frequentemente pesquisas abordem a questão do empreendedorismo, esse número diminui quando se busca o enfoque intraorganizacional e torna-se raro quando a pesquisa é focada na área pública. Dalbó (2008) chama a atenção para o deficiente debate sobre o empreendedorismo nas organizações públicas, Matias-Pereira (2008, p. 242) lembra que o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública se apresenta como um fator-chave para o aprimoramento da gestão pública (Coelho, 2010) e Silva, Meza, Oliveira e Procopiuck (2018) reconhecem que o tema se insere num campo de estudos embrionário na área da gestão pública no País. Órgãos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm alertado sobre a importância dessa agenda para a Administração Pública (OECD, [2017]).

Com o objetivo de verificar a produção científica sobre o tema, do que resultou a confirmação do espaço para estudos, foi realizada uma consulta na base Spell da Anpad no primeiro trimestre de 2022 que localizou apenas 28 artigos publicados entre 2000 e 2021 que tinham intraempreendedorismo como palavra-chave. Dentre eles, um pequeno grupo de sete tratava do tema na esfera pública, a maioria dos quais eram estudos de casos únicos.

A fim de colaborar para o enriquecimento desse campo, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa com abordagem interpretativista e exploratória, uma vez que o relato do fenômeno investigado se fundou nas experiências observadas dos participantes, com possível variante de percepção entre os diversos agentes ouvidos, valorizando o fenômeno de forma profunda, conforme ensina Creswell (2010).

A metodologia escolhida foi o múltiplo estudo de caso, com a análise de cinco iniciativas vencedoras do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019, todas desenvolvidas pelo MDS (e posteriormente pelo efêmero MC), que envolveram aspectos vinculados à inclusão social. As iniciativas estudadas foram: 1) *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do Cecad*; 2) *De 4 anos a 180 dias: a transformação do Cebas na Assistência Social*; 3) *Mops: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*; 4) *Gerador de Público*; e 5) *Rede Cadastro Único*.

A triangulação de dados foi garantida pela utilização dos relatos dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Enap, pela coleta de informações públicas sobre as iniciativas em sites e imprensa institucional e pelas entrevistas com 22 colaboradores que atuaram nos casos vencedores.

Todo o material foi investigado sob a óptica da Análise de Conteúdo, instrumental que permitiu a compreensão sistêmica das mensagens e a construção de correlações significativas. Dentre as diversas técnicas apresentadas por Bardin (2011) optou-se pela análise das concorrências, entre cujas características está a possibilidade de construir relações com base em temas ou palavras-pólo. Como suporte para o tratamento e análise dos conteúdos das entrevistas, utilizou-se o Atlas.ti, um software para análises qualitativas que permitiu fazer buscas em grandes massas de textos, transformando trechos de interesse em códigos, ou seja, temáticas que puderam ser agrupadas e utilizadas para reflexões qualitativas. Três aspectos podem explicar os resultados obtidos.

1) Aspectos organizacionais facilitadores do intraempreendedorismo na esfera pública federal

Com esteio na teoria estudada, optou-se por destacar a CO, a ação gerencial e a liderança como temas-chave para efetivar a ação intraempreendedora e para construir um ambiente permeável à inovação.

A CO do MDS tinha as características desejadas para o fomento do intraempreendedorismo e da inovação. Por ter sido criado no início dos anos 2000, era uma estrutura recente na Esplanada dos Ministérios. Tinha um corpo funcional formado, em boa parte, por recém-concursados, que valorizavam o saber técnico e não alimentavam crenças limitantes arraigadas. Parte dos casos estudados estava vinculada a uma

mesma Secretaria – a Sagi – que, por não estar diretamente vinculada à área finalística, possuía menor orçamento e mais liberdade de ação, características que conjugadas resultaram num ambiente criativo e desafiador. Era um setor estratégico do MDS; sua criação foi considerada uma inovação, pois institucionalizou as funções de avaliação e monitoramento como partes do processo de gestão dos programas e estabeleceu o compromisso de prestar contas à sociedade (Brasil, 2010).

Dessa situação pode-se depreender que é necessária uma constante revisão dos aspectos burocráticos e dos valores que compõem a CO, para que sua permanência não a torne impenetrável a novas ideias, fazendo com que a repetição inquestionável se perpetue como ação aceita. A busca constante de comunicação com novos saberes, com o fortalecimento da relação das instituições públicas com a academia científica, parece ser boa prática, pois pode irrigar os órgãos públicos de noções atualizadas e prospectivas para a melhor prestação de serviços à cidadania.

A ação gerencial é considerada satisfatória nos casos estudados e tem como características principais o provimento das condições necessárias para a efetivação dos projetos e a garantia de interlocução (e apoio) com a hierarquia superior do Ministério. Mesmo quando houve mudança dos mandatários – e, num dos casos, do próprio presidente da República –, foi a capacidade de comunicar a importância do projeto que garantiu sua continuidade sem maiores percalços. Na maioria das vezes, as necessidades materiais eram poucas e, quando não era possível o atendimento das demais áreas do MDS, recursos locais eram utilizados para dar as respostas necessárias.

A liderança apareceu como aspecto de maior recorrência em relação aos três destacados e parece ter especial relevância – até mesmo para fomentar os trabalhos intraempreendedores quando a CO não é favorável e os recursos necessários não estão disponíveis. Na maioria dos casos, a identificação dos colaboradores se dá com o líder mais próximo do seu nível hierárquico e localiza-se entre a inspiração e a motivação. O foco na ação e na conduta do líder aparece como mais valorizada que a sua capacidade de comunicação.

A crença da liderança na inovação é tão poderosa que aspectos a princípio aparentemente limitantes, como a falta de orçamento, acabam por ser reconhecidos como positivos pela equipe, quando o líder consegue fazer uma construção simbólica vinculando os poucos recursos com mais liberdade de ação. Autores como Masood, Dani, Burns e Backhouse (2006), Jong e Hartog (2007) e Arruda, Rossi e Savaget (2009) indicam a atuação do líder como condição de estímulo ou de barreira para o comportamento inovador e empreendedor ocorrer na organização.

Da pesquisa pode-se depreender que o trabalho com as médias lideranças da organização é fundamental para implantar o intraempreendedorismo e a inovação: ainda que a alta administração esteja comprometida com esse fim, sem a participação desse extrato as intenções não se converterão em ações práticas. Contudo, quando crê na capacidade inovadora de suas equipes, esse segmento é capaz de criar condições

para isso, independentemente das demais esferas da organização, resultando em bolsões de efetividades, como ocorreu com a Sagi no MDS.

2) Aspectos específicos dos casos estudados

Com base na leitura dos casos estudados listaram-se características que apareciam de forma destacada e, após as entrevistas, foi possível valorar a importância de cada uma delas para o sucesso dos casos. A utilização dos instrumentos de TIC, o comprometimento coletivo, a intenção de desburocratização e o impacto da ação na cidadania são as mais recorrentes.

Em relação ao emprego dos instrumentos de TIC, pode-se dizer que essa atividade-meio tornou possíveis as iniciativas que foram tão mais bem-sucedidas quanto maior foi a interferência da área de negócios em sua concepção. Os outros três aspectos se relacionam, pois são identificados com a atividade-fim do Ministério, que é a inclusão social da população mais necessitada.

De maneira bastante clara, a missão do MDS é compreendida pelo seu corpo de colaboradores; quando suas atividades são identificadas como alinhadas com essa missão, a adesão e a dedicação são bastante positivas. Aliás, quatro dos cinco casos estudados tinham conexão com o CadÚnico, ainda hoje o principal repositório de informações sobre a população brasileira de baixa renda e, por isso, instrumento crucial para o desenho de políticas públicas destinadas a ela.

As ações de capacitação e comunicação aplicam-se tanto ao público interno quanto ao externo. No primeiro caso, para dar condições ao desenvolvimento do trabalho, embora nem sempre a capacitação seja provida pelo órgão do servidor. Segundo alguns relatos, a necessidade de treinamento foi sanada com recursos disponíveis da rede mundial de computadores ou com o interesse do próprio colaborador. Por sua vez, a comunicação aparece com destaque na atividade de difusão da inovação, com a criação de instrumentos de sensibilização e de informação do projeto a ser compartilhado. Isso é especialmente importante quando se pretende trabalhar com iniciativas que se devem aplicar nos três entes da federação.

A participação de outros órgãos e a busca de dados externos ocorrem quando há a intenção do compartilhamento da iniciativa com os vários programas que se utilizam do CadÚnico ou quando, para a construção do instrumento, é necessário o acesso a dados não administrados pelo MDS. Em ambos os casos, caracteriza-se a colaboração com outras instituições públicas. Apenas numa situação houve a contratação de consultoria externa para auxiliar o desenho e a implantação da solução necessária, e tal decisão foi motivada pela ação de outros órgãos públicos – nesse caso, os da área do controle e da prevenção de malversação de recursos do Estado.

A iniciativa das ações foi motivada por demandas internas ou por interferências externas. Num caso, uma operação da PF combinada com cobranças do TCU tornou-se importante motivador da inovação. Nos demais casos, foram necessidades detectadas pela própria equipe responsável com o conhecimento das fragilidades do CadÚnico e as oportunidades de melhoria em sua utilização.

Por fim, a respeito do controle social, aspecto que inicialmente parecia dos mais relevantes, pode-se verificar que não apareceu com o destaque esperado, como se a intenção de impacto na cidadania de alguma maneira se tenha sobreposto à criação de instrumentos que aumentassem a transparência e a condição de controle por si sós. Esse item pode ser entendido mais como uma consequência das iniciativas do que objetivo primeiro delas.

3) Impacto da temática da inclusão social nos casos

Em relação à potencialidade da inclusão social em influenciar o comportamento individual ou governamental, pôde-se verificar uma relação entre a temática e o comportamento dos colaboradores envolvidos nos casos estudados. Na totalidade das iniciativas, a questão foi relatada como um motivador da ação e até mesmo, em alguns casos, como o responsável pela opção do local de trabalho. Termos como “bem da coletividade” (Teixeira; Andrade; Alcântara; Oliveira, 2019), “agente com princípios sociais e com diálogo coletivizado” (Johannisson, 1998) demonstram a forma como a missão de fortalecer a participação e a qualidade de vida dos cidadãos da base da pirâmide social impactam na ação do agente público.

O mesmo não foi atribuído para a função do Estado. Apesar de entenderem que a esfera pública deveria ser campo fértil e apoiar especialmente esse tipo de iniciativa, na prática o que se verifica é que a relevância das ações de inclusão social varia de acordo com o foco pretendido por cada governo. Apesar de compreendida, essa constatação opõe-se à missão precípua do Estado, dada a enorme desigualdade social do País.

A própria CRFB reforça a necessidade de políticas públicas dedicadas à inclusão social: seu art. 6º destaca os direitos sociais que visam resguardar direitos mínimos de qualidade de vida dos indivíduos. São direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Quando comparado ao esquema teórico apresentado, constata-se que as barreiras do intraempreendedorismo e da inovação na esfera pública federal, com base nos casos estudados, a que aparece com maior recorrência é a intervenção política, em contraposição à valorização do saber técnico. A questão da burocracia e do sistema de punição, por sua vez, surpreendentemente não apenas não foram localizados nas entrevistas, como se tornaram fatores adequadamente caracterizados, de forma exatamente oposta à do modelo apresentado.

Em relação aos estímulos, entretanto, todas as hipóteses apresentadas – agir para o bem da comunidade, agentes com princípios sociais, motivação interna e criação de valor para a sociedade – são corroboradas. O mesmo acontece em relação aos motivadores para a ação, a despeito de terem aparecido nas narrativas com maior frequência a questão das novas oportunidades criadas pela tecnologia, a da nova liderança dentro ou fora da organização, a da crise e a dos problemas diversos, como a limitação de recursos orçamentários. Também em relação às ferramentas o modelo teórico foi

confirmado, ressaltando-se que a TIC e o empoderamento do cidadão tiveram mais recorrências que as outras possibilidades.

Esta pesquisa apresenta também limitações provenientes de seu próprio desenho que precisam ser apontadas, seja para relativizar seus achados, seja para oferecer oportunidades de pesquisas futuras que possam aprofundar o que foi investigado. O método escolhido, o múltiplo estudo de caso, oferece uma visão parcial das questões debatidas. Mesmo com cinco casos estudados, número que oferece certo conforto para a investigação, o fato de todas as iniciativas se terem desenvolvido num mesmo Ministério pode limitar as conclusões a uma realidade específica que não obrigatoriamente se repetirá em outras estruturas públicas com características diversas.

Uma segunda limitação diz respeito ao banco de casos escolhidos. Ao optar por iniciativas vencedoras – ou seja, por casos de sucesso –, não foi possível analisar os aspectos que impedem o desenvolvimento de um ambiente facilitador da inovação e do intraempreendedorismo. Muitos aprendizados são possíveis com as narrativas coletadas; porém, ao basear-se em ações que lograram reconhecimento, perde-se a riqueza de se trabalhar com outras que foram obstadas, de modo a examinar os óbices ao seu êxito, e como a frustração atuou no corpo de colaboradores e no próprio destino da organização. Sugerem-se, portanto, novas pesquisas que, ao invés dos fatores facilitadores, busquem evidenciar os que dificultam o intraempreendedorismo e a inovação na esfera pública.

Por fim, com a escolha da Administração Pública federal como foco, optou-se por analisar uma realidade que dificilmente pode ser extrapolada para os demais entes da federação. A estrutura do Serviço Público federal, a qualidade de seus recursos humanos, bem como a estabilidade e baixa rotatividade criam um ambiente não obrigatoriamente compartilhado com estados e municípios. Tampouco uma pesquisa apenas englobaria com qualidade os demais entes. Certamente um grande espaço para o reconhecimento da aplicação do intraempreendedorismo e da inovação nos demais estados e municípios refletirá aspectos culturais distintos e a disponibilidade e vocação para esses aspectos.

Para futuros estudos, sugere-se trabalhar no âmbito do empreendedorismo na área pública na esfera estadual e municipal, tanto por meio de casos ganhadores do Prêmio Enap de Inovação como de outras iniciativas de reconhecimento como o Prêmio Sampa, o Prêmio InovaCidade, entre outras iniciativas. Também pode ser interessante o desenvolvimento de estudos de casos múltiplos de iniciativas de outros ministérios que tenham várias ações premiadas no Prêmio Enap de Inovação, para observar se se repetem as variáveis que aparecem em destaque nas análises do MDS-MC.

Por fim, trabalhar com o banco de casos que se inscreveram em busca de reconhecimento federal, mas não foram premiados, é também uma alternativa tanto para buscar uma comparação entre estes e os casos vencedores, quanto para verificar como se comportam os aspectos organizacionais de cultura, ação gerencial e liderança, bem como os itens listados nos cinco casos analisados neste estudo.

Referências

- ABU-SAIFAN, Samer. Social entrepreneurship: definition and boundaries. *Technology Innovation Management Review*, Ottawa, v. 2, n. 2, p. 22-27, Feb. 2012. Disponível em: <http://timreview.ca/article/523>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- AMARAL, Aline Diniz. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 97-126. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.
- ANANIAS, Patrus. Gestão pública: desassombando nossa história. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 61, n. 4, p. 333-344, out./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i4.54>. Disponível em: <https://revista.ensp.gov.br/index.php/RSP/article/view/54>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- ANTONCIC, Bostjan; HISRICH, Robert D. Clarifying the intrapreneurship concept. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 7-24, Mar. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1108/14626000310461187>.
- APARICIO, Sebastian; TURRO, Andreu; NOGUERA, Maria. Entrepreneurship and intrapreneurship in social, sustainable, and economic development: opportunities and challenges for future research. *Sustainability*, [s. l.], v. 12, n. 21, p. 1-11, Oct. 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12218958>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/8958>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- ARRUDA, Carlos; ROSSI, Anderson; SAVAGET, Paulo. Criando as condições para inovar. *Revista da Fundação Dom Cabral*, [s. l.], v. 2, n. 8, p. 37-43, mar 2009. Disponível em: <https://www.fdc.org.br/conhecimento/publicacoes/artigo-19204>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- BAPTISTA, Rodrigo. Em sessão histórica, Senado aprova calamidade pública contra Covid-19. *Agência Senado*, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/em-sessao-historica-senado-aprova-calamidade-publica-contra-covid-19>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BELLONE, Carl J.; GOERL, George Frederick. Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 130-134, Mar./Apr. 1992. DOI: <https://doi.org/10.2307/976466>.
- BOAVA, Diego Luiz Teixeira; MACEDO, Fernanda Maria Felício. Empreendedorismo explicitado à maneira dos filósofos. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 5., 2011, Porto Alegre. *Anais [...]*. Maringá: ANPAD, 2011.
- BOLETIM DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS. Brasília, DF: Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, v. 23, jul./set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/boletim-das-empresas-estatais-federais-23a-edicao.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- BORGES, Iara Farias. Senado realiza primeira votação remota do mundo. *Rádio Senado*, Brasília, DF, 20 mar. 2020. 1 áudio (ca. 2 min). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/03/20/senado-realiza-primeira-votacao-remota-do-mundo>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BORINS, Sandford. Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders?: some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 60, n. 6, p. 498-507, Nov./Dec. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00113>.

BOURREAU, Marc; GENSOLLEN, Michel; MOREAU, François. *The impact of a radical innovation on business models: incremental adjustments or big bang?* [S. l.: s. n.], 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2046991>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2046991. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Desenvolvimento social e combate à fome no Brasil: balanço e desafios*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/24.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.901/2018*. Relatório de auditoria. Fiscalização de orientação centralizada. Avaliação da eficácia e efetividade das políticas públicas de inclusão produtiva rural e urbana da população pobre, com enfoque na articulação e focalização [...]. Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entidades: Banco Central do Brasil e outros. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2303555/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria; GRAY, Debra (dir.). *Coleta de dados qualitativos: um guia prático para técnicas textuais, midiáticas e virtuais*. Tradução de Daniela Barbosa Henriques. Petrópolis: Vozes, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, [Brasília, DF], ano 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BURGELMAN, Robert A. Corporate entrepreneurship and strategic management: insights from a process study. *Management Science*, [s. l.], v. 29, n. 12, p. 1.349-1.364, Dec. 1983. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.29.12.1349>.

CALDEIRA, Adilson; MEDEIROS JR., Alberto de. Obstáculos e incentivos ao intraempreendedorismo em empresas inovadoras. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 100-116, jul./set. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v10i3.708>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11272>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CARNES, Christina Matz; GILSTRAP, Frank E.; HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane; MATZ, Jack W.; WOODMAN, Richard W. Transforming a traditional research organization through public entrepreneurship. *Business Horizons*, [s. l.], v. 62, n. 4, p. 437-449, July/Aug. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2019.02.002>.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1991. (Biblioteca da Educação. Série 1. Escola, v. 16).

CHUNG, Lai Hong; GIBBONS, Patrick T. Corporate entrepreneurship: the roles of ideology and social capital. *Group & Organization Management*, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 10-30, Mar. 1997. DOI: <https://doi.org/10.1177/10596011972210>.

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 61, n. 3, p. 233-247, jul./set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.48>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/48>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CONHEÇA o Raio-X da Administração Pública Federal. In: PAINEL de Raio-X. [Brasília, DF]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023]. Disponível em: <https://raiox.economia.gov.br/?=>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução de Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROZET, Yves. Driving forces of innovation in the transport sector. In: INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM, 2010, Leipzig. *Forum Papers*. [S. l.]: OECD, 2010. p. 1-25. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/10fp06.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

DALBÓ, Radaldo A. O intra-empendedor como agente de mudança: inovação e benefícios. *Sínteses: revista eletrônica do SimTec*, Campinas, n. 2, 2008.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Tradução de Sandra Regina Netz. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DESIDÉRIO, Paulo Henrique Martins; BITTENCOURT, Ibsen Mateus; CARDOSO SOBRINHO, Carlos Antonio. A aprendizagem organizacional e intraempreendedorismo: aproximações com olhar no projeto Mostra Algar Inovação. *Revista Capital Científico – eletrônica (RCCe)*, Guarapuava, PR, v. 13, n. 4, p. 10-26, out./dez. 2015. DOI: 10.5935/2177-4153.20150028. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/3479>. Acesso em: 22 nov. 2023.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública: RAP*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1.286-1.306, set./out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190092>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hN7jX7kx6gFLSN38NZmwtDn/?lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2023.

DOLABELA, Fernando. *Oficina do empreendedor: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza*. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

DORNELAS, José. *Empreendedorismo, transformando ideias em negócios*. 7. ed. São Paulo: Empreende, 2018.

DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor: entrepreneurship: pratica e princípios*. Tradução de Carlos J. Malferrari. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1987. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios).

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio Teixeira de (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 62-83.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, Briarcliff Manor, NY, v. 14, n. 4, p. 532-550, Oct. 1989. DOI: <https://doi.org/10.2307/258557>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258557?origin=crossref&seq=1>. Acesso em: 22 nov. 2023.

ELERT, Niklas; STENKULA, Mikael. Intrapreneurship: productive and non-productive. *Entrepreneurship Theory and Practice*, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 1.423-1.439, Oct. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/1042258720964181>.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. *Inovação e empreendedorismo no setor público*. Brasília, DF: Enap, 2019. (Coleção Gestão Pública, 6). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4282>. Acesso em: 22 nov. 2023.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz; VALADARES, Josiel Lopes; HASHIMOTO, Marcos. Evidências do empreendedorismo interno em organizações no contexto da inovação. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa: RECADM*, Campo Largo, PR, v. 9, n. 2, p. 144-156, nov. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5329/RECADM.20100902002>. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/635>. Acesso em: 22 nov. 2023.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz; VALADARES, Josiel Lopes. Reflexões e perspectivas acerca da construção do conhecimento sobre empreendedorismo interno. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 88-117, maio/ago. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n30p88>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2735/273520054005.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Concurso Inovação no Setor Público*. Brasília, DF: Enap, c2023. Disponível em: <https://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Coordenação-Geral de Inovação (org.). *Iniciativas premiadas no 21º Concurso Inovação no Setor Público – 2016*. Brasília, DF: Enap, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4099>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Coordenação-Geral de Inovação (org.). *Iniciativas premiadas no 22º Concurso Inovação no Setor Público – 2017*. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4140>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Coordenação-Geral de Inovação (org.). *Iniciativas premiadas no 23º Concurso Inovação no Setor Público – 2019*. Brasília, DF: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5577>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FERRAREZI, Elisabete (org.). *Sagi: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/263.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FESTA, Marcelo Palhares. Gestão e cultura intraempreendedora: um estudo sobre práticas gerenciais que promovem a inovação. *Caderno Profissional de Administração UNIMEP*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 41-58, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.cadtecempa.com.br/ojs/index.php/httpwwwcadtecempa.combrojsindexphp/article/view/82>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FILION, Louis Jacques. From entrepreneurship to entreprenology. In: INTERNATIONAL COUNCIL FOR SMALL BUSINESS WORLD CONFERENCE, 42., 1997, San Francisco. *Proceedings [...]*. Washington, DC: ICSB, 1997.

FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Knowledge creation and social networks in corporate entrepreneurship: the renewal of organizational capability. *Entrepreneurship Theory and Practice*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 123-144, Apr. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/104225879902300308>.

FRANÇA, Aurimar Barcelos; SARAIVA, Jeferson; HASHIMOTO, Marcos. Orientação empreendedora como indicador do grau de empreendedorismo corporativo: fatores que caracterizam os intraempreendedores e influenciam sua percepção. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas: REGEPE*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 78-103, set./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v1i3.38>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/38>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Brasília, DF: Líber Livro, 2008.

GEORGELLIS, Yannis; IOSSA, Elisabetta; TABVUMA, Vurain. Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 473-493, July 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq073>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/21/3/473/933839>. Acesso em: 24 nov. 2023.

GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOODE, William Josiah; HATT, Paul Kitchner. *Métodos em pesquisa social*. Tradução de Carolina Martuscelli Bori. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960. (Biblioteca Universitária. Série 2. Ciências Sociais, 3).

- HAGE, Jerald; AIKEN, Michael T.; MARRETT, Cora Bagley. Organization structure and communications. *American Sociological Review*, [s. l.], v. 36, n. 5, p. 860-871, Oct. 1971. DOI: <https://doi.org/10.2307/2093672>.
- HASHIMOTO, Marcos; BELÊ, Elizeu. A importância dos gerentes na orientação empreendedora. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*: REGEPE, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 120-144, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v3i2.131>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/131>. Acesso em: 24 nov. 2023.
- HASHIMOTO, Marcos. *Espírito empreendedor nas organizações: aumentando a competitividade através do intra-empreendedorismo*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HEMPHÄLÄ, Jens; MAGNUSSON, Mats. Networks for innovation – but what networks and what innovation? *Creativity and Innovation Management*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 3-16, Mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8691.2012.00625.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8691.2012.00625.x>. Acesso em: 24 nov. 2023.
- JOHANNISSON, Bengt. Entrepreneurship as a collective phenomenon. In: RENT CONFERENCE, 12., 1998, Lyon. *Proceedings* [...]. Lyon: [s. n.], 1998.
- JONG, Jeroen P. J. de; HARTOG, Deanne N. den. How leaders influence employees' innovative behaviour. *European Journal of Innovation Management*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 41-64, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1108/14601060710720546>.
- KIMBERLY, John R. Managerial innovation. In: NYSTROM, Paul C.; STARBUCK, William H. (ed.). *Handbook of organizational design*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1981. v. 1, p. 84-104.
- LANDSTRÖM, Hans; BENNER, Mats. Entrepreneurship research: a history of scholarly migration. In: LANDSTRÖM, Hans; LOHRKE, Franz (ed.). *Historical foundations of entrepreneurship research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010. p. 15-45.
- LAPOLLI, Édis Mafra; GOMES, Roberto Kern. Práticas intraempreendedoras na gestão pública: um estudo de caso na Embrapa. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 127-142, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190009>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/137889>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- LEYDEN, Dennis Patrick; LINK, Albert N. *Public sector entrepreneurship: U.S. technology and innovation policy*. New York: Oxford University Press, 2015.
- LEYDEN, Dennis Patrick. Public-sector entrepreneurship and the creation of a sustainable innovative economy. *Small Business Economics*, [s. l.], v. 46, n. 4, p. 553-564, Apr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11187-016-9706-0>.
- LONGENECKER, Justin G.; SCHOEN, John E. The essence of entrepreneurship. *Journal of Small Business Management*, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 26-32, July 1975.
- LOPES, Rose Mary Almeida; LIMA, Edmilson. Desafios atuais e caminhos promissores para a pesquisa em empreendedorismo. *Revista de Administração de Empresas: RAE*, São Paulo, v. 59, n. 4, p. 284-292, jul./ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020190406>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/80001>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- LUMPKIN, G. T.; DESS, Gregory G. Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. *Academy of Management Review*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 135-172, Jan. 1996. DOI: <https://doi.org/10.2307/258632>.
- MAIR, Johanna; MARTÍ, Ignasi. Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business*, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 36-44, Feb. 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jwb.2005.09.002>.

MASOOD, S. A.; DANI, S. S.; BURNS, N. D.; BACKHOUSE, C. J. Transformational leadership and organizational culture: the situational strength perspective. *Journal of Engineering Management*, London, v. 220, n. 6, p. 941-949, June 2006. DOI: <https://doi.org/10.1243/09544054JEM499>.

MATÉRIAS legislativas. In: GALILEU: Painel Legislativo. Brasília, DF: Senado Federal, [2022]. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=senado%2Fpainel%20legislativo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MCCLELLAND, David Clarence. *A sociedade competitiva: realização e progresso social*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A análise de conteúdo como uma metodologia. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 47, n. 165, p. 1.044-1.066, jul./set. 2017. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/3988>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MERRIAM, Sharan B. *Qualitative research and case study applications in education*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

MILLER, Danny. The correlates of entrepreneurship in three types of firms. *Management Science*, [s. l.], v. 29, n. 7, p. 770-791, July 1983. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.29.7.770>.

MINTROM, Michael; NORMAN, Phillipa. Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 37, n. 4, p. 649-667, Nov. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>.

MIRANDA, Junio Wallison. *Inovação no setor público brasileiro: uma análise das experiências premiadas, entre 2008 e 2018, no Concurso Inovação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019. Disponível em: <http://bdtd.ufm.edu.br/handle/tede/794>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MOORE, Mark H. Break-through innovations and continuous improvement: two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money & Management*, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 43-50, Jan. 2005.

MORAIS, Mateus Cerqueira Anício; VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; TONELLI, Dany. Polissêmias do empreendedorismo no setor público. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*: REGEPE, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 26-53, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v4i1.200>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/200>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MORRIS, Michael H.; KURATKO, Donald F. *Corporate entrepreneurship: entrepreneurial development within organizations*. Mason, OH: South-Western College Publishers, 2002.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*: RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/rj/rac/a/YDnWhSkP3tzFXdb9YRLCPjn?lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NORMANN, Richard. Organizational innovativeness: product variation and reorientation. *Administrative Science Quarterly*, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 203-215, June 1971. DOI: <https://doi.org/10.2307/2391830>.

NUNES, Luciana Aparecida. Nível de intraempreendedorismo dos dirigentes da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ. *Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 3, n. 1, p. 81-98, jan./jun. 2010.

OECD. *Skills for a high performing civil service*. [Paris]: OECD, [2017]. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge, 2005. (Routledge Masters in Public Management Series, 1).

PARÁ. *Decreto nº 2.959, de 16 de julho de 1998*. Cria na Secretaria de Estado de Segurança Pública, o Centro Integrado de Operações – CIOp, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado do Pará, 1998.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

PAULA NETO, Alcielis de; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; CORRÊA, Stela Cristina Hott. Intraempreendedorismo no setor público por meio de ações formativas e educativas das escolas de governo brasileiras. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa: RECADM*, Curitiba, v. 20, n. 3, p. 558-585, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21529/RECADM.2021020>. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3282>. Acesso em: 25 nov. 2023.

PHILLS JR., James A.; DEIGLMEIER, Kriss; MILLER, Dale T. Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, Stanford, CA, v. 6, n. 4, p. 34-43, 2008. DOI: <https://doi.org/10.48558/GBJY-GJ47>. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation. Acesso em: 25 nov. 2023.

PINCHOT III, Gifford. *Intrapreneuring: why you don't have to leave the corporation to become an entrepreneur*. New York: Harper & Row, 1985.

PINCHOT III, Gifford; PELLMAN, Ron. *Intrapreneuring in action: a handbook for business innovation*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1999.

PIX. [Brasília, DF]: Banco Central do Brasil, [202-]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>. Acesso em: 25 nov. 2023.

POL, Eduardo; VILLE, Simon. Social innovation: buzz word or enduring term? *The Journal of Socio-Economics*, [s. l.], v. 38, n. 6, p. 878-885, Dec. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.socsec.2009.02.011>.

PUBLICAÇÕES. Brasília, DF: Enap, [20-]. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/publicacoes>. Acesso em: 25 nov. 2023.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública: RAP*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, maio/jun. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6942>. Acesso em: 25 nov. 2023.

RECONHECENDO as equipes que estão fazendo a diferença no setor público. Brasília, DF: Enap, [2022]. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/concursos-e-premiacoes/26-concurso-inovacao>. Acesso em: 25 nov. 2023.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBINSON, Jeffrey. Navigating social and institutional barriers to markets: how social entrepreneurs identify and evaluate opportunities. In: MAIR, Johanna; ROBINSON, Jeffrey; HOCKERTS, Kai (ed.). *Social entrepreneurship*. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 95-120.

ROCHA, Bruna Gervasio; ANDREASSI, Tales. Experiência empreendedora no Brasil e nos EUA: aspectos culturais e financeiros sob o ponto de vista de empreendedores brasileiros. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas: REGEPE*, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 361-383, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v9i3.1403>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/1403>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ROSS, Joel E.; DARAB, Unwalla B. Who is an intrapreneur? *Personnel*, New York, v. 63, n. 12, p. 45-49, 1986.

ROWE, Lloyd A.; BOISE, William B. Organizational innovation: current research and evolving concepts. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 284-293, May/June 1974. DOI: <https://doi.org/10.2307/974923>.

SADLER-SMITH, Eugene; HAMPSON, Yve; CHASTON, Ian; BADGER, Beryl. Managerial behavior, entrepreneurial style, and small firm performance. *Journal of Small Business Management*, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 47-67, Jan. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-627X.00066>.

SANTOS, Fernanda Marsaro dos. Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, SP, v. 6, n. 1, p. 383-387, maio 2012. DOI: <https://doi.org/10.14244/%2519827199291>. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/291>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

SCOTT, John. *A matter of record: documentary sources in social research*. Cambridge, UK: Polity Press; Cambridge, MA: B. Blackwell, 1990.

SHOCKLEY, Gordon E.; FRANK, Peter M. The functions of government in social entrepreneurship: theory and preliminary evidence. *Regional Science Policy & Practice*, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 181-198, Aug. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2011.01036.x>.

SHORT, Jeremy C.; MOSS, Todd W.; LUMPKIN, G. T. Research in social entrepreneurship: past contributions and future opportunities. *Strategic Entrepreneurship Journal*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 161-194, June 2009. DOI: <https://doi.org/10.1002/sej.69>.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da. Inovação e intraempreendedorismo: abordagens, dimensões e delimitações no nível organizacional à luz da literatura internacional. *Revista Capital Científico – eletrônica (RCCe)*, Guarapuava, PR, v. 17, n. 1, p. 125-139, jan./mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5935/2177-4153.20190007>. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/5278>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da. *Intraempreendedorismo e governança pública: a relação entre o comportamento empreendedor e o desempenho da governança na gestão pública municipal*. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/2702>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PROCOPIUCK, Mário. Intraempreendedorismo no setor público: análise do comportamento empreendedor de gestores públicos municipais por meio do Carland Entrepreneurship Index (CEI). *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*: REGEPE, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 67-114, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v7i2.699>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/699>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SOUZA, Carla Patricia da Silva; TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch. Challenges and motivations for the development of an intrapreneurship initiative in a public university. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 10, n. 2, p. 338-356, abr./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5902/1983465914923>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/14923>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SPINK, Peter. Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 1-13, dez. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512003000200002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/cebape/a/JpBg99Bg946mQMhF9FTcsjD/?lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2023.

STAKE, Robert E. Case study methods in educational research: seeking sweet water. In: JAEGER, Richard M. (ed.). *Complementary methods for research in education*. Washington, DC: American Educational Research Association, 1988. p. 253-300.

- STAM, Erik. Knowledge and entrepreneurial employees: a country-level analysis. *Small Business Economics*, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 887-898, Oct. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11187-013-9511-y>.
- STEINMUELLER, W. Edward. Innovation studies at maturity. In: FAGERBERG, Jan; MARTIN, Ben R.; ANDERSEN, Esben S. (ed.). *Innovation studies: evolution and future challenges*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. p. 146-167.
- STEVENSON, Howard H.; JARILLO, J. Carlos. A paradigm of entrepreneurship: entrepreneurial management. *Strategic Management Journal*, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 17-27, 1990.
- TARABISHY, Ayman; SOLOMON, George; FERNALD JR., Lloyd W.; SASHKIN, Marshall. The entrepreneurial leader's impact on the organization's performance in dynamic markets. *The Journal of Private Equity*, London, v. 8, n. 4, p. 20-29, 2005. DOI: <https://doi.org/10.3905/jpe.2005.580519>.
- TEIXEIRA, Thatiana Stacaneli; ANDRADE, Daniela Meirelles; ALCÂNTARA, Valderi de Castro; OLIVEIRA, Naiara Kasmin de. Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público. *Revista PRETEXTO*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 57-71, jan./mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21714/pretexto.v20i1.5609>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5609>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social: APGS*, Viçosa, v. 13, n. 2, abr./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i2.10767>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/10767>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- TREVISAN, Wilson; AMORIM, Maria Cristina Sanches; MORGADO, Flávio. Empreendedorismo: do herói schumpeteriano ao executivo de sucesso. *Revista Pensamento & Realidade*, [São Paulo], ano 9, v. 26, n. 1, p. 3-14, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/7557>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- TUON, Lígia. Pix já é principal forma de pagamento do país; veja prós e contras do serviço. *CNN Brasil*, [s. l.], 30 mar. 2022. CNN Brasil Business. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pix-ja-e-principal-forma-de-pagamento-do-pais-veja-pros-e-contras-do-servico/>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 17, n. 41, p. 82-98, abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17n41p82>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- VERGA, Everton; SILVA, Luiz Fernando Soares da. Empreendedorismo: evolução histórica, definições e abordagens. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas: REGEPE*, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 3-30, set./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v3i3.161>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/161>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- YIN, Robert K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. (Métodos de Pesquisa).
- ZAHRA, Shaker A.; RAWHOUSER, Hans N.; BHAWE, Nachiket; NEUBAUM, Donald O.; HAYTON, James C. Globalization of social entrepreneurship opportunities. *Strategic Entrepreneurship Journal*, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 117-131, June 2008. DOI: <https://doi.org/10.1002/sej.43>.
- ZAMPETAKIS, Leonidas A.; MOUSTAKIS, Vassilis S. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector. *International Journal of Manpower*, [s. l.], v. 31, n. 8, p. 871-887, Nov. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1108/01437721011088557>.

Apêndices

Do Apêndice A constam todas as iniciativas vencedoras do Prêmio Enap de Inovação desde o início, com as respectivas categorias. O Apêndice B apresenta o pré-teste elaborado para a qualificação da proposta de entrevista, seguido do relato completo de sua realização e do conteúdo nela coletado. E no Apêndice C encontra-se a transcrição da entrevista com o líder de uma das iniciativas premiadas.

Apêndice A – Casos premiados pela Enap entre 1996 e 2020

Quadro 11 – Relação e quantitativo dos *cases* premiados pela Enap entre 1996 e 2020 com as respectivas categorias

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1996	Planejamento e desenvolvimento organizacional	Modelo de gestão como processo de inovação e aumento da produtividade A modernização do Inmetro: um projeto inovador no Setor Público Gerenciamento e planejamento de projetos urbanos – reorganização institucional do NEPHU Sucessão gerencial para a chefia geral de centros de pesquisa (P&D)	4
1996	Capacitação profissional e gestão de recursos humanos	Plano integrado de capacitação dos servidores técnico-administrativos Saúde e Prevenção: um passo para a melhoria da qualidade de vida Programa de formação educacional básica A informática de “pés no chão”: um suporte à reforma agrária Psicologia na Polícia Federal: uma experiência que está dando certo A prestação de serviços adequados, eficientes e seguros na classificação vegetal	6
1996	Avaliação de desempenho e controle de resultados	Sistema de planejamento e acompanhamento de atividades Política de avaliação e premiação da Embrapa: motivar para gerar resultados Avaliação de desempenho e produtividade Treinamento de gerência regional: avaliação e controle no Sistema Único de Saúde – São Paulo Indicadores de excelência do Seguro Social Avaliação de desempenho em estágio probatório Sistema de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos Convênio do sistema de gestão participativa	8
1996	Atendimento ao usuário	O INSS vai longe na busca da comunidade Central de Atendimento a Inativos e Pensionistas Central de Atendimento ao Contribuinte Controle de Atendimento Técnico Manual do usuário: uma experiência no Serviço Público Gestão empreendedora na Damf (PB)	6

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1996	Parcerias e gestão participativa	A saúde cidadã: uma experiência democrática de controle social Programa de atendimento nas agências da ECT por portadores de deficiência física Programa interativo de saúde ocupacional Como promover e trabalhar em parceria Reposição florestal no Estado de São Paulo Centro de Iniciação Profissional para Menores Controle dos estoques públicos de grãos	7
1996	Gestão de serviços sociais	Educação e saúde: uma proposta para o serviço de hemato-oncologia Fiscalização móvel Financiamento da cultura Sistema público de emprego e educação profissional Pergunte ao prefeito: divulgação e controle de verbas públicas na educação Círculo de controle de qualidade Programa de incentivo à produtividade e à qualidade total	7
1996	Gestão financeira e orçamentária	Gestão estratégica social Sistema de Orçamentação de Projetos e Obras Manual de procedimentos da Diafi	3
1996	Gestão de serviços gerais	Sistema de informatização das portarias Sistema informatizado de controle da frota Controle de bens permanentes por usuário Racionalização do almoxarifado Sistema integrado de administração de materiais	5
1996	Modernização de procedimentos	Rodízio na Serem Desenvolvimento e implantação do sistema Sancad na área de projetos de saneamento Círculo de controle de qualidade Programa de incentivo à produtividade e à qualidade total	4
1996			50

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1997	Atendimento ao usuário	Internet no Mare A Receita Federal na internet O fim das filas Declarações de renda de pessoa jurídica em disquete Melhoria do atendimento no ambulatório Maria da Glória Previsões de tempo por meio da internet	6
1997	Planejamento e desenvolvimento organizacional	Modernização dos processos finalísticos e de gestão UnB: o processo de mudança Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá como centro de referência Sistema integrado de planejamento e orçamento Sistema Informatizado de Análise de Risco Sistema laboratorial de apoio	6
1997	Capacitação profissional e gestão de RH	Treinamento em processos de recursos de benefícios Treinamento dos gerentes da Imprensa Nacional Leitura compartilhada de livros Treinamento em microinformática Projeto Arco-íris 49 Projeto RH NEW Qualidade de vida no trabalho Modelo para alocação de vagas Sistema de avaliação logística variada	8
1997	Avaliação de desempenho	Sistema gestor de desempenho de pessoal	1
1997	Parcerias e gestão participativa	Administração de imóveis funcionais O Incra com o pé na estrada Ação comunicação Uma alternativa para a crise Base flutuante de fiscalização federal integrada Revitalização e modernização do Museu do Índio	6
1997	Gestão de serviços sociais	Consórcio alimentar	1
1997	Gestão de serviços gerais	Sistema de manutenção É possível comprar bem no serviço público	2

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1997	Modernização de procedimentos	Controle de diárias Controle de viaturas Banco de dados da seção de análise de contas Consolidação da folha de pagamento Escritório virtual Sistema único de benefícios Manual para cálculos judiciais Controle de documentos Aprendiz e a parceira – INSS e Dataprev Sistema eletrônico de arquivamento de declarações Gerência de convênios	11
1997	Gestão da informação	Sistema gerador de ação fiscal A definição do conteúdo do prontuário essencial Sistema de controle e de informações gerenciais Informatização do MEC	4
1997			45
1998	Gestão pela qualidade	Projeto Vida Qualidade no atendimento bancário aos aposentados e pensionistas Projeto de reciclagem de papel de escritório	3
1998	Gestão da informação	Transferências para estados e municípios Rádio é prevenção Sistema de gerenciamento do cadastro de convênios – Sigeconv Sistema de acompanhamento de pessoal – Winsape Sistema integrado de informações educacionais – SIED	5
1998	Gerenciamento de custos	Qualidade alimentar no Serviço de Nutrição e Dietética	1
1998	Gestão participativa	Pool de atendimento médico e psicossocial A reforma agrária na boca do povo Ordenamento pesqueiro em área de proteção ambiental Fórum de clientes Fóruns de gestão participativa	5
1998	Gestão de recursos humanos e capacitação profissional	Sistema de educação a distância para profissionais de laboratório Programa de intercâmbio Casa familiar rural	3

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1998	Atendimento ao cidadão-usuário	Central de orientação ao cliente Modelo de atendimento Posto flutuante do Pará Atendimento de contribuintes por correio eletrônico Caixas postais comunitárias Consulados itinerantes Central de atendimento “Alô Trabalho” Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você! Central de atendimento ao público Programa agência itinerante Unidade móvel Unidade móvel de atendimento Modernização de procedimentos	12
1998	Modernização de procedimentos	Central de atendimento empresarial – Sistema Fácil Simplificação de procedimentos Sistema Trata Parcelamento – Tratapar Projeto Dossiê Descentralização da concessão de benefícios Gestão de arquivo orientada para o cliente Redesenho do processo de concessão de crédito	7
1998	Informatização de gestão	Concessão de bolsas de doutorado sem papel Sistema on-line de concessão de benefícios Modernização tecnológica	3
1998	Gestão financeira e orçamentária	Matriz de alocação de recursos financeiros para as unidades acadêmicas	1
1998	Fortalecimento institucional	Projeto 500 – modernização do atendimento Caixa Rede brasileira de promoção comercial Modernização dos mecanismos de controle de projetos culturais Programa Agentes de Desenvolvimento Gestão por projetos estruturantes Comunicação institucional e parcerias para fiscalização	6
1998	Avaliação de desempenho institucional e controle de resultados	Sistema de gestão estratégica em uma unidade de pesquisa O novo sistema de avaliação da educação básica – Saeb Exame nacional de cursos	3
1998	Avaliação de desempenho individual e controle de resultados	Sistema de gestão de desempenho	1
1998			50

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1999	Banco de oportunidades para acesso às funções gerenciais	Ministério da Fazenda Caixa Econômica Federal	1
1999	Banco de Preços Praticados na Área Hospitalar BPPH	Ministério da Saúde Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde SIS	1
1999	Cidadão: uma nova realidade	Ministério da Previdência e Assistência Social Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul Gerência Regional do Seguro Social de Pelotas	1
1999	Construção: Construindo segurança	Ministério do Trabalho e Emprego Subdelegacia do Trabalho e Emprego de Novo Hamburgo (RS)	1
1999	Emissão de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via Internet	Ministério da Fazenda Secretaria da Receita Federal (SRF)	1
1999	Estrada-Piloto	Ministério da Educação e do Desporto Escola Técnica Federal do Ceará Cefet-CE	1
1999	Farol do Desenvolvimento	Ministério da Fazenda Banco do Nordeste do Brasil S.A.	1
1999	Gerenciamento pela Qualidade Total – GTQ no INSS	Ministério da Previdência e Assistência Social Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul	1
1999	Gestão da Informação	Ministério da Saúde Fundação Oswaldo Cruz Diretoria de Administração do Campus	1
1999	Kit Detran	Ministério das Comunicações Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos Diretoria Regional de Minas Gerais	1
1999	Negociação Tripartite: uma nova metodologia para normalização	Ministério do Trabalho e Emprego Secretaria de Inspeção do Trabalho Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho	1
1999	Oficinas Itinerantes: Ações pró-ativas em favor das atividades fins da UFPA	Ministério da Educação e do Desporto Universidade Federal do Pará (UFPA)	1
1999	Política de Materiais	Ministério da Saúde Grupo Hospitalar Conceição Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	1
1999	Programa de crédito produtivo popular Crediamigo	Ministério da Fazenda Banco do Nordeste do Brasil S.A.	1

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
1999	Sistema de Cálculo de Acréscimos Legais SICALC	Ministério da Fazenda Secretaria da Receita Federal (SRF)	1
1999	Sistema Integrado de Comunicação Visual SICV	Ministério da Educação e do Desporto Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná Diretoria de Administração	1
1999	Sistema matricial de atividades	Ministério da Justiça Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	
1999	Sistema Omgs – Organizações Militares Prestadoras de Serviços	Marinha do Brasil Secretaria-Geral da Marinha	
1999			18
2000	Sistema Nacional de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (Saga)	Ministério da Fazenda Secretaria da Receita Federal	1
2000	Terceirização: o valor da parceria. Redução dos custos de postagem utilizando-se franquias de correios	Ministério da Educação Subsecretaria de Assuntos Administrativos Coordenação de Documentação e Informação	1
2000	Centro de Informática, Cidadania e Produção Cultural para Minorias (Cipro)	Ministério do Trabalho e Emprego Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Rio de Janeiro	1
2000	Recebimento de solicitações de 2ª via de documentos	Ministério das Comunicações Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos Diretoria Regional de São Paulo – Metropolitana	1
2000	Condomínio de empregadores rurais – um novo modelo de contratação no meio rural	Ministério do Trabalho e Emprego Secretaria de Inspeção do Trabalho	1
2000	Modernizando a gestão para a cidadania	Ministério da Saúde Núcleo Estadual do Rio de Janeiro	1
2000	Projeto Movimentação	Ministério da Previdência e Assistência Social Instituto Nacional do Seguro Social Gerência-Executiva (AM)	1
2000	Banco Federativo	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Secretaria para Assuntos Fiscais	1
2000	Ouvidoria-Geral da Previdência Social	Ministério da Previdência e Assistência Social Ouvidoria-Geral da Previdência Social	1

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2000	Programa de Readaptação ao Trabalho (PRT)	Ministério da Fazenda Caixa Econômica Federal	1
2000	Efetividade no estorno de medicamentos: otimização de uma sistemática para a aplicação correta do dinheiro público e maior segurança aos pacientes	Ministério da Educação Universidade Federal do Rio Grande do Sul Hospital de Clínicas de Porto Alegre	1
2000	Implantação de unidade de arrecadação e fiscalização no TRT – 8ª Região	Ministério da Previdência e Assistência Social Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Estadual no Pará Tribunal Regional do Trabalho – 8ª Região	1
2000	Projeto de racionalização e modernização do sistema normativo do Banco do Nordeste	Ministério da Fazenda Banco do Nordeste do Brasil S.A.	1
2000	Sistema Integrado de Passagens e Diárias (Sipad)	Ministério da Saúde Subsecretaria de Assuntos Administrativos Coordenação-Geral de Modernização e Desenvolvimento Institucional	1
2000	Contrato de autonomia de gestão	Ministério da Defesa Marinha do Brasil Secretaria-Geral da Marinha	1
2000	Inovações na administração universitária: gestão de recursos humanos	Universidade Federal de Santa Catarina Pró-Reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária Departamento de Recursos Humanos	1
2000			16

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2001	<p>Cap. 1 Visão panorâmica das experiências premiadas</p> <p>Cap. 2 Desenvolvimento das experiências premiadas</p> <p>Cap. 3 Experiências inovadoras para o usuário-cidadão</p>	<p>Este capítulo apresenta informações sobre o conjunto das experiências premiadas nas cinco primeiras edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal.</p> <p>Neste capítulo é analisada a evolução das experiências inovadoras premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, com vistas a explicitar algumas das características comuns aos projetos que se consolidaram e apresentar informações sobre o seu desenvolvimento ao longo do tempo.</p> <p>Este capítulo descreve e analisa experiências premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, que têm como principal foco a prestação dos serviços ao usuário-cidadão, com vistas a apresentar as possibilidades de melhoria da atuação do Setor Público nessa área. Em especial, o texto trata das experiências voltadas para a ampliação do acesso do usuário-cidadão a serviços públicos e informações.</p>	
2001		Livro de revisão	0
2001	<p>Planejamento e gestão estratégica</p> <p>Reestruturação do Incra</p>	<p>Otimização do uso de recursos para aumento da oferta de cirurgias cardíacas</p> <p>O Laboratório Central (Lacen), uma nova gestão estruturada em processos</p> <p>Produtividade e saúde financeira: a importância da venda de serviços pela Base Naval de Natal para clientes extra-Marinha</p> <p>Programa de gestão descentralizada nas gerências executivas do INSS</p> <p>Reestruturação do Incra</p>	5
2001	Articulação de parcerias	Carteiro amigo: o carteiro levando informações para o cidadão Parcerias para a melhoria do transporte de trabalhadores rurais	2
2001	Atendimento ao usuário: apoio ao atendimento	Vigilância à saúde da criança e do adolescente – Projeto “De volta pra casa”	1
2001	Gerenciamento de informações	Balço social dos municípios: interação com a sociedade para incentivar o desenvolvimento regional Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) Sistema de acompanhamento do estoque de benefícios	3
2001	Gestão financeira e orçamentária	Sistema de gestão de suprimento de fundos Sistemática de avaliação e priorização de investimentos em equipamentos	2
2001	Gestão de pessoas e capacitação	Alocação de pessoal com base em competência Avaliação de postos de trabalho e remuneração por competências: as funções comissionadas técnicas Sistema de treinamento por cotas	3
2001	Gestão de serviços gerais	Criação e revitalização dos espaços de convivência do Campus Universitário da UFPA	1

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2001	Gestão de suprimentos	ComprasNet: o site da transparência das compras governamentais	1
2001	Simplificação e agilização de procedimentos	Equipes de auditoria por especialidades médicas Padronização e controle de desempenho em processos de fiscalização	2
2001			20
2002	Planejamento e gestão estratégica	Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária (Siplan) Integração das decisões e procedimentos dos sistemas produtivo e de gestão Viabilizando o negócio de transporte marítimo no sistema Petrobras	3
2002	Estabelecimento de padrões de atendimento e serviços	Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) Protocolos assistenciais como estratégia de adesão às melhores práticas clínicas e otimização de recursos	2
2002	Simplificação e agilização de procedimentos	“Pregão”, uma nova modalidade de licitação	1
2002	Atendimento ao usuário	Arquivo do Trabalhador (AT) Rede Governo: o portal de serviços e informações para o cidadão “Escreve Cartas” ajuda pessoas analfabetas a escreverem cartas Sistemas de Protocolo Postal da Justiça do Trabalho – 3ª Região Projeto Bombeiros da Vida Grupo informativo multidisciplinar em pré-operatório de cirurgia cardíaca	6
2002	Articulação de parcerias	Contrato de Safra: a regularização das relações de trabalho dos safreiros Programa Trabalhando com Parceiras Tradicionais	2
2002	Gerenciamento de pessoas e capacitação	Programa de Consultoria Integrada – Times de Resultados Programa de Valorização e Reconhecimento ALGO+	2
2002	Gerenciamento de informações	Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (Siprev)	1
2002	Avaliação de Desempenho Institucional	Supervisão Técnico-Administrativa às unidades da Fundação Nacional de Saúde	1
2002	Gerenciamento de custos	Economicidade do projeto de ampliação do aeroporto de Guarulhos Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	2
2002			20

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2003	Articulação de parcerias	Eleições 2002 Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior (Redeagentes)	2
2003	Estabelecimento de padrões de atendimento e serviços	Programa Permanente de Qualificação em Atendimento e Vendas (PPQAV)	1
2003	Gerenciamento de informações	Catálogoção, uma ferramenta para a logística Gerenciamento da rede de supervisão da Eletronorte (GerenteSage) Sistema de Informação de Legislação (Silab) Sistema Ponto Focal – gerenciamento eletrônico de informações sobre exigências técnicas Tecnologia da informação como suporte à gestão em controle de infecções hospitalares – impacto na qualidade assistencial	5
2003	Implantação de melhoria contínua	Revisão de preços por meio de indicadores de mercado e parâmetros da licitação Serviço de análises clínicas em sintonia com o meio ambiente Sistemas de informações para o licenciamento ambiental: exemplo de cooperação interinstitucional para melhoria da gestão ambiental	3
2003	Inclusão social	Voluntariado e cidadania	1
2003	Simplificação e agilização de procedimento	Baixa de empresa web Exporta Fácil – o serviço de exportação dos Correios Gestão eletrônica de documentos na Marinha	3
2003			15
2004	Articulação de parcerias	Articulação de parcerias – Modelo de gestão de capacitação da PR – Pool de Capacitação	1
2004	Atendimento ao cidadão e inclusão digital	Gesac Governo eletrônico – serviço de atendimento ao cidadão	1
2004	Gerenciamento de custos	Sistema de custos e informações gerenciais do Bacen	1
2004	Planejamento e gestão estratégica	Sistema radar comercial Gestão estratégica de compras: otimização do pregão presencial O novo olhar sobre a gestão de pessoas do Setor Público, na nova idade da democracia no Brasil Centro de pesquisas do HCPA: inovando a gestão da pesquisa, por meio de laboratórios compartilhados	4
2004	Simplificação e agilização de procedimentos	Sistema de controle da arrecadação do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante	1
2004			8

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2005	Articulação de parcerias	Prosa Rural – O programa de rádio da Embrapa	1
2005	Avaliação de desempenho institucional	Sistema Pier e gestão por resultados	1
2005	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente Sistema de controle de remanejamento e reserva técnica	2
2005	Estabelecimento de padrões de atendimento de serviços	Mudança de paradigma na prestação de serviços pela Receita Federal do Brasil	1
2005	Gerenciamento de informações	Sistema georreferenciado de monitoramento e apoio à decisão da Presidência da República (Geo/PR) Sistema de Gestão Financeira e de Convênios (Gescon)	2
2005	Gerenciamento de pessoas e capacitação	E@D – Projeto Serpro de Educação a Distância Programa de Reabilitação Profissional – Gestão de pessoas buscando resultados e o desenvolvimento da cidadania	2
2005	Implantação de melhoria contínua	Mudança organizacional em busca da excelência Cadastramento de pré-projetos pela Internet Medidas saneadoras na gestão do estoque Registro eletrônico do atendimento ambulatorial: mais um passo na consolidação do prontuário eletrônico do paciente	4
2005	Planejamento e gestão estratégica	Alinhamento estratégico do Censipam – parceria, eficiência e eficácia na gestão pública Utilização do Quality Function Deployment (QFD) como ferramenta de planejamento Plano popular de desenvolvimento sustentável a jusante da UHE Tucuruí	3
2005	Simplificação e agilização de procedimentos	Audprev – Sistema de auditoria previdenciária BIM – Bibliotecas Integradas da Marinha Programa de Racionalização de Processos com base na Aprendizagem Organizacional – PRPAO Redução da taxa de cancelamento de cirurgias por meio da otimização do processo assistencial	4
2005			20
2006	Arranjos institucionais para a coordenação e implantação de políticas públicas	Projeto hospitais-sentinela: uma estratégia de vigilância para a pós-comercialização de produtos de saúde Gestão dos escritórios brasileiros de turismo no exterior	2
2006	Atendimento ao usuário	Implantação do pré-atendimento na agência dos Correios Adolfina, em Pinheiros em São Paulo	1
2006	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS	1
2006	Controle de resultados	Apuração automática do desempenho da distribuição do serviço Sedex	1

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2006	Estabelecimento de padrões de atendimento de serviços	Como um protocolo de classificação de risco pode qualificar o encaminhamento dos pacientes na emergência Melhoria de gestão com foco no trinômio: pessoas, processos e TIC	2
2006	Implantação de melhoria contínua	Rede Suas: o sistema nacional de informação da Assistência Social	1
2006	Cidadania e inclusão social	Reinserção do aluno no seu ambiente de convívio escolar e social após a alta hospitalar	1
2006			10
2007	Arranjos institucionais para a coordenação e/ou implantação de políticas públicas	Censo Previdenciário: soluções inovadoras para a atualização cadastral Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas sociais do Governo Federal	3
2007	Atendimento ao cidadão	Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável Cartão do Cidadão	2
2007	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Portal da Transparência Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras (SMMT)	2
2007	Gestão da Informação	Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais Minibibliotecas da Embrapa	2
2007	Melhoria dos processos de trabalho	Sistema de pré-qualificação de marcas e produtos médico-hospitalares do Inca	1
2007			10
2008	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implantação de políticas públicas	Ecopostal – Um programa socioambiental com geração de emprego e renda Programa Caminho da Escola Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta) Programa de Documentação da Trabalhadora Rural	4
2008	Atendimento ao cidadão	Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat) Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade	3
2008	Melhoria dos processos de trabalho	Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro de Medicamentos Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística do Departamento de Polícia Federal	2
2008	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)	1
2008			10

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2009	Arranjos institucionais para a coordenação e/ ou implantação de políticas públicas	Oposições a pedidos de patente de medicamentos Pacto nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres	2
2009	Avaliação e monitoramento de políticas públicas Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade em educação do PBF) Índice de Desenvolvimento da Educação	2
2009	Gestão da informação	Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)	2
2009	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) Sistema de Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro (Siadi)	2
2009	Melhoria de processos de trabalho	Sistema e-Mec: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública: jurídica, organizacional e tecnológica	1
2009	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública	1
2009			10
2010	Arranjos institucionais para coordenação e/ ou implantação de políticas públicas	A Estratégia de Saúde da Família Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família Projeto Pensando o Direito	4
2010	Atendimento ao cidadão	Aposentadoria em até 30 minutos Programa Banda Larga nas Escolas	2
2010	Gestão da informação	Portal de Periódicos da Capes Sistema de Coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica – Educacenso	2
2010	Melhoria dos processos de trabalho	Agroamigo Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom)	2
2010			10

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2011	Arranjos institucionais para a coordenação e/ou implantação de políticas públicas	Atividade pioneira na Polícia Rodoviária Federal no Brasil – fiscalização de excesso de peso Portal do Software Público Brasileiro Registro de Preços Nacional (RPN)	3
2011	Atendimento ao cidadão	Aviso para Requerimento de Benefício	1
2011	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil	1
2011	Gestão da Informação	Sistema de Registro Eletrônico de Ponto Spade-PRO – Sistema de Prospecção e Análise de Desvios em Exames (provas objetivas)	2
2011	Melhoria dos processos de trabalho	Compras públicas sustentáveis: uma experiência de compra sustentável compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e-Processo – Processo Administrativo Digital Vistorias de Aeronaves – Centralização do Planejamento e Controle	3
2011			10
2012	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implantação de políticas públicas	Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar Termo de Ajuste Sanitário (TAS)	2
2012	Atendimento ao cidadão	Teleassistência em rede para regiões remotas: melhorando o acesso da população à Atenção Especializada em Saúde	1
2012	Gestão da informação Projeto Porto Sem Papel	Modelo de Gestão do Ambiente de TI Aplicado ao IBGE Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) Um novo paradigma nas Transferências Voluntárias da União	3
2012	Melhoria dos processos de trabalho	Projeto Visita Virtual e Videoconferência Judicial Sistema de emissão e controle de Autorização de Voo da Anac (Siavanac) Almoxarifado Virtual: uma proposta de sustentabilidade por contratação de Gerenciamento de Meio	3
2012	Planejamento, orçamento gestão e desempenho institucional	Eco Universidade: Plano Ambiental para uma universidade socioambientalmente correta	1
2012			10
2013	Arranjos institucionais para a coordenação e/ou implantação de políticas públicas	Inovasus: um incentivo às novas práticas Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde Plano Brasil Sem Miséria (BSM)	3
2013	Atendimento ao cidadão	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	1
2013	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS	1

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2013	Gestão da informação	SargSUS: Sistema de Apoio à Construção do Relatório Anual de Gestão do SUS	1
2013	Melhoria dos processos de trabalho	Criação do Banco Nacional de itens do Enade Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos Novo processo de Análise de Atos de Concentração Econômica	3
2013	Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional	Sistema de Gestão da Geração Interligada da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH): Modelo de Excelência da Gestão (MEG) Integrado à Manutenção Produtiva Total (TPM)	1
2013			10
2014	Arranjos institucionais para coordenação e implantação de políticas públicas	A Bolsa-Formação do Pronatec Programa InovAtiva Bra	2
2014	Atendimento ao cidadão	Serviço de Logística Reversa em agência dos Correios	1
2014	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Integração de dados do Programa Brasil Quilombola (PBQ)	1
2014	Gestão da informação	Inovação na prospecção de clientes Sistema de acompanhamento de contratos de repasse (Siacor)	2
2014	Melhoria dos processos de trabalho	Aquisição de equipamentos médicos de grande porte no modelo Turnkey Programa de redução de litígios e de aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União Resolução extrajudicial de conflitos entre consumidores e operadoras de Planos de Saúde Veículo de diagnóstico de rodovias (VDR)	4
2014			10
2015	Arranjos institucionais para a coordenação e implantação de políticas públicas	Classificação indicativa para o mercado digital: a solução para um novo mercado (Iarc) Novo marco legal para a implantação do Programa Cisternas Facilitação e ampliação do acesso gratuito ao transporte aéreo de órgãos, tecidos e equipes para transplantes Programa Start-Up Brasil Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de produtos estratégicos do SUS	5
2015	Atendimento ao cidadão	Consumidor.gov.br Sinesp Cidadão	2
2015	Gestão da Informação	O Processo Eletrônico Nacional e a solução que revolucionou a gestão dos processos administrativos governamentais	1
2015	Melhoria dos processos de trabalho	Central de Compras e Contratações do Governo Federal Destinação ambientalmente adequada de resíduos provenientes da destruição de bebidas apreendidas pela Receita Federal Sistema Macros	3
2015			11

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2016	Processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual ou distrital	Banco de Preços – Nota Fiscal Eletrônica Gestão Eletrônica de Trânsito – Talonário Eletrônico PMSC Mobile – Tecnologia móvel para gestão de atendimentos policiais Projeto Resolução de Demandas Repetitivas – “Paz Judicial!” Sistema Informatizado de Ouvidoria – Ouv/DF	5
2016	Inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal	AGHU – Modelo de Gestão do HCPA Inovando a Assistência à Saúde Programa de Eficiência Energética: Uso de Painéis Solares Fotovoltaicos Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) Sistema Unificado do Processo de Obras – Opus	5
2016	Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal	Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do Cead De 4 anos a 180 dias: a transformação do Cebas na Assistência Social Petitionamento eletrônico e transparência ativa: inovação na oferta de serviços e transparência ao cidadão Uso de Imagens – Paperless Projeto Iris – Reconhecimento facial de viajantes	5
2016			15
2017	Inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual ou distrital	Controladoria na Escola Inventário APP: Modernização da gestão patrimonial mobiliária PITCH GOV.SP Programa de Instrutoria Interna Programa Sustentare	5
2017	Inovação em Processos Organizacionais no Poder Executivo federal	Auditoria Contínua: Experiência do Centro de Controle Interno da Marinha Gerador de Público Metodologia de Alocação dos Servidores Projeto de Implantação do Centro de Serviços Compartilhados da Infraero Táxi Gov: Mobilidade de Servidores no Governo Federal	5
2017	Inovação em Serviços ou Políticas Públicas no Poder Executivo federal	Formulação participativa do Programa Nacional de Saneamento Rural INSS Digital: Uma nova forma de aprender Mops: Mapas estratégicos para políticas de Desenvolvimento Social Painel de Preços – Inovação na estimativa de preços em Compras Públicas Sinesp Infoseg – Sistema de Pesquisa	5
2017			15
2018		Não localizado no site	

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2019	Inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual e distrital	<p>Da pena alternativa criminal às tecnologias sociais – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (MS)</p> <p>Gestão em saúde baseada em indicadores: <i>case</i> HMIB – Hospital Materno Infantil de Brasília (DF)</p> <p>Melhores práticas com inovação aberta metropolitana – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (SP)</p> <p>Novo Prêmio Inoves: acelerando iniciativas públicas – Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (ES)</p> <p>Programa de internato em Administração e Gestão Municipal da Fundação João Pinheiro (MG)</p>	5
2019	Inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal	<p>Avaliação de impactos da pesquisa agropecuária – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (DF)</p> <p>Implantação do Hubine, o Hub de Inovação do Banco do Nordeste – Banco do Nordeste do Brasil S.A. (CE)</p> <p>Projeto de Evolução do Programa de Gestão de Demandas (PGD) – Controladoria-Geral da União (DF)</p> <p>Sicaf 100% digital – Ministério da Economia (DF)</p> <p>SisHAB – Gestão e Otimização da Análise de Requerimentos Agência Nacional de Transportes Terrestres (DF)</p>	5
2019	Inovação em serviços e políticas públicas no Poder Executivo federal	<p>Evidências para Políticas de Equidade em Saúde: informação para ação – Ministério da Saúde (DF)</p> <p>Meu INSS – Central de Serviços – Instituto Nacional do Seguro Social (DF)</p> <p>Plataforma de cidadania digital – Ministério da Economia (DF)</p> <p>Portal Único de Comércio Exterior e o novo processo de exportações – Ministério da Economia (DF)</p> <p>Rede Cadastro Único – MC (DF)</p>	5
2019			15

Ano	Categorias	Iniciativas premiadas	Obs.
2020	Inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal, estadual e do Distrito Federal	Sistema de credenciamento de empresas e Sistema de rastreabilidade – Polícia Civil de Minas Gerais PosSchedule Solver – Geração de escalas para profissionais da Saúde – Hospital de Clínicas de Porto Alegre Gestão de Qualidade – sistema de vigilância extubação não planejada – Universidade Federal do Paraná	3
2020	Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo federal	Carteira de Trabalho Digital – Ministério da Economia (DF) Uso de inteligência artificial e eficiência nas ouvidorias públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN) Otimização da fiscalização e emissões atmosféricas veiculares – Ministério da Justiça e Segurança Pública (MG)	3
2020	Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual, do DF e municipal	Modelo de apoio à fiscalização de equipamentos públicos de alimentação – Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do RN Programa Municipal de Linguagem Simples – Prefeitura Municipal de São Paulo Confecção de Órteses de baixo Custo – Hospital Geral de Vitória da Conquista (BA)	3
2020			9
1996-2020			417

Apêndice B – Roteiro semiestruturado da entrevista

a) Introdução

Olá!

Meu nome é Ilana Trombka, sou aluna do doutorado profissional em Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Estou desenvolvendo a minha tese de doutorado sobre o intraempreendedorismo na esfera pública. O título do meu trabalho é: “O desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito público federal com foco na inclusão social: um estudo de casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação”.

Você é convidado a participar desta pesquisa, pois coordenou a equipe responsável por um dos nove casos selecionados. Esses casos foram escolhidos por terem sido premiados entre 2016 e 2020 e porque tiveram impacto, direto ou indireto, na inclusão social do público-alvo de política pública.

Esta entrevista será realizada em quatro blocos que abordarão os seguintes temas: 1) características intraempreendedoras dos servidores que participaram da ação (de forma genérica e impessoal); 2) características da organização em que ocorreu a iniciativa; 3) tipicidades sobre o caso específico; e 4) conexão do caso com a inclusão social de público-alvo de política pública.

Ao final de cada bloco de perguntas, você terá a oportunidade de comentar sobre o tópico, bem como a de contribuir no que lhe parecer pertinente.

Apenas para confirmar: você participou como Diretor de Gestão e Inovação no caso *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais: o caso do Cecd*, vencedor do Prêmio Enap de Inovação de 2016 na categoria Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo federal?

b) Características intraempreendedoras dos servidores que participaram da ação

1. Estudos apontam que os empreendedores apresentam algumas características comportamentais específicas. Você concorda com isso em relação aos intraempreendedores públicos?
2. Quais seriam essas características e como elas se apresentaram na atuação dos intraempreendedores no caso *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais*?
3. Essas características, em sua opinião, são próprias do servidor? Ou podem despontar com o comportamento da equipe de que ele faz parte?

4. As características do intraempreendedor público se relacionam com a missão de servidor público?
5. A dimensão da criatividade, da propensão ao risco e do impulso a melhoria constante aparece reiteradamente na teoria sobre o tema. Como você percebe essas variáveis na sua experiência com intraempreendedores públicos?
6. Você gostaria de acrescentar algo ainda comentado sobre as características empreendedoras que tenha sido relevante para a consecução dos objetivos do projeto sob sua coordenação?

c) Características das organizações em que os casos vencedores foram desenvolvidos

Quanto aos aspectos relacionados à organização e suas características internas, três questões aparecem em destaque na revisão de literatura: cultura organizacional (CO), ações gerenciais e papel da liderança. Vamos explorá-las neste segmento da entrevista.

7. Em relação à CO na instituição em que o projeto foi desenvolvido, o que você poderia dizer?
8. Ela é semelhante à CO das demais organizações públicas ou existe algum aspecto que a diferencia?
9. A CO da instituição favorece o intraempreendedorismo? Se sim, com base em que características?
10. Na instituição em que o projeto foi desenvolvido, que características das ações gerenciais impactaram positivamente para seu sucesso?
11. Na instituição em que o projeto foi desenvolvido, que características das ações gerenciais dificultaram a sua execução?
12. Como as lideranças da organização se comportam em relação a projetos inovadores em geral?
13. Especificamente, como as lideranças da organização se comportaram em relação a esse projeto vencedor do Prêmio Enap de Inovação?
14. A ação da liderança organizacional em relação ao projeto desenvolvido “contaminou” de alguma forma o restante da organização? E a equipe envolvida no projeto? Como?
15. Você gostaria de acrescentar algo ainda não comentado que, em sua opinião, é relevante como característica de sua organização?

d) Aspectos identificados nos casos de inovação estudados

Nesta terceira parte da entrevista serão abordados aspectos identificados como recorrentes nos nove casos estudados para a tese de doutoramento. Em sua opinião, quanto à iniciativa do (órgão) no caso ganhador de (ano) (nome):

16. O sucesso da iniciativa foi fruto de uma ação coletiva da equipe responsável pelo projeto?
17. Foi necessária capacitação própria para desenvolver o projeto?
18. Houve esforço de comunicação apropriado para facilitar a implantação da iniciativa?
19. A iniciativa desenvolveu-se apenas com os recursos do órgão ou houve interação com outras organizações para seu planejamento e implantação?
20. Para a realização do projeto foi necessária a busca externa de dados?
21. Como foi o comprometimento da equipe envolvida? Como impactou no projeto?
22. A iniciativa do projeto foi provocada por uma demanda externa?
23. Um dos objetivos do projeto era a desburocratização ou a simplificação processual?
24. Para a implantação do projeto foram utilizados recursos já disponíveis na organização?
25. A ação impacta direta ou indiretamente o cidadão?
26. A iniciativa em tela interage com outras ações da esfera pública?
27. A efetivação da iniciativa se utilizou de recursos de TIC?
28. Em que medida o projeto favoreceu a transparência e o controle social?
29. Você gostaria de acrescentar algo ainda não comentado que tenha sido relevante para a implantação do projeto?

e) Aspectos vinculados à inclusão social

Chegamos à quarta e última parte de nossa entrevista. Aqui exploraremos o tema da inclusão social no projeto em análise. Em relação a esse aspecto, eu gostaria de saber:

30. O fato de o projeto ser uma iniciativa de fomento da inclusão social impactou o comportamento da equipe por ele responsável?
31. O fato de o projeto ser uma iniciativa de fomento da inclusão social impactou a forma como sua organização o priorizou?
32. Projetos de inclusão social são facilitados em estruturas públicas?
33. Você gostaria de acrescentar algo ainda não comentado que, em sua opinião, tenha sido relevante para a implantação de projetos de inclusão social na área pública?

f) Fecho

Sei que essa entrevista foi longa, mas sua contribuição é fundamental para entender e aprofundar os estudos relativos ao intraempreendedorismo na área pública. Agradeço-lhe a disponibilidade tanto como pesquisadora responsável pelo estudo quanto, especialmente, como servidora pública que acredita em nossa missão de formatadores de um País mais justo e inclusivo. Penso que as inovações são fundamentais para que possamos desenvolver ações em linha com essa missão. Muito obrigada!

Apêndice C – Transcrição da entrevista com Caio Nakashima

Ilana Trombka: Caio, bom dia!

Caio Nakashima: Bom dia!

Eu tô fazendo o pré-teste da entrevista semiestruturada para a tese de doutorado em Administração de Empresas, Doutorado Profissional da Eaesp-FGV de São Paulo, com o doutor Caio Nakashima, responsável pelo caso *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas públicas: o caso do Cead*, vencedor do Prêmio Enap de Inovação de 2016. Bom dia, Caio! Obrigada pela disponibilidade.

Bom dia!

Nós vamos trabalhar com um roteiro semiestruturado, dividido em quatro etapas. A primeira delas é a que trabalha com as características intraempreendedoras dos servidores que participaram da ação vencedora. Os estudos apontam... estudos históricos apontam que os empreendedores apresentam algumas características comportamentais específicas. Você concorda com essa afirmação em relação aos intraempreendedores públicos?

Não posso concordar, porque não sei quais são as características.

Então, você acha que eles têm algumas características específicas que você, no seu trabalho, conseguiu identificar nesse grupo?

O grupo que participou do projeto sempre tá preocupado nos beneficiários do nosso projeto, né? Quer dizer, que é atender ao povo do Cadastro Único. Então, a gente nunca foi atrás de dinheiro, né? Fizemos tudo isso pelo amor à camisa, né? E não é da nossa obrigação fazer isso, né? E nosso desejo era que a informação chegasse pros gestores do Cadastro Único, gestores do Bolsa Família à época.

E esse grupo de pessoas que trabalhou com você na tua opinião, eles tinham essa característica de fazer, como você disse, para melhorar os serviços pros beneficiários do Cadastro Único. Era essa característica de ter vontade de melhorar, né? Era uma coisa que já era própria deles, dessas pessoas, ou quando eles se juntaram na equipe, isso ainda ficou majorado? Ou já eram pessoas que tinham... que já eram... que já tinham essa característica de querer melhorar, querer transformar as coisas para melhor?

Eu acredito que já eram pessoas assim. Eu só... só... só... só entrei na equipe, ali. Só fui mais um na equipe, né? Não foi... eu não fiz essa... não catalisei as pessoas pra fazer isso, quer dizer, eu entrei na equipe porque eles já estavam com esse espírito.

E, na tua opinião, essa característica, esse espírito de melhorar o serviço prestado – isso tem alguma vinculação com ser servidor público?

Não, porque metade não eram servidores públicos. Metade eram terceirizados, né? Alguns eram terceirizados... Alguns eram servidores públicos, outros eram terceirizados... então, não é o servidor público que fez a diferença.

Mas, talvez, estar no ambiente do Serviço Público? Ou seja, existia... essa vontade de melhorar tinha alguma relação com estar trabalhando num órgão público ou estar prestando um serviço público?

Prestando serviço público, com certeza, isso sim, isso fez... fez uma grande diferença porque a gente viu o resultado na ponta ajudando a administração do Programa Bolsa Família à época.

Você, no começo, logo na primeira pergunta, você disse que você não sabia quais eram essas... são essas características. Têm três características que, independente do teórico que a gente leia, aparecem sempre uma é que o empreendedor, não obrigatoriamente o empreendedor público, mas o empreendedor... ele costuma ser criativo, ele aceita alguma propensão ao risco, e ele tem essa terceira característica... é uma que você já falou que ele tem um impulso pela melhoria constante, né? Então, isso é bastante reiterado nas teorias. Você percebeu isso na experiência que você teve?

A coisa do risco é muito interessante. O projeto tinha tudo para não dar certo, né?

Por que não dar certo? Porque outras grandes empresas, como a Caixa Econômica, já tinham tentado fazer isso... não tá... não tinham entregue. Além de empresas como a Caixa Econômica, empresas terceirizadas de TI lá do Ministério tentaram fazer, e não tava funcionando. Então, a gente tentou fazer. Ponto. A grande vantagem de entrar nesse projeto [é] que nós não tínhamos a obrigação de fazer, né? Ou seja, não tínhamos a obrigação de entregar o resultado, pois não éramos pagos para fazer isso éramos pagos para ajudar na gestão. E eu brinco sempre... como eu sou muito preguiçoso, prefiro fazer essas coisas e me dar tempo para pensar nas outras do que ficar fazendo aquele trabalho repetitivo sempre. Então, entramos no projeto, e deu certo. Então, a coisa do risco? Teve o risco, sim, mas não tínhamos a obrigação de dar certo, né? Como uma empresa terceirizada que é paga para dar uma solução e não consegue dar a solução, e aí ela tem suas penalidades... a gente não tinha essa... esta obrigação, a princípio.

Então... você já falou do impulso da melhoria logo no começo, a propensão ao risco, vocês... essa equipe tomou o risco, mas tinha a vantagem de não ter a obrigação de entregar, até porque já tinha sido tentado outras vezes. Então, sim, vocês assumiram um risco de não dar certo, mas, se não desse certo, também, ia ser só mais uma experiência que já vinha sendo tentada.

Exatamente.

E a criatividade? Você observou isso? Porque, quando você fala que outros tentaram, e não deu certo, por que deu certo com você, se outros já tinham tentado?

Porque aí... aí acho que entra a coisa da criatividade... nós não fomos pelo caminho... vamos chamar “caminho feliz”, né? O caminho tradicional onde todo mundo estava fazendo, quer dizer, sabendo onde os... concorrentes? Não, não é concorrente... onde as outras empresas tentaram fazer e não deu certo... quer dizer, não vamos seguir por esse caminho, vamos seguir por outro. E fomos tentando, tentando, tentando, né? E consertando, à medida que colocava um módulo no ar, não dava certo, e corrigíamos etc., E ouvíamos muito o usuário, né? O usuário ficava a toda hora nos alimentando com *feedback*. Algo interessante, quer dizer, o usuário. tanto pra Caixa, quanto para as terceirizadas, eram gestores do Ministério, enquanto que o nosso usuário tava focado no gestor no município e no estado. Então, esse pessoal nos ajudou bastante, né? O pessoal do Ministério ajudou um pouquinho menos, e o pessoal dos municípios ajudaram muito mais. E isso permitiu criar novas soluções, novos caminhos, caminhos não antes trilhados.

Então... aqui, realmente, você falou a criatividade foi de buscar uma outra forma, né? De solucionar o que não tinha sido tentado, mas você tocou num ponto que aqui não tá, mas me parece bastante interessante, que foi essa abertura que vocês tiveram para um outro público, que antes da Caixa, uma

empresa terceirizada queria conversar com vocês, porque achava que tinha que atender vocês...

Exatamente.

E vocês não. Vocês achavam que vocês tinham que atender os municípios, as pessoas, né? E essa mudança de visão trouxe uma diferença na... na efetivação do objetivo.

Trouxe muita, e isso enriqueceu bastante o nosso processo.

Essa parte da gente buscar entender as características das pessoas que trabalharam na equipe tá terminando. Você gostaria de acrescentar alguma coisa sobre características dessa equipe, liderada por você, que trabalhou nesse *case* vencedor? Alguma coisa que essa equipe tinha que a caracterizava? A sua forma de trabalho?

São pessoas muito incomodadas, né? Incomodadas no sentido de... não ficam satisfeitas do jeito que estão, quer dizer, sempre querem achar algo melhor para fazer. Então, eu brinco que são pessoas que têm pulga no corpo, porque sempre estão se mexendo, né? Não estão paradas ali. Isso ajuda bastante a coisa, né?

E aí não tinha diferença entre a parte da equipe, que era servidor efetivo ou terceirizado?

Não.

O efetivo não se acomodava porque já estava efetivo. Ele também tem essa característica de...

Pelo menos, as pessoas que trabalharam nessa equipe, sim.

Bom... A segunda parte da entrevista vai tratar sobre as características da organização em que o case vencedor foi desenvolvido na época, o MDS, né? Em relação aos aspectos da organização, do MDS, das características internas, três questões aparecem com bastante destaque na revisão da literatura, que é a CO [cultura organizacional], as ações gerenciais e o papel da liderança. E aí a gente vai falar um pouco mais sobre isso em relação à CO da instituição, no caso o MDS, em que o case foi desenvolvido o que que você percebe? Como é que você percebe a CO, ou percebia em 2016 a CO do MDS?

Eu não sei dizer do MDS. Posso dizer da secretaria onde trabalhava, que é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação [Sagi]. Desde que foi criada a secretaria, tinha a seguinte ideia é uma secretaria, eu vou... eu vou ser um pouco jocoso, mas era o espírito é uma secretaria “inútil”, né? Ninguém faz avaliação e gestão da informação, né? Então, para que essa secretaria sobreviva, a gente tem que gerar serviços que sejam úteis para a sociedade, para o Ministério, né? Para todos, para que a gente sobreviva. Então, a gente não podia ficar... não é que não poderia, o espírito era vamos tentar, sempre, inventar, gerar produtos que agreguem valor para o... para o nosso usuário, né?

Então, vocês tinham uma certa liberdade lá, porque se era uma secretaria que ninguém sabia direito para que que servia, também não tinha aquela cobrança diária de “tem que fazer isso”, ou seja, vocês tinham no espírito um pouco mais de liberdade, assim?

E aí... aí, vamos dividir em duas partes a secretaria, na época, tinham... bom, na época tinham quatro, quatro departamentos: um de avaliação, um de disseminação, um de monitoramento e um de gestão de informação... os de avaliação e monitoramento tinham orçamento, eles eram mais engessados. Eu, que trabalhava no Departamento de Gestão da Informação, a gente optou... nós não queremos orçamento, nós queremos gente, né? E, na época, começamos com alguns alunos, ex-alunos da Universidade, não... do Cefet-Ceará, porque o diretor, à época, era professor de lá, trouxe alguns alunos de lá; e fomos criando, através de terceirizados, contratos com a Unesco, contratos com órgãos internacionais... Contratamos bastantes consultores e fomos levando o Ministério... E essa cobrança que você diz que não tínhamos... não tínhamos em termos de órgãos de controle, mas temos cobrança do Ministério... “vocês têm um espaço, vocês têm cargo etc., e vocês não fazem nada”. Então, a gente tinha que mostrar resultado. Então, fomos criando produtos que agregavam valor para o Ministério, né? E um desses produtos foi esse Cead, né? Consulta do Cadastro Único.

Então, tinha... o departamento de vocês tinha uma certa diferença em relação aos demais departamentos da secretaria.

Sim, e eu atribuo isso a não termos o orçamento para gastar.

E você? Assim... na tua... em qual período que você ficou lá no departamento?

De 2004 a 2018.

Muito tempo catorze anos, trabalhando num órgão público, dá para a gente conhecer bastante, né? Você, nessa tua trajetória, né? No relacionamento com outros órgãos, você acha que essa forma de trabalhar que vocês tinham no departamento é parecida, se assemelha, é diferente de outros órgãos? O que que eu tô tentando descobrir aqui? Se essa característica de liberdade que vocês tinham, e de opção que vocês fizeram de trabalhar com uma certa massa crítica, inclusive trazer pessoas de fora, né? Da Universidade, da Unesco. De alguma forma, criou característica da CO de vocês, que favoreceu a inovação. Sendo isso, e se isso você viu se repetir em outros órgãos, ou era uma coisa muito própria de vocês?

Não sei responder essa segunda pergunta, se repetiu em outro órgão. Porque... bom... eu sou uma pessoa um pouquinho antissocial, um pouquinho bastante antissocial... Então, se eu puder optar por ficar no meu departamento ou ir pro outro, eu prefiro ficar no meu, fazendo o que eu tenho que fazer, ou aprendendo coisas novas. Então, eu não sou muito de ficar vendo o que os outros fazem. Então, confesso que eu não sei se repetiu. Agora, o fato de

ter pessoas da Universidade e da Unesco isso ajudou muito nessas características do departamento de inovação, de criação, não digo estar na vanguarda, mas sempre estar... criar produtos úteis para a nossa comunidade.

E de alguma forma, essa forma de você, por favor... essa forma de vocês se organizarem, de funcionarem, tinha algum... algum atrito, algum empecilho com a cultura do Ministério, da secretaria, ou não?

Cem por cento! Principalmente com a hoje Diretoria de Tecnologia da Informação... era briga direto.

Porque eles queriam que fosse de outro jeito, de uma outra forma, de fazer?

É mais ou menos isso, quer dizer, bom... você, como diretora do Senado, você quer uma organização, e você quer ter o controle de tudo, a princípio. E a gente não entrava nos moldes deles, ali, né? A gente não usava a fábrica de software, não utilizava os servidores deles, não utilizava nada. A gente foi fazendo no nosso... no nosso cantinho, e a coisa foi crescendo. E o olho deles foi... “puxa vida, eles estão ganhando alguns recursos, e nós não estamos ganhando” etc., e aí a briga normal de, não digo concorrentes, mas de alguém que está crescendo e outro tá meio que parado.

Então, a cultura era uma cultura de maior controle, mas vocês, mesmo dentro dessa cultura de maior controle, vocês conseguiram estabelecer uma cultura própria, né? E, apesar da cultura ser de maior controle, vocês conseguiram sobreviver

dentro dessa cultura de maior controle. Isso é bem interessante, né? Porque, de alguma forma, essa cultura não asfixiou vocês. Existia uma CO de maior controle no Ministério e na secretaria, mas talvez, apesar do incômodo que vocês causavam, vocês não foram asfixiados.

É que tem um... Como a máquina é grande, né? Quer dizer, o Ministério já foi grande com 1.500 ou mais funcionários, vários programas etc., ele estava focado em resolver grandes problemas, e nós estávamos focados em resolver problemas pontuais, né? Uma coisa que parece trivial vamos fornecer ou municiar o ministro com informações do Ministério. Por exemplo, quantos beneficiários, quantos programas por município, quanto que está sendo repassado para o município etc., em conjunto com a quantidade de beneficiários do Cadastro Único, do Bolsa Família, do Cisterna e vários outros programas... quantos Cras, e aí vai. A gente conseguia pegar esses dados, formatar e deixar na mão do ministro, né? Enquanto que... o que o pessoal de TI tava preocupado em fazer a gestão do programa, ou seja, é cadastrar o usuário, cadastrar... fazer com que o pagamento saia certo etc., mas não tava preocupado no todo, tava preocupado no setor dele, ou do Cadastro Único, do Bolsa Família, ou do Cisterna, ou da Cras etc. E a gente não, a gente fazia, coletava tudo isso, formatava e dava pro ministro. E o ministro olhava... “Isso que eu preciso”, né? Então, com essas artimanhas, vamos dizer assim, essa tática, né?... a gente conseguiu ganhar credibilidade, né? Então, a gente nunca... nunca menosprezou o trabalho da STI, porque a STI é extremamente

importante para a gestão do negócio, e a gente era importante para fazer mostrar a informação do negócio. Então, a gente começou a atuar numa outra área, num *gap* que tinha, e por isso que a gente começou a crescer, né?

Em relação... Agora, a gente fala um pouco da cultura, né? Do Ministério, da secretaria, do departamento, né? Então, vamos tentar falar um pouco agora das ações gerenciais da instituição. Talvez seja interessante a gente localizar se a gente vai falar do Ministério, da secretaria, do departamento, né? Quais as ações gerenciais do Ministério, da secretaria ou do departamento impactaram de forma positiva para o sucesso do *case*? Você falou uma, que foi essa liberdade de contratar pessoas, tanto da Unesco, como... como trazer estudantes universitários... Que outras ações gerenciais impactaram positivamente para que vocês pudessem desenvolver?

Parece evidente, mas a coisa funcionou, quer dizer, isso já fez uma diferença. O que que é o projeto, né? O projeto era disponibilizar informação do Cadastro Único para a sociedade. Ponto. E aí, qualquer consulta que tanto a Caixa Econômica como as empresas terceirizadas fizessem era uma consulta demorada. Se eu procurasse pelo número de identificação social, ia rápido, mas, por exemplo: “Ilana. Eu não sei o sobrenome. Eu quero procurar onde que a Ilana...” Onde que a Ilana está, em que município, e se ela tem benefício ou não. Isso era algo extremamente demorado para as soluções da época, e a gente conseguiu fazer uma solução extremamente rápida, né? Então, já mostrava Ilana, a relação das

Ilanas que tinham, a pessoa escolhia a da Ceilândia, mostrava a composição familiar e todos os benefícios que ela tinha. Isso chamou muito a atenção, e aquilo que comentei sendo para os municípios, né? Os municípios ficaram assim doidos, porque eles só cadastravam no Cadastro Único e não tinha um relatório. O relatório era muito demorado. Eles podiam ter relatório quase que na hora, só que não era na hora, porque a gente recebeu dado a cada trinta dias. Então, pelo menos a cada trinta dias, ele tinha o relatório atualizado e podia fazer consulta de qualquer um, entre aspas, que estivesse cadastrado. Podia fazer consulta do dado. Pra ver, “puxa vida, como que é a composição familiar da Ilana, como que é o benefício da Ilana? Está certo? Está errado?” E, com isso, começaram a surgir, numa arquitetura que a gente usou, foi de modularizar... então, isso aqui gerou vários outros serviços que ajudaram a coisa a andar. Por exemplo, o prontuário Suas no Cras e no Creas. Então, o prontuário Suas usa a mesma estrutura de solução para... lá no Cras e no Creas. Outro é... os beneficiários precisam de... retirar um documento, né? Que eles estão no Cadastro Único. Então, essa solução, tanto no celular como do aplicativo *desktop*, usa a mesma solução. Outro é o Enem... Para ter isenção do Enem, eles precisam ter um documento que está no Cadastro Único, então, usa a mesma solução. Então, a gente criou uma forma de trabalhar modularizada que várias outras filhotes nasceram disso aí, né?

E o que que a instituição, Ministério ou a Secretaria, ajudou vocês, além na parte de pessoal, que você já falou... eles deram recursos? Eles facilitavam deslocamentos,

ou vocês trabalhavam com os recursos que já estavam alocados de forma completamente independente? Eles auxiliavam vocês na comunicação com esses interlocutores municipais? Ou, teve alguma coisa que teve alguma ação gerencial que ajudou vocês?

De quem? Vamos por parte...

Tanto pode ser do Ministério, como da Secretaria, como o Departamento, que são os três níveis que você ordenou.

Da Secretaria, sim. Tanto da Secretaria de Assistência Social, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, como da Secretaria de Regulação e Gestão da Informação, a gente teve muito apoio porque era de interesse deles, dos usuários deles, né? Eu não lembro de, na época, mais. Eu nunca fui muito amigo do secretário-executivo. O secretário-executivo sempre falava mal da gente, porque...

E como é que era esse apoio? Que que eles ajudavam vocês? É com informação...

Oficinas, participação de... nos eventos, para divulgar o trabalho, manual, vídeos...

Tudo eles... eles, o que vocês precisavam, eles apoiavam?

Apoiavam.

Esse material de divulgação na comunicação com o usuário...

Eventos.

Eventos... Então, vocês tiveram esses apoios...

Tivemos.

E você falou aí uma questão, né? Que... porque, às vezes, as ações gerenciais ajudam, e outras vezes elas atrapalham...

Sim.

Teve ações gerenciais também que acabaram por atrapalhar... não por impedir, porque é claro que esse é um *case* de sucesso. Então, no final, os nove *cases* que eu estou avaliando, todos são *cases* de sucesso. Então, não houve um impedimento, né? Mas aconteceu alguma ação gerencial que atrapalhou o andamento do trabalho de vocês?

Não lembro algo significativo. Sempre vão ter empecilhos, mas que... nada, nada assim, grave, que tenha atrasado muito. A gente sempre teve idas e voltas por caminhos errados que tomamos, mas nada que...

Mas isso era do trabalho?

Isso era do trabalho.

Não teve alguma decisão específica que, mesmo não direcionada a vocês, teve um impacto no projeto de vocês, por exemplo, cortes de recurso?

Recurso não, porque a gente não usava recurso.

Ou mudança de alguma contratação que tirou pessoas da equipe?

Também não. Teve, na realidade... os caminhos falsos que nos deram, primeiro, né? Começando o projeto, falaram “siga por aqui”, “ó, tá pronto por aqui”. “Não, esse caminho aqui não adianta, pode jogar fora, faça de outro jeito”. Então, mas também, que não... Eu levo como aprendizado, como não fazer, né?

Mas isso foi o quê? Indicação de uma necessidade, de interlocutores, o escopo do projeto...

A coisa era bem específica estavam fazendo uma migração do Cadastro Único para o banco de dados DB2. Então, a ordem era “use o DB2 para fazer as consultas”. Eu fiz toda a aplicação baseada em DB2, né? E chegou uma hora que fui mostrar a nossa primeira versão... a primeira versão... “Não! Foi abortada... abortado agora o DB2, não vai dar certo”

Aí, vocês não mudaram pro DB2, ou seja, você tinha construído toda uma solução em cima de um banco de dados que acabou não sendo utilizado.

Exatamente. Outra coisa que foi... é coisa do usuário, né? Quais dados apresentar, né? Cada... cada reunião que a gente fazia com usuários do... do Ministério. Quais os dados que devem ser apresentados? Cada reunião, aparecia uma lista diferente, né? Mudava a lista. Aí, eu não vou ficar aqui toda hora ficar colocando lista que eu fiz... a gente fez uma aplicação aonde o usuário escolhe o que quer apresentar, né? Eu pego

as quatrocentos e poucas variáveis lá do Cadastro Único, e tem um menu onde ele escolhe o que ele quer apresentar. Então, o problema passa a ser já do usuário, mas que estas, esses impedimentos permitiram a gente criar soluções novas, né?

Então, você chegou uma hora, ali, que era tanta mudança de requisito a cada reunião, que você resolveu “deixa o usuário escolher o requisito que ele quer, porque, se eu tiver que encaixotar os requisitos aqui, eu nunca vou conseguir tudo o que estão pedindo. Então, eu coloco todos, e o usuário fica responsável...” Sabe que agora me deu um *insight*? Essa forma de trabalhar, compartilhando a responsabilidade com o usuário do sistema, né? Foi também uma inovação ou outros sistemas do Ministério já eram assim, meio que customizáveis pelo usuário?

Na Sagi, ou no Departamento de Gestão da Informação, sempre foi assim. Bom, você está gravando, mas tudo bem... Trabalhar com assistente social complicado, né? Assistente social não é muito objetivo, por uma característica da profissão da pessoa... não consegue ser objetivo. Então, quando a gente começou a dar alguma solução para a Assistência Social, era um caos, porque cada vez mudava, e a briga era pela posição do ponto na frase, ali, né? E, nisso, eu falei “não, então, vamos fazer diferente... você monta suas frases, né? Num metadado, e a partir desse metadado, tem o meu sistema. Então, a frase que está escrito aqui é problema seu, como vai funcionar o sistema é problema meu”... Então, com isso, a gente... essa sempre foi a nossa... a partir dessas experiências, sempre foi a nossa política.

Isso foi um aprendizado, né?

Foi.

Ou seja, trabalhar com profissões ou com formações de um *background* distinto, né? Trabalhar com pessoas de humanas e exatas, né?

Exatamente.

E essa relação do cliente do sistema ou de quem te dá as informações, então, isso foi um aprendizado, né? Foi uma solução...

Sem dúvida.

... de como lidar com essa diferença de *backgrounds*, porque pessoas de humanas e exatas são diferentes, né?

Cem por cento.

Uma visão diferente sobre o objeto, e isso pode impactar na forma da linguagem, na forma da comunicação.

Mas é impressionante, porque eu sou engenheiro, sou mais prático. “Funciona, funciona, não funciona, vamos lá resolver”... E eles não... “Puxa vida!... isso aqui devia estar assim, não, isso aqui devia estar assim...” [o entrevistado dá o exemplo mexendo nas posições do microfone mas mostrando que em qualquer posição que seja, segue a captação adequada de som.]

Se tá gravando, tá bom, né?

É, tá gravando, tá bom. Não, mas tem que mudar aqui. E aí, eles ficam duas horas

debatendo só isso, né? Então, dando essa liberdade para eles, né? Eles ficam satisfeitos e eu posso trabalhar, também. Então, virou algo interessante.

Foi criado um novo processo de trabalho que deu certo.

Exatamente. Só deixa eu colocar um exemplo. Acho que esse é um exemplo que ajuda bastante... a gente fez... um dos outros prêmios que a gente ganhou foi o prêmio do Censo Suas, que, na realidade, é um questionário... voltando atrás sempre, quando o ministro ia para uma cidade, ele queria saber quantos Cras tinha, onde estavam. Perguntava para o prefeito, não sabia, perguntava para o Ministério, não sabia, né? Porque era passado o dinheiro, mas não tinha esse controle de qual endereço que tinha ou que não tinha. Aí resolveram fazer um questionário do Cras. A gente fez um questionário do Cras, onde cada município respondia quantos Cras tem, o que tem em cada Cras, quantos equipamentos, banheiro, sala... uma ficha do Cras. E aí, durante o processo de coleta, a diretora lá responsável da Assistência Social começou a querer o dado... “Eu quero uma cópia dos dados.” Eu falei: “por que você quer a cópia dos dados, se eu estou coletando aqui ainda, né?” “Não, mas eu quero...” “Não, mas eu não vou te dar o dado porque eu tô coletando ainda, vai mudar.” “Não, eu quero o dado.” Aí, numa conversa numa sala, ela queria saber, na realidade, quantos Cras já tinham sido... quantos responderam, quantos estavam em determinada cidade, quem... o monitoramento do processo. É isso que você quer, Simone? Então, espera um pouquinho.

Deixei o diretor na sala, fui lá no computador, falei “mostra aqui para a Simone se é isso que ela quer”. E ela “pô, é isso que eu quero, né? Quer dizer, eu não preciso do dado, eu preciso de dá informação”, né? E, com isso, a gente conseguiu criar um laço aonde eles começaram a confiar no que a gente fazia, porque antigamente o pessoal só imputava dado, mas para obter essa informação do jeito que elas queriam era muito complicado, porque as fábricas de software ganhavam para fazer o processo de “crude”, né? E os relatórios não estavam no escopo à época, né? A gente começou a fazer os relatórios on-line do processo de preenchimento e eles queriam saber isso, né? E aí uma das coordenadoras disse “Puxa vida, Caio, depois disso, agora sei o que estou fazendo na gestão, porque efetivamente não sabia do que estava fazendo gestão”... né? Então, esse foi o grande, a grande sacada sempre poder dar... retornar a informação para o usuário do que o usuário que tá inserindo o dado, né? Porque o usuário gasta duas horas preenchendo lá o Cadastro Único, para, só Deus sabe quando, quando processarem, vai saber o que aconteceu... Com o Cecad, não. Passado o tempo de ir para a Caixa, e a informação chegar no Ministério, ele já sabe o que foi preenchido, né?

A terceira... terceiro construto... terceiro assunto, que se vincula muito à característica das organizações importantes para o intraempreendedorismo, é o papel das lideranças, né? E aqui, de novo, aqui a gente está trabalhando lideranças em níveis, né? Então a liderança do Ministério, da Secretaria e do Departamento, né? Como é que você acha, nessa sua experiência que

você teve nesses 14 anos no MDS, que as lideranças se comportavam em relação aos projetos inovadores em geral? Não em relação a esse específico. A pergunta seguinte é a esse específico, mas, em geral, como é que eles estimulavam? Não estimulavam? Deixavam acontecer sem dar muita bola para ver se ia dar certo?

Bom... Voltando àquela nossa primeira situação... como a gente não tinha a obrigação de fazer, a princípio, né?... então, pessoal não dava muita bola... e, por exemplo, a dar esse subsídio para o ministro, né? No começo, foi... foi uma luta para conseguir o dado para poder subsidiar o ministro. E, a partir do momento que esse processo foi se solidificando, a coisa inverteu-se “eu quero convocar o dado aí para o ministro saber”, né? Então, sendo mais forte, quer dizer, sempre a gente trabalhou num ambiente de *descredibilidade*... a coisa não funciona, vamos começar por aí. À medida que a coisa ia funcionando, os departamentos da Secretaria iam nos ajudando.

Então, o apoio das lideranças foi aumentando à medida que o processo, que o projeto foi se mostrando um projeto possível, adequado, e mantendo resultados. Então, vocês foram ganhando apoio à medida que vocês foram mostrando que vocês produziam resultados. Mas no começo não impediram?

Não impediram.

Isso é importante. Eles não impediram, mas também não estimularam.

Não estimularam também.

E isso em toda a cadeia de liderança superior a você ou, por exemplo, no Departamento?

No Departamento, nosso diretor nos ajudava, e o nosso secretário ajudava.

Então, no Departamento você tinha uma posição diferente do resto do Ministério?

Sim, sem dúvida.

Então, você tinha ali, naquele... tem um centro mais próximo, apoio, estímulo... mas fora dali era outra coisa?

Sim.

E aí, foi mudando fora dali, a partir dos resultados que foram... agora, essa posição no Departamento e na tua Secretaria... era só em relação a esse projeto ou eles eram bem suscetíveis a projetos inovadores? Ou foi só esse que teve?

Não.

Eles eram suscetíveis?

Eram suscetíveis.

Uma característica ali daquele... daquele nicho dentro do Ministério... dessa Secretaria de ser suscetível.

Que não foi... não foi... teve outros projetos que a gente teve... logrou sucesso também.

E que, então, na verdade, você tinha... o teu círculo mais próximo apoiava?

Sim, apoiava bastante.

Mas o círculo maior não.

É... o maior, fora a Secretaria.

Fora a Secretaria, não. Mas, na medida em que foi dando certo, as outras lideranças também... isso chegou ao ministro?

Chegou... a alguns ministros, sim.

Porque, pela tua fala, eu percebo que... eu imagino, pelo menos... é a minha experiência aqui no Senado, que os mandatários começam a chamar para obter informação e resolver o problema quem dá resultado.

Sim.

Então, eu imagino que, lá pelas tantas, você e o seu secretário começaram a ser mais chamados pelo ministro para...

Sim.

... para... porque vocês eram as pessoas que tinham a informação que ele... que ele desejava.

É... aí, depende... bom, em 14 anos, passaram alguns ministros lá... não foram todos, mas a maioria nos chamava como suporte para a informação.

Dentro desses catorze anos, entre 2004 e 2018, esse projeto aqui ganha em 2016, quando ele começa a ser desenvolvido?

12... 2012.

Então, você já estava lá, há 8 anos quando esse projeto começou, né? Você percebeu uma modificação antes e depois do estímulo da liderança por causa desse projeto?

Não entendi a pergunta.

Antes, quando vocês começaram em 2012, vocês tinham... você já tinha 8 anos lá?

Sim.

Já não era um novato, né?

Sim.

Você tinha um tipo de comportamento das lideranças, em relação a este trabalho. Quando, em 2016, vocês começam, vocês ganham prêmios, já estão reconhecidos... mudou a forma como tratavam?

Não. Na realidade, a mudança ocorreu em 2012, porque a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania é a secretaria mais refratária a nós... à época, né? Em 2012, eles

disseram “olha, eu quero que vocês façam isso”, né? E aí, essa época, que já começou a mudar, com os primeiros resultados.

Ah, então, foi quando eles chamaram vocês?

Isto... porque até aquela época, a coisa... eu até brinco... na... na apresentação, que Cadastro Único, para mim, era uma “cabeça de bacalhau” 8 anos de Ministério, nunca tinha acesso ao Cadastro Único, né? Até que nos deram acesso ao Cadastro Único, e pude fazer esse trabalho.

Tem alguma coisa que você reputa essa mudança em 2012?

Sim, houve uma mudança da versão do Cadastro Único da 6 para 7, né? E a versão 6 era muito problemática, tinha muitos erros, e na versão 7 consertou-se... teve um conserto grande, mas a diretora à época lá na Senarc optou: “eu prefiro mostrar esses erros, porque os outros nos ajudam a consertar, do que eu tentar ficar consertando sozinha aqui pro resto da vida”.

Então, também teve esse aspecto lá na outra secretaria?

Sem dúvida.

Que entrou uma liderança lá que percebeu, e aí buscou vocês para ajudar?

Isto. Porque tinha... acho que a senhora sabe melhor do que eu que informação é poder. Então, tinha... tinha funcionários exclusivos para dar consulta do Cadastro Único... quantos beneficiários de 0 a 15 anos tem em determinado município?

Quantos beneficiários idosos tem? Não sei o que ele, e só ele fazia. E, com essa ferramenta, quer dizer, qualquer um pode fazer, em qualquer lugar do Brasil, né?

Agora, a gente chegou na terceira parte, que é uma parte mais... São itens que eu observei, lendo o *case*, e aí eu vou pedir para você comentar, né?

Tá.

Na tua opinião, o sucesso da iniciativa do... do projeto *Disponibilizando informação para desenho e fomento das políticas sociais*, né? Foi fruto de uma ação coletiva da equipe responsável pelo projeto?

Desculpe, não entendi a pergunta.

O sucesso desse projeto que vocês desenvolveram, que deu certo, que mudou completamente... deu acesso aos municípios... foi fruto de uma ação coletiva da equipe?

Ah, foi, com certeza, com certeza. Foi não só da equipe... com mais... como das pessoas, de outras secretarias ali, que viram um potencial nessa ferramenta.

Então, foi fruto da equipe responsável e foi fruto também de outras equipes no Ministério que apoiaram isso, e, como você mesmo disse, divulgaram?

Sim.

Então, foi uma ação coletiva?

Foi.

Foi necessária alguma capacitação específica para esse projeto... que vocês tiveram que fazer um curso de informática? Alguma linguagem que vocês tiveram que aprender pro desenvolvimento desse projeto?

É, vamos por parte quando você fala em capacitação... capacitação externa ou aut capacitação?

Qualquer uma delas. Qualquer uma...

Teve... teve... a gente usou um conjunto de soluções... vou chamar “não convencionais”... ali, à época.

Mas você já sabiam?

Não.

E como é que vocês se capacitaram? Vocês fizeram um curso?

Não, fomos lendo.

Sozinhos?

Sozinhos, lendo e...

Tutoriais etc.

Exatamente.

Não teve... vocês não foram mandados para fazer uma pós-graduação, um curso...?

Não.

Vocês mesmos foram fazendo isso? Tá... essa aqui até você já falou. Se houve um

esforço de comunicação próprio para facilitar a implantação da iniciativa? Você disse que sim, né?

Sim.

Que tinha um evento sobre isso, tinham eventos nos municípios, como é que era isso?

Na realidade, não era um evento próprio para isso, né? Nos eventos do Ministério, a gente sempre tinha uma sala, tinha um fórum, tinha um espaço para poder divulgar esse trabalho.

Então, nos eventos que eram do Ministério, vocês tinham um espaço próprio para divulgar essa iniciativa?

Sim.

A iniciativa se desenvolveu somente com recursos do órgão ou teve interação? Não só recursos financeiros, recursos técnicos, recursos informacionais, só que vocês tinham, ou vocês tiveram que interagir com outras organizações para fazer o planejamento? Você já disse que dentro do ministério, na verdade, foi no mínimo duas secretarias, né? A secretaria que nunca tinha procurado vocês até 2012 e a de vocês. E, fora do Ministério, vocês tiveram que ter outros interlocutores?

Bom, os municípios e estados, né? Que a gente sempre procurou para avaliar o que a gente estava fazendo, e ouvir o que que eles precisavam.

Então, os municípios e os estados eram mais insumos informacionais?

Sim.

Mas eles não tiveram... não deram nenhum recurso material?

Não, material não.

Nem humano, nem tecnológico para... vocês desenvolveram lá no Ministério mesmo essa solução e levavam até os estados e municípios, para saber estava funcionando?

Isto.

Era assim a contribuição deles, né? Vocês trabalharam com dados externos do município... do Ministério? Não, né? O banco de dados era de vocês, lá, né?

Depende... O banco de dados é da Caixa Econômica, né? A Caixa Econômica que nos manda e a gente trabalha com esses dados. Então, aí não sei como se classifica, se é externo ou não. Porque quem faz a transação, a alimentação do banco é a Caixa Econômica, e a gente tem uma cópia mensal dessa informação.

A Caixa... esse é um banco de dados da Caixa, que mensalmente tem que ser enviado para o Ministério.

Exatamente.

Mas foi com esse banco de dados que vocês trabalharam. Vocês não precisaram

buscar? Era um banco de dados específico que é aonde tem as informações do Cadastro Único.

Sim, sim, e vou dizer um não, também. É que, como o Cadastro Único é grande... e tem 150 milhões de registros, né? Eu sempre mantenho... o sistema mantém duas cópias do Cadastro uma cópia com informações à época do Bolsa Família, hoje, com informações do Auxílio Brasil, e uma “informação sem uma informação” do Auxílio Brasil... porque a informação do Auxílio Brasil é sempre pra trás, e a do Cadastro é mais atual, né? Essa é uma base, tem outra base que, à medida que vai... vai mudando de mês, a gente faz uma totalização e vai guardando num histórico é mais barato e tem muito menos... muito menos registros, e a gente tem um cadastro do histórico. Então, cada vez que muda, a gente roda um *script* para ter um histórico... histórico de quantidade... histórico agregado por município, o que ele chama de “tabelão”... então, esse tabelão é um tabelão que é alimentado todo mês à medida que o cadastro vai saindo do sistema.

E o Auxílio Brasil é de quanto em quanto tempo? O tabelão é mensal, né? Que você roda o *script*... e o do Auxílio Brasil é atualizado de quanto em quanto?

Hoje eu não sei, porque não estou mais.

Naquela época...

Naquela época, era a cada 30 dias. A cada 30 dias chegava, eu recebia essa informação, quer dizer, era um pouquinho menos

que 30, porque eu recebia 30 do mês atual, depois já recebia do mês passado, do pagamento do Bolsa Família.

Entendi. Depois que vocês efetivaram, o projeto de vocês foi provocado por uma demanda externa? Externa, você já falou, né? Externa da Secretaria, mas não externa do Ministério.

É.

Não teve uma cobrança do Tribunal de Contas, da CGU [*Controladoria Geral da União*]... nada que disse “vocês têm que fazer isso, se não vocês vão...”.

Teve... teve sim. Uma das... por que que a Senarc pediu isso? Eu acho... agora não lembro qual órgão de controle, pediu que essas informações fossem publicizadas, né? Então, um dos pedidos era... era ter esse sistema, que a Caixa não fez, terceirizado, não fez, e a gente acabou fazendo.

Foi um órgão de controle que pediu, né?

Isto.

Um dos objetivos de vocês era fazer uma simplificação processual, uma desburocratização, a facilidade no acesso de dados? Porque aconteceu... Você disse, você mostrou aqui que aconteceu, que lá no município eles podiam tirar qualquer informação, mas era o objetivo de vocês fazer isso?

Não. O objetivo é mostrar o dado. Ponto. E aí as consequências foram acontecendo naturalmente, né?

Então, essa simplificação que acabou acontecendo não era o objetivo precípua de vocês. Foi uma consequência do trabalho de vocês?

Foi.

Mas aconteceu, não é verdade? Conversando aqui contigo, eu percebo que se eu fosse uma gestora municipal, eu teria o antes e o depois, porque no depois eu podia fazer um relatório, levantar os dados com os critérios que quisesse, com um nível de cruzamento de dados, customizado por mim – e antes não existia isso.

Antes não existia isso.

Antes era tudo centralizado, eu tinha que pedir um dado e, às vezes, nem aqui tinham o dado.

Exatamente, e dou dois exemplos... Um exemplo que chama muita atenção. Tem uma pessoa que trabalhou na equipe chamada Roberta Cortizo, que foi fazer uma pesquisa de campo, e ela foi lá no... acho que tá, não sei se tá aí ou não... mas, no Morro de Santa Marta, falar com a comunidade, algo interessante... ela comentou que a Light, Light do Rio de Janeiro, conseguiu atender uma grande parcela da comunidade, graças a informações que ela tirou de lá.

Botou naquela faixa que não paga, né?

Exatamente, e aí, quer dizer, eles mesmos podiam baixar essa informação, fazer o cruzamento com os beneficiários deles, com os clientes deles, e dizer “olha, esse

cliente aqui é um cliente potencial e não está recebendo tarifa social de energia elétrica”. Isso foi algo que foi uma surpresa pra mim, não esperava esse tipo de solução.

A ação de vocês, na tua opinião, impacta diretamente o cidadão, ou indiretamente?

Indiretamente. Acho que o cidadão final... bom, poder pode, poder pode... ele não impacta, porque ele tem isenção de tarifa, de concurso público, tarifa de Enem etc. Então, ele pode...

Ele mesmo entra lá e...

Exatamente.

Então, impacta, tanto indireta como diretamente?

Sim.

Indiretamente, por exemplo, nesse caso da Light, né? E diretamente quando ele mesmo capta lá dentro. Essa iniciativa, ela interagiu com outras ações da esfera pública, ou ela, ela foi base para outras ações?

Foi base para outras ações, por exemplo, o prontuário do Suas, né? Ele usa essa solução, né? A isenção da tarifa de Enem usa essa solução, o registro que está no Cadastro Único... Certificado de Cadastro Único usa essa solução. Então, foi base para muitas outras soluções.

Bom, essa aqui, você... é claro que sim, a base da iniciativa de vocês... é baseada em

informática, né? Então, teve aí uma grande participação, senão completa, participação dos recursos de tecnologia de informação e comunicação, né?

Resposta complicada. Depende qual que é a intenção dessa... O que você quer ouvir como resposta?

É... a utilização da informática para o sucesso... Desses nove casos que eu estudei é um dos aspectos que se repete nos nove casos, ou seja, todos eles se baseiam na utilização de recursos de informática.

Sim.

Esse também, né? Fortemente, grandemente. Na verdade, é uma solução de informática, a partir de um *corpus* de dados que foi trabalhado com os recursos da informática que possibilitou esse resultado.

Sim, verdade.

Porque uma das coisas que... que aparenta ser é que os recursos de informática são, pelo menos nesses nove casos, definidores do sucesso deles. Neste caso foi ou não?

Bom, eu diria que o recurso de informática foi quem ajudou, né? Mas o interesse das pessoas, a necessidade e a comunicação têm um peso também grande nesse trabalho.

Então, a informática foi o meio?

Foi o meio, eu considero como um meio e não como um fim da coisa.

Em que medida esse projeto favoreceu a transparência e o controle social?

Mas, e muito, porque, depois de 10 anos no Ministério, finalmente a comunidade, a sociedade podia ver o que estava no Cadastro Único, né? E a gente vê muitos, hoje, estudos, artigos baseados com os dados que eles tiram dessa ferramenta, né?

Por fim, em relação aos aspectos deste caso específico, tem algo que você gostaria de comentar?

Que dá pra fazer muito mais coisas com questão de... desculpa... com os dados do Cadastro Único, que podem ajudar a sociedade, né? E isso é só um começo da coisa, do uso do dado, pra ajudar, ajudar a sociedade, ajudar a eliminar a pobreza.

A gente já está se encaminhando para o final, e essa é a última parte, a parte que eu tento explorar um pouco se há diferença, na visão dos... na interface com esse projeto, por ele ser um projeto de inclusão social, se ele é tratado diferente, por ser um projeto de inclusão social, né? Então, aqui são só quatro perguntas que buscam saber se a organização, se a liderança, se os colaboradores, se a equipe, se ela se porta diferente, porque o objetivo do projeto é a inclusão social. Então, a primeira pergunta é se o fato de o projeto ser uma iniciativa de fomento à inclusão social impactou no comportamento da equipe

responsável. Ou seja, ter como objetivo a inclusão social de alguma forma impactou o comportamento dessa equipe que tava trabalhando contigo?

Eu acho que cem por cento, porque a gente sempre discutia quem que a gente estava beneficiando, a gente estava sempre olhando os... a gente chama de os invisíveis, né? As pessoas que a gente nunca... não recebe telefonema, não recebe reclamação, mas que são as mais necessitadas. Então, com certeza, influenciou.

E o Ministério, e a Secretaria, eles, de alguma forma, se portaram diferente, nesta iniciativa, por ela trabalhar com esses invisíveis, com essa camada mais baixa da sociedade, ou o MDS só trabalha com isso, e isso, lá é, vamos dizer assim, é o público do MDS?

É o público do MDS, né? Esse pessoal ali, os mais carentes da sociedade brasileira.

Então, esse público para o público dessa iniciativa, mas é o público normal do MDS.

Sim.

Então, ele não se portou diferente por ser uma questão de inclusão social, porque tudo o que ele faz é de inclusão social.

Exatamente.

Você acha que é mais fácil trabalhar com projetos de inclusão social nas estruturas públicas, no Serviço Público?

Eu não sei, porque eu nunca trabalhei com isso fora do Serviço Público. Então não posso dizer fora do Serviço Público, que não faço ideia como funcionaria isso.

Dentro da tua experiência, como o Serviço Público olha as iniciativas de inclusão social?

Nunca pensei nisso, não sei, não sei avaliar isso. Não faço... Realmente, nunca pensei como... olha, quer dizer... Tudo o que eu fiz foi pensando em inclusão social. Então...

Tem algo que você gostaria de acrescentar ou comentar que é relevante, em sua opinião, nessa relação entre projeto de inclusão social e área pública?

É uma área muito carente, são... não são muitos, não têm muitos grupos pensando nisso... quer dizer, a inclusão social, muitas vezes, passa por... por ser algo acessório e não o principal, em muitas vezes, em muitos órgãos, em muitas secretarias.

Caio, muito obrigada! A entrevista está encerrada. Eu queria te agradecer. Eu sei que tomou um pouco do teu tempo, mas o objetivo, realmente, dessa pesquisa é tentar, no final do doutorado, ter descoberto e poder trazer insumos para que os outros... para que órgãos públicos trabalhem com inovação e empreendedorismo. E eu concordo contigo, que a principal vocação da estrutura pública é trazer maior inclusão social. E existe, sim, essa cadeia, que a gente fala do piso, da pirâmide, que está muito afastada, e que precisa de inclusão social, e, às vezes, os métodos tradicionais, como neste caso foi comprovado, têm dificuldade de fazer isso. Se o intraempreendedorismo e a inovação puderem ser veículos dessa inclusão social, eu te confesso que eu vou terminar meu doutorado muito satisfeita.

E eu acho que podem... o que a gente tem que ter que trabalhar é não tratar igual todo mundo. A gente tem a mania de tratar igual todo mundo e isso começa a prejudicar essas iniciativas, estas... inclusive, esse pessoal mais, com mais necessidade na sociedade, né? A gente tem uma fotografia, e essa fotografia muitas vezes exclui esse pessoal. A gente tem que ter um olhar mais cuidadoso com esse público, no meu ponto de vista.

Conheça outras obras publicadas
pelo Senado Federal

livraria.senado.leg.br

Retomando a publicação da série *Estudos técnicos* no ano em que comemoramos o Bicentenário da Carta de 1824 e da criação do Senado, voltamos os olhos para o futuro, discutindo nesta obra a importância do intraempreendedorismo no Setor Público e seus positivos reflexos, já sentidos pela população. Com base em cinco casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação, a autora busca entender os processos e princípios que possibilitaram a melhoria de atendimento de pleitos impactantes para a cidadania, permitindo que milhões de brasileiras e brasileiros sejam beneficiados por um Estado mais célere, transparente e inclusivo. [...] Este trabalho é leitura obrigatória para todos os gestores que atuam no Poder Público, por ser uma verdadeira inspiração às práticas inovadoras e inclusivas no Serviço Público.

Rodrigo Pacheco, presidente do Senado Federal.



SENADO FEDERAL

