

## **Inovação em Serviços Públicos: Evidências no Ministério Público do Estado da Paraíba**

### **Innovation in Public Services: Evidence in the Public Ministry of the State of Paraíba**

**Vanias de Oliveira Costa**

Mestre em Gestão nas Organizações Aprendentes pela Universidade Federal da Paraíba  
Técnico do Ministério Público do Estado da Paraíba  
Campus I, Cidade Universitária, João Pessoa-PB, CEP 58051-900  
vaniascosta2012@gmail.com

**André Gustavo Carvalho Machado**

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco  
Professor do Departamento de Administração, do Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal da Paraíba e do Programa de Pós-Graduação Gestão  
nas Organizações Aprendentes  
Campus I, Cidade Universitária, João Pessoa-PB, CEP 58051-900  
agcmachado@gmail.com

#### **Resumo**

O objetivo central deste artigo foi analisar os fatores que influenciam o processo de inovação nos serviços ofertados pelo Ministério Público do Estado da Paraíba. Especificamente, buscou-se evidenciar as principais inovações (incluindo suas características e implicações) e averiguar os fatores que atuam como condicionantes e barreiras do processo de inovação. Para identificar ações inovadoras dentre o conjunto de ações executadas pela instituição foi adotado o modelo de Djellal, Gallouj e Miles (2013). A estratégia de pesquisa foi de estudo de caso único e os dados foram coletados por meio de entrevistas, análise de documentos e observações. A análise dos dados ocorreu por meio de técnicas de análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram inovações com características incrementais, radicais, por recombinação e por formalização. Entre os condicionantes para as inovações, destacam-se o desenvolvimento e capacitação de pessoal; trabalho em equipe; crise como oportunidade; apoio da liderança; tecnologia; e cultura organizacional. Alternância política, insuficiência de recursos, burocracia, leis e regulamentações, escassez e natureza contratual de pessoal, e cultura organizacional foram as principais barreiras à inovação identificadas. Sob a perspectiva da prática, as evidências podem auxiliar os servidores públicos a identificarem oportunidades que possam ser exploradas por meio da inovação. Sob o ponto de vista teórico, em complemento a pesquisas que se limitam a apresentar as inovações e suas características nos casos estudados, o presente estudo se distingue dos demais na medida em que também discutiu as implicações das inovações após a sua implementação.

**Palavras-Chave:** Inovação em Serviços Públicos. Condicionantes de inovação. Barreiras às inovações.

#### **Abstract**

This paper aims to analyze the factors that influence the innovation process in the services offered by the Public Ministry of the State of Paraíba. Specifically, it aims to highlight the main innovations (including its characteristics and implications); investigate the drivers of innovation processes and identify the barriers that hinder the innovation process. To identify innovative actions among the set of actions performed by the institution, the model by Djellal, Gallouj and Miles (2013) was adopted. The research strategy was a single case study and data were collected through interviews, document analysis and observations. Data analysis was performed using content analysis techniques. The results showed innovations with incremental, radical,

recombination and formalization characteristics. Among the drivers of innovation, the development and training of personnel are highlighted; team work; crisis as an opportunity; leadership support; technology; and organizational culture. Political alternation, insufficient resources, bureaucracy, laws and regulations, shortages and contractual nature of personnel, and organizational culture were the main barriers to innovation identified. From a practical perspective, evidence can help public servants to identify opportunities that can be exploited through innovation. From a theoretical point of view, in addition to research that is limited to presenting innovations and their characteristics in the cases studied, this study differs from the others in that it also discussed the implications of innovations after their implementation.

**Keywords:** Public Service. Innovation drivers. Innovation barriers.

## 1. Introdução

Embora, historicamente, o serviço público brasileiro seja visto como sinônimo de ineficiência, descaso, burocracia, corrupção e precariedade nas diversas esferas (federal, estadual e municipal), este cenário tem sofrido positivas transformações nos últimos anos, na medida em que o governo vem se ajustando a padrões globais de governança face às escolhas premiadas de experiências e inovações (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017; SILVA; RIBAS, MEZA, 2019).

As mudanças se originam e se sustentam pela adoção de processos inovadores, capazes de romper com as velhas práticas, com o fim de elevar a qualidade dos serviços, fomentando maior capacidade de resolução dos problemas e, buscando, sobretudo, a eficiência dos processos de gestão.

Entretanto, os estudos sobre inovações na gestão pública no Brasil indicam que as bases teóricas da inovação neste setor são provenientes do setor privado ou da literatura internacional, carecendo de um conceito específico para as instituições públicas brasileiras em que se considere o arcabouço da legislação, formas institucionais e culturais (SANTOS; SANO, 2016).

Neste contexto, conquanto a inovação seja considerada fundamental para aprimorar os serviços públicos, as pesquisas acadêmicas sobre esta temática ainda apresentam lacunas teóricas, empíricas, metodológicas e políticas (GALLOUJ; ZANFEI, 2013). A este respeito, Wipulanusa et al. (2019), Brandão e Bruno-Faria (2013) chamam a atenção para a necessidade de mais estudos empíricos que identifiquem e expliquem os fatores que atuam como condicionantes e barreiras à inovação, bem como esclareçam as consequências das inovações no desempenho organizacional.

Além disso, observa-se escassez de esforços que investiguem as características das inovações no setor público quando comparado ao número de estudos em empresas privadas (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017; ARGOTHY; ÁLVAREZ, 2019). Evidencia-se, também, a urgência em ampliar os ramos dos serviços investigados, pois a maioria das pesquisas parece estar voltada para as inovações nos serviços de saúde, enquanto outros serviços essenciais são pouco pesquisados (VARGAS et al., 2013), como é o caso dos órgãos do sistema de justiça (TEIXEIRA; RÊGO; SILVA FILHO, 2020)

Na contramão deste panorama, o Ministério Público do Estado da Paraíba vem, nos últimos anos, desenvolvendo inovações, reconhecidas nacionalmente, que têm melhorado a prestação dos serviços à população, além de otimizado as atividades ministeriais afins. Compreender, por conseguinte, os processos que têm diferenciado esta instituição das suas congêneres no tocante à geração e implementação de inovações tem o potencial de colaborar para o preenchimento de lacunas recorrentes nos estudos sobre o tema.

Dessa forma, o problema de pesquisa foi assim enunciado: quais fatores têm influenciado o processo de inovação no Ministério Público do Estado da Paraíba? O objetivo central da pesquisa envolveu, portanto, analisar os fatores que influenciam o processo de inovação nos serviços ofertados pelo Ministério Público da Paraíba.

Para tanto, inicialmente, com base no modelo de Djellal, Gallouj e Miles (2013), foram evidenciadas as principais inovações desenvolvidas pela instituição, de modo a compreender suas características e implicações sobre o desempenho organizacional. Em seguida, procedeu-se a investigação de fatores condicionantes e dificultadores (barreiras) dos processos de inovação.

Os resultados têm o potencial de contribuir para a geração de subsídios teóricos e práticos no tocante à inovação em serviços públicos, bem como entender quais as variáveis que podem influenciar a agilidade desse processo e a adoção na sua rotina.

O artigo está assim estruturado: após a introdução, são apresentados resultados de pesquisa a respeito de inovação em serviços, inovação em serviços públicos, condicionantes e barreiras às inovações. Logo depois, são delineados os procedimentos metodológicos e discutidas as evidências da pesquisa. Por fim, são tecidas as últimas considerações sobre o estudo empreendido.

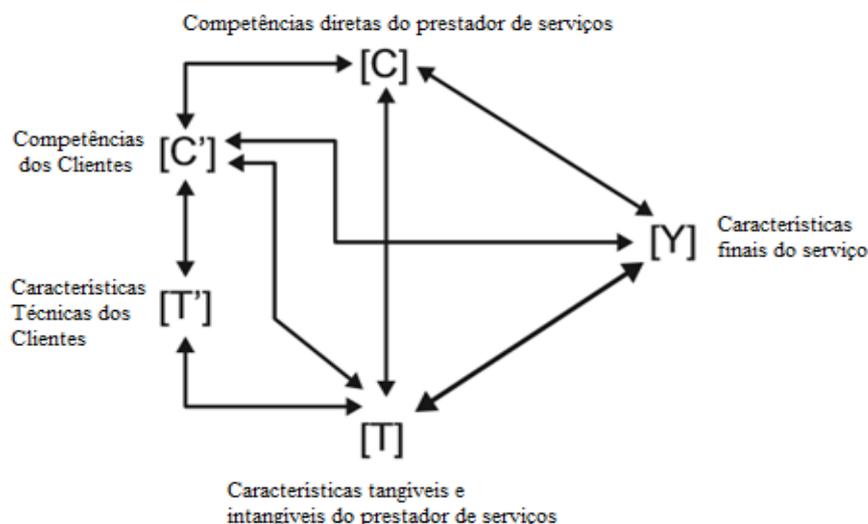
## 2. Referencial Teórico

A inovação em serviços passa pelo desenvolvimento de ações que possibilitem a melhoria dos serviços e gerem vantagem competitiva. Isso envolve a formulação de novas ideias que proporcionem a resolução dos diversos problemas, sem necessariamente envolver o fornecimento de um bem (LÉO; TELLO-GAMARRA, 2017). De acordo com Gallouj (1998), os estudos sobre inovação em serviços focam em quatro perspectivas teóricas diferentes: assimilação, demarcação, inversão e síntese (ou integradora).

Sob a perspectiva integradora, Gallouj e Weinstein (1997) propõem a unificação de bens e serviços por meio de um modelo com vetores explicativos que envolvem as competências do fornecedor de serviço [C], competências dos clientes [C'], características técnicas do fornecedor do serviço [X] e características do serviço [Y]. A inovação em serviços pode ser então compreendida como toda mudança que afeta um ou vários vetores de características ou de competências envolvendo mecanismos de evolução ou variação, aparecimento, desaparecimento, associação, dissociação e formatação (GALLOUJ, 2007).

Djellal, Gallouj e Miles (2013), avançando a proposição deste modelo, substituíram o vetor X por T para representar as características tangíveis e intangíveis do prestador de serviços e acrescentaram o vetor T' para expressar as características técnicas dos clientes, conforme a representação da Figura 1.

**Figura 1** - O produto como a conjunção de vetores de características e competências.



Fonte: Djellal, Gallouj e Miles (2013, p. 112).

A partir da compreensão deste modelo, uma inovação ocorre quando há alteração na intensidade desses vetores, podendo resultar em modos distintos de inovação: radical, de melhoria, incremental, por recombinação e por formalização. Embora o modelo tenha tido como foco inicial serviços com fins lucrativos, percebe-se sua aplicabilidade nos serviços públicos (GOMES; MACHADO, 2018).

Nesta perspectiva, inovações radicais diferenciam-se pela modificação tanto nas características (T, T', Y) quanto nas competências dos serviços (C, C'); inovações de melhoria incluem aumento na qualidade das características sem mudanças nas competências; inovações incrementais se baseiam na adição, subtração ou substituição de características; inovação por recombinação se valem da associação (ou dissociação) das características de serviços já executados para a criação de um novo serviço; e inovações por formalização denotam padronização e formatação de características (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

A definição de inovação no setor público engloba ideias que sejam eficazes para criar valor público, sendo necessário que essas ideias, em parte, sejam novas, estejam implementadas e sejam úteis, ou seja, que entreguem o valor público que se espera delas (MULGAN, 2007).

Este entendimento está alinhado com Cavalcante e Cunha (2017), os quais asseveram que a inovação em governo pode ser compreendida a partir de três formatos: melhorar algo que já funciona com vistas a impactar a vida das pessoas que utilizam aqueles serviços; fazer adaptações numa ideia já testada, a fim de utilizá-la num novo contexto; e desenvolver algo inédito visando à superação das metas organizacionais.

Castro (2015, p. 14), por sua vez, destaca que a inovação no setor público é “[...]fruto de um processo contínuo entre a capacidade de inovar, a necessidade de inovar e por que não dizer, a criatividade”. Ela envolve a expressão das intenções e objetivos do agente social, moldados pelo contexto sociocultural e socioeconômico em que está inserido em razão das novas práticas de trabalho e novas formas de organização social, que tornaram a sociedade mais exigente em relação aos serviços prestados pelos entes públicos (TEIXEIRA; RÊGO, 2017).

O setor público tem sido visto como um marco regulatório para a inovação no setor privado e como receptor passivo de inovações. No entanto, isso tem mudado no decorrer das últimas décadas. Essa mudança vem ocorrendo gradualmente passando de um enfoque intervencionista e burocrático para um enfoque regulador, influenciado pela onda gerencialista denominada de Nova Gestão Pública, cujo intuito é melhorar a eficiência e a eficácia na prestação dos serviços pela administração pública (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

A Nova Gestão Pública, ou *New Public Management*, utiliza técnicas do setor privado, introduz mecanismos de competitividade entre agências governamentais e mecanismos de flexibilidade gerencial com o objetivo de melhorar a qualidade, reduzir custos, aumentar a produtividade e dar mais celeridade à prestação dos serviços (CAVALCANTE, 2019). Os esforços para o alcance destes objetivos, como chama a atenção este último autor, convergem para posicionar a inovação como uma dimensão estratégica no setor público. Assim, a inovação transformou-se em objeto de estudo e em uma nova agenda para a gestão pública a partir da junção da teoria da inovação tecnológica com os ramos das ciências sociais com o objetivo de tornar a inovação um valor intrínseco a organizações que não objetivam primeiramente o lucro (CUNHA, 2016).

A inovação nas organizações, seja pública ou privada, sofre influências que podem acelerar o processo de inovação ou atrasá-lo. Barreiras afetam negativamente a capacidade de inovação e o desempenho, enquanto os indutores ou condicionantes afetam positivamente esses mesmos itens (OLIVEIRA, 2017).

Para os propósitos desta pesquisa, as barreiras são entendidas como elementos capazes de frear os aspectos ensejadores da inovação, compreendidos como “obstáculos, restrições e inibidores” da inovação (HADJIMANOLIS, 2003, p. 560). Os condicionantes podem ser

categorizados como condutores (“pressões para inovação”) e facilitadores (“fatores que auxiliam a adoção e difusão da inovação”) (KOCH; HAUKNES, 2005, p. 44).

Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) entendem que o êxito da inovação no setor público depende de certos fatores que colaboram para a criação de um ambiente propício à inovação: estratégia de inovação, cultura de inovação, estrutura organizacional e pessoas, recursos para inovação (físico e financeiro), métricas da inovação, gestão do processo de inovação, gestão de projetos de inovação, gestão de equipe, gestão do portfólio de inovação e vozes indutoras da inovação (tecnologia/ sociedade/organização).

Almeida (2015) dividiu os condicionantes de acordo com a sua origem e importância na percepção dos entrevistados. Sob a perspectiva interna, destacaram-se: autonomia, liderança, tecnologia da informação e relacionamento interno. Sob a ótica do ambiente externo, os condicionantes efetividade social e interdependência de recursos externos foram os que mais se sobressaíram.

Isidro-Filho (2017), por meio da análise dos resultados do concurso de inovação da Escola Nacional de Administração Pública, no contexto do governo federal, entre os anos de 1999 e 2014, categorizou alguns facilitadores da inovação, a saber: disponibilidade de recursos, trabalho em equipe, legitimação e comprometimento, desenvolvimento de pessoas e competências, comunicação institucional e padronização de dados e processos.

A exemplo do último autor, Cavalcante e Camões (2017) evidenciaram condicionantes internos (cultura organizacional, liderança, recursos humanos e comunicação) e externos (quadro legislativo, necessidades públicas, emergência de novas tecnologias e presença de impulso político), enquanto Gomes e Machado (2018) apontaram os seguintes condicionantes: apoio da direção, alternância política, capacitação dos servidores, crise como oportunidade, opinião popular, trabalho em equipe e troca de conhecimentos e experiências.

Mediante uma investigação inédita em organizações públicas equatorianas Argothy e Álvarez (2019) evidenciaram determinantes (facilitadores) externos (Programa Governamental de Apoio à Inovação - Gestão da Qualidade) e internos (capacitação dos funcionários, aquisição de tecnologia e atenção ao meio ambiente) à inovação. Wipulanusat et al. (2019), analisando os serviços públicos australianos, identificaram os seguintes condutores das inovações: exigência de maior eficiência e eficácia; pressões em prol da redução dos custos dos serviços prestados para a população; intensificação da complexidade dos desafios em temas críticos (educação, sustentabilidade e mudanças climáticas, por exemplo); e as crescentes demandas dos cidadãos.

Por outro lado, vários autores destacaram um conjunto de barreiras às inovações, tais como alternância política, recursos insuficientes, legislação e regulamentações, crise econômica, greves e barreiras sociais e políticas relacionadas a influências nas relações de comando e diferenciação de status nas organizações (GOMES; MACHADO, 2018); rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para inovação, falta de incentivo, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência dos usuários (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017).

Além destes, outras pesquisas evidenciaram obstáculos relacionados ao seguinte conjunto de fatores: resistência à inovação; limitações orçamentária e financeira, materiais, tecnológicas, de prazo, de recursos humanos e infraestrutura; e fragmentação de dados e sistemas, rotinas e processos (ISIDRO-FILHO, 2017); quantidade demasiada de regras, aversão ao risco, resultados incertos e estrutura deficiente (MULGAN, 2007).

Também foram identificadas barreiras associadas a fatores políticos; cultura organizacional, tempo inadequado alocado à inovação e a falta de incentivos, além das regras contratuais impeditivas, a falta de capacidade dos fornecedores e a resistência dos usuários às mudanças (BLOCH, 2011); cultura de aversão ao risco, recursos limitados, falha de liderança, requisitos regulatórios, escassas recompensas ou incentivos à inovação, burocracia, alta

verticalização hierárquica, silos departamentais (WIPULANUSAT et al, 2019).

Hadjimanolis (2003), entretanto, assevera que, mesmo com extensa pesquisa empírica sobre barreiras, parece não existir uma estrutura conceitual que integre os fatores que atuam como barreiras e que permita uma explicação do seu efeito combinado. Segundo o autor, a existência de muitas barreiras se deve à falta de facilitadores e que ambos estão relacionados, podendo um recorrer ao outro e vice-versa.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

A estratégia de pesquisa adotada, sob uma abordagem qualitativa (CRESWELL, 2010), foi a de estudo de caso (YIN, 2007). Cavalcante e Camões (2017) ressaltam a importância dos estudos de casos de inovação focados em diferentes áreas de políticas públicas e gestão, bem como em setores específicos de políticas sociais, ambientais e infraestrutura para o aprimoramento do conhecimento teórico por meio de experiências empíricas.

A razão para a escolha do Ministério Público da Paraíba (MPPB) como caso único se deve ao fato de certas inovações geradas na instituição serem selecionadas e utilizadas por outras unidades do Ministério Público (Rio Grande do Norte, Amapá, Rio de Janeiro, Amazonas, Ceará), órgãos públicos no Estado da Paraíba (Câmara Municipal de João Pessoa) e países da América do Sul (Colômbia, por exemplo).

Ademais, resultados de inovações desenvolvidas no MPPB foram publicadas em edição nacional destinada à inovação e processo de transformação do Judiciário (PICCOLI, 2018) e recebeu ainda o “Selo Ação Íntegra” da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. O MPPB também foi considerado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, órgão fiscalizador das ações administrativas e disciplinares do Ministério Público do Brasil, como o melhor do Brasil dentre os Ministérios Públicos da Federação.

O MPPB possui 713 servidores e tem as suas sedes institucional e administrativa localizadas na cidade de João Pessoa e promotorias espalhadas por 69 cidades localizadas em todas as regiões do Estado. Além dessas promotorias, o MPPB conta com uma estrutura funcional constituída pelo Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, Corregedoria-Geral e o elo entre os cidadãos e a instituição é exercido pela Ouvidoria.

Fazem parte do organograma institucional ainda os chamados Órgãos Auxiliares, como os Centros de Apoio Operacional, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, a Comissão de Combate aos Crimes de Responsabilidade e à Improbidade Administrativa, a Comissão de Elaboração Legislativa e a Coordenadoria Recursal.

Após a escolha do caso, a próxima etapa foi selecionar os entrevistados. Para isso, o critério utilizado foi que as pessoas tivessem funções estratégicas ou de liderança na instituição, por serem essas funções essenciais para o sucesso dos processos de inovação.

Ressalte-se também o perfil destes colaboradores no tocante ao conhecimento das ações institucionais e da estrutura organizacional do Ministério Público em todo o Estado da Paraíba. O número de entrevistados se fundamentou na saturação dos dados.

Os entrevistados escolhidos foram os ocupantes dos seguintes cargos: Diretor Financeiro, Chefe do Departamento de Recursos Humanos, Chefe do Departamento de Contabilidade, Chefe do Departamento de Transportes e Veículos, Chefe do Departamento de Pesquisa e Gestão Orçamentária, Assessor de Licitações e Assessor de Controle Interno, totalizando sete pessoas entrevistadas.

Os dados primários foram coletados entre os meses de agosto e setembro de 2019, por meio de observações, análise de documentos e entrevistas. A observação buscou identificar os comportamentos e ações dos servidores e membros da instituição que contribuem para o êxito dos processos de inovação, bem como algumas barreiras relacionadas a esses comportamentos.

Os documentos analisados disseram respeito àqueles orientadores das ações

institucionais como leis, resoluções, instruções normativas, além de relatórios de ações, notificações e publicações relacionadas.

As entrevistas foram presenciais, semiestruturadas, suportadas por um roteiro com 23 questões, divididas em três blocos, que buscaram esclarecer, respectivamente, os seguintes objetivos específicos: evidenciar as principais inovações (incluindo suas características e implicações); averiguar os condicionantes dos processos de inovação; e identificar as barreiras respectivas.

Os dados foram transcritos e analisados de acordo com técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), contemplando as seguintes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados obtidos e interpretação.

Na pré-análise, as entrevistas foram transcritas, lidas e analisadas a fim de verificar a relação entre as perguntas e as respectivas respostas. Logo em seguida, as transcrições foram remetidas aos entrevistados para a obtenção de *feedback* para efeito de validação dos dados que foram confirmados sem alterações das informações transcritas.

Na fase de exploração do material, este foi organizado e categorizado da seguinte forma: identificação e tipologia de inovações a partir do modelo de Djellal, Gallouj e Miles (2013); características das ações inovativas; implicações das inovações na instituição; condicionantes e barreiras aos processos de inovação. A última fase foi a de tratamento dos resultados, os quais foram interpretados à luz do referencial teórico.

De acordo com Paiva Júnior, Leão e Mello (2011), na pesquisa qualitativa existem alguns critérios de validade e confiabilidade que estão atrelados a algumas características, como as de caráter interpretativo e investigativo.

Para atingir tais critérios, além da sistematização do *corpus* da pesquisa, foi realizada uma triangulação das fontes de pesquisa, como entrevistas com os gestores de diversas funções, observação direta e análise documental por meio de sistemas internos e no site do órgão.

Cabe ressaltar a descrição detalhada das inovações pelos entrevistados, propiciando confiabilidade e transparência da pesquisa, além da reflexividade que proporcionou novos conhecimentos que impactaram no modo de visualização da inovação pelo pesquisador colaborando como fonte de transformação.

#### **4. Análise e Discussão dos Resultados**

Esta seção está dividida em três subseções: inovações desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado da Paraíba; condicionantes; e barreiras para a inovação.

##### **4.1 Inovações desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado da Paraíba**

As ações consideradas como inovações foram geradas em decorrência da necessidade de modernização da estrutura física e organizacional, bem como da urgência em melhorar a eficiência do órgão perante a população.

Neste sentido, destacam-se as seguintes inovações: MP Virtual, Hackfest, Teletrabalho, Promotoria Modelo, MP-Procon, Sistema de Gestão de Pessoas e Sistema Pitágoras, as quais foram analisadas à luz do modelo de Djellal, Gallouj e Miles (2013) e apresentadas a seguir.

###### **4.1.1 Virtualização dos processos administrativos (MP Virtual)**

Com o propósito de reduzir o tempo de tramitação dos processos e elevar o nível de segurança e confiabilidade das ações e documentos inseridos, foi desenvolvido o MP Virtual, o qual, conforme destaca o Entrevistado 7, pode ser considerado uma das mais importantes inovações da instituição:

O MP Virtual em minha opinião foi a inovação com maior destaque tendo em vista

que modificou as características da tramitação dos processos eliminando o processo físico, aumentou os níveis de segurança mediante senhas que permitem a identificação do funcionário além de propiciar mais confiabilidade pois garante que as alterações são apontadas pelo sistema em caso de auditoria ou para fins de identificação do responsável por toda e qualquer inserção ou modificação no processo.

Considerando suas especificidades, o MP Virtual pode ser classificado como modelo de inovação incremental. A virtualização dos procedimentos causou a necessidade da adoção de novos métodos de instrução processual a fim de atender às novas configurações de manuseio e tratamento de cada demanda presente nos autos para a consecução do objeto solicitado.

Com isso, novas características técnicas [T] foram adicionadas, pois a elaboração de cada documento a ser inserido no processo, que outrora necessitava de confecção ou impressão em papel, com assinaturas manuscritas, hoje são completamente eletrônicas, em que cada usuário utiliza sua assinatura digital, que contém ainda a data e a hora que o documento foi inserido no processo.

A concretização do instrumento processual em formato digital facilita as consultas e o arquivamento sem qualquer depreciação, transformando as características finais do serviço [Y]. Cabe destacar ainda a mudança nas competências do prestador de serviço [C], que proporcionou a disseminação do conhecimento para lidar com o processo virtual.

Por fim, houve incremento também na competência do cliente [C'] com a abertura e a permissão de acesso aos arquivos digitais do MP Virtual em razão das diferenças em relação ao processo físico, por exigir conhecimento mínimo na área de informática.

Apesar da existência da virtualização de processos administrativos em outros órgãos públicos, mesmo antes da criação do MP Virtual, o sistema criado no MPPB é inovador para a instituição, pois muitas funcionalidades são exclusivas, gerando direitos autorais relativos à criação e aprimoramento do sistema exclusivos da instituição. Esta constatação está em acordo com Rogers (2003), que considera como inovação a percepção e a reação à novidade, mesmo que a ideia tenha sido descoberta ou utilizada primeiramente por outra organização.

#### **4.1.2 Maratona hacker de programação (Hackfest)**

Esta ação inovadora, envolvendo estudantes, professores e a população em geral, tem como objetivo a busca por ferramentas tecnológicas que promovam o combate à criminalidade contra a administração pública. O evento, realizado desde 2016, ocorre uma vez por ano num formato que envolve palestras, painéis e maratonas de tecnologia.

Concomitantes ao evento, são apresentadas várias oficinas que tratam de temas relacionados ao combate à corrupção. No final do evento, uma comissão julgadora premia os melhores projetos, os quais podem ser aplicativos, soluções tecnológicas e projetos de lei de iniciativa popular.

Na última edição sediada em João Pessoa, ocorreram 642 inscrições para as maratonas de tecnologia, 153 inscrições para as oficinas e 26 equipes participantes em 40 horas de programação.

O Hackfest tem sido tão enaltecido que foi mencionado no livro “Judiciário Exponencial: 7 premissas para acelerar a inovação e o processo de transformação no ecossistema de Justiça como uma iniciativa de sucesso” (PICOLLI, 2018).

A ação pode ser considerada uma inovação radical, pois se verifica uma ação completamente inédita, com características e competências antes não utilizadas com um formato de atuação bastante inovador, cuja característica final foi um produto com valor superior.

Tal inovação exigiu novas competências do fornecedor de serviço [C], em particular no que diz respeito à fiscalização e orientação técnica na geração dos novos produtos decorrentes do evento.

As novas ideias trazidas pelos participantes e aquelas geradas durante o evento, no trabalho dos grupos, configuram-se em novas competências dos clientes [C'] (visto que os participantes também representam a sociedade), as quais são fundamentais para a criação dos novos aplicativos.

As características tangíveis e intangíveis do prestador de serviços [T] dizem respeito ao formato de organização do evento, que tem uma preparação para que os participantes se sintam à vontade, incluindo até espaços para relaxamento e descanso durante a maratona.

Para expressar as características técnicas dos clientes [T'], a inovação é percebida por meio da familiaridade com os aplicativos, o que garante sua utilização e serventia para o fim para o qual foram criados. As características finais do serviço [Y] também foram inéditas, porquanto possibilitou a fiscalização das ações dos agentes públicos por meio dos aplicativos.

#### **4.1.3 Teletrabalho**

Outra inovação citada pelos entrevistados foi a implantação do teletrabalho na instituição com o objetivo de reduzir as despesas com a estrutura física e aumentar a eficiência dos serviços prestados à população. Essa ação visa também a suprir temporariamente algumas lacunas em alguns setores em decorrência da ausência de servidores públicos capacitados, especialmente nas promotorias de justiça.

O programa de trabalho envolve modalidades de trabalho remoto com atividades desenvolvidas integralmente à distância, com o comparecimento do servidor à unidade de trabalho duas vezes ao mês para receber orientações da chefia.

Também existe o modelo misto, com o comparecimento do servidor de dois a três dias por semana, desenvolvendo atividades à distância nos demais dias; e a modalidade parcial, com o servidor cumprindo uma jornada de quatro horas diárias, desenvolvendo atividades à distância no restante da jornada. Vale salientar que os recursos físicos e tecnológicos são de responsabilidade do servidor que aderir ao regime.

Entende-se que o teletrabalho possa ser classificado como um modelo de inovação incremental em razão da adição de novas características técnicas do fornecedor do serviço [T], pois a execução do trabalho de forma remota implicou o incremento de novos métodos para acompanhar a realização dos serviços por parte dos gestores (*back-office*), além da adição de novos procedimentos para a execução de atividades em setores diversos daquela à qual o servidor está vinculado.

Houve também o incremento de novas funcionalidades aos serviços por intermédio da mobilização de competências do fornecedor de serviço [C], o que trouxe melhorias como agilidade no atendimento, bem como a absorção de demandas de alguns setores com elevada quantidade de processos.

Diferentemente do que os respondentes relataram, observações empreendidas ao longo da pesquisa permitiram concluir que o teletrabalho não é tão bem-vindo entre os servidores em razão do acúmulo de funções a que o participante do programa deve se submeter.

#### **4.1.4 Promotoria Modelo**

Esta ação visa ao dimensionamento de atividades estruturantes no âmbito das promotorias num viés administrativo. A ideia é mapear, padronizar e implementar rotinas administrativas, com o propósito de trazer melhorias significativas na atuação das promotorias e integrar as rotinas com outros programas cujo intuito é gerar relatórios para o embasamento de futuras ações gerenciais, como decisões administrativas e financeiras.

Outro ponto fundamental é mudar alguns aspectos culturais presentes no cotidiano das promotorias com a possibilidade de ocasionar mudanças no comportamento para o alcance de padronização e eficiência no atendimento das demandas da sociedade.

Com o objetivo de maximizar essa padronização, a Secretaria de Planejamento e Gestão do MPPB (SEPLAG) elaborou processos de trabalho chamados de Instrução Operacional Padrão – (IOP), objetivando organizar e sistematizar as rotinas dos servidores cartorários e dos responsáveis pelo cumprimento das diligências.

Essa inovação teve um projeto piloto em uma promotoria de uma cidade do interior do Estado e três anos depois foi estendida para as demais promotorias.

A Promotoria Modelo pode ser considerada uma inovação por formalização. De acordo com Djellal, Gallouj e Miles (2013), a inovação pela formalização envolve a padronização de características atribuindo um grau de materialidade aos serviços, com a introdução de mecanismos tangíveis e intangíveis que são visualizados como sistemas técnicos e métodos ou roteiros que se utilizam de instrumentos analíticos para estruturar os comportamentos.

Destarte, o modelo de inovação por formalização se justifica, na medida em que se percebe que as atividades ora padronizadas e catalogadas através das IOP's já eram executadas anteriormente.

Porém, não se tinha um roteiro definido nem padronizado para que os servidores pudessem executar as atividades com mais eficiência. Com essa inovação, todas as atividades executadas são orientadas por meio da instrução operacional, com ganhos pela uniformidade na prestação dos serviços e na agilidade da execução das tarefas.

#### **4.1.5 MP-Procon**

O programa de proteção e defesa do consumidor do Ministério Público da Paraíba (MP-Procon) é mais uma inovação que tem atuado no combate aos crimes relacionados às relações de consumo. É de sua competência realizar campanhas que envolvam a conscientização e orientação dos cidadãos sobre os seus direitos enquanto consumidores, além de orientação à sociedade, prevenindo-a de abusos praticados por algumas empresas.

Esta atuação educativa objetiva mostrar à população a importância da transparência nas relações de consumo com ações que envolvam toda a sociedade no combate às ações criminosas que envolvam a temática. A observação das regras de acessibilidade por parte das empresas também figura no rol de itens fiscalizados, ocorrendo inclusive autuações nos casos em que o estabelecimento não cumpre as normas previstas na legislação correlata.

O MP-Procon pode ser considerado uma inovação por recombinação, ou seja, a criação e execução de um novo serviço ocorrem por meio da recombinação das características de dois ou mais serviços já oferecidos.

Neste sentido, as características finais [Y] dos serviços oferecidos pelo Ministério Público da Paraíba já envolviam uma atuação dos Promotores de Justiça em muitas ações consideradas como de relação de consumo, mas não havia um órgão dentro da instituição que abordasse essas demandas de forma mais evidente e clara para a população.

Com o MP-Procon, essas ações ficaram mais direcionadas, pois criou-se um setor que atua de maneira sistêmica, com resultados comprovadamente eficazes. As ações, que antes eram realizadas de maneira eventual, atualmente são coordenadas, tendo em vista que o MP-Procon realiza ações fiscalizadoras constantes.

#### **4.4.6 Sistema de Gestão de Pessoas (GEP)**

O Sistema de Gestão de Pessoas é uma inovação utilizada pelo Departamento de Recursos Humanos para administração de pessoal do Ministério Público do Estado da Paraíba. O sistema foi desenvolvido pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MPPB com o intuito de melhorar o controle e o gerenciamento das atividades atinentes a todo o corpo funcional.

Com o GEP, muitas funcionalidades foram substituídas do controle manual para um controle automatizado, tais como: controle de folgas dos membros pela realização de plantões;

controle de férias dos membros e servidores; solicitação de gozo de férias, licença e folgas dos funcionários; controle de frequência; controle de banco de horas; consulta aberta para todos os servidores e membros; e emissão de relatórios e etiquetas.

O GEP pode ser considerado uma inovação incremental, visto que a estrutura do sistema não foi modificada, pois a dinâmica de atendimento permaneceu a mesma que ocorria antes da automatização das atividades. Ocorreu, por outro lado, a adição de novas características técnicas (T), por meio do sistema informatizado e da implementação de novas funcionalidades.

Isto trouxe agilidade e adição de serviços que antes eram inconcebíveis, em razão da operacionalidade rudimentar e das limitações impostas pela falta de ferramentas tecnológicas direcionadas para a resolução dos gargalos históricos do setor de recursos humanos.

#### **4.1.7 Sistema Pitágoras**

Outra inovação desenvolvida pelo setor de tecnologia da informação foi o Sistema Pitágoras com o objetivo de consolidar informações orçamentárias e financeiras para auxílio em tomadas de decisões. As informações gerenciais extraídas deste sistema permitem ter um controle dos gastos, bem como da disponibilidade financeira da instituição.

Com sua implantação, muitas tarefas que eram executadas manualmente passaram a ser realizadas pelo sistema de maneira sincronizada com o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF) do Governo do Estado, ferramenta que controla as despesas na administração pública estadual.

O funcionamento do Sistema Pitágoras consiste no controle de toda e qualquer despesa que necessite de algum desembolso por parte da instituição e que, conseqüentemente, irá impactar no orçamento do MPPB.

As despesas são inseridas no sistema por meio de um cadastramento prévio. Em seguida, vários setores validam a despesa até chegar às fases de empenho, liquidação e pagamento, quando definitivamente o processo é finalizado.

O sistema criado no MPPB pode ser categorizado como uma inovação incremental, pois algumas características técnicas [T] foram implementadas como o controle orçamentário financeiro, que antes era realizado manualmente por meio de planilhas.

Com o Pitágoras, isso foi completamente automatizado, melhorando toda a sistemática de controle. As competências do prestador de serviço [C] também sofreram mudanças em virtude da necessidade de aperfeiçoamento dos servidores na operacionalização do sistema, além do entendimento de conceitos e funcionalidades relacionadas à natureza da despesa, item de despesa, receitas e vinculações as respectivas unidades orçamentárias.

As características finais do serviço [Y] também foram melhoradas, pois o nível de precisão das informações geradas possui elevado nível de confiabilidade, fato que não se observava no controle por planilhas.

#### **4.2 Implicações das Inovações**

Os avanços verificados contribuíram, sobremaneira, para lidar com as demandas de maneira ágil, reduzindo não apenas o tempo envolvido na realização de procedimentos administrativos, mas também diminuindo custos com material de expediente utilizado para a elaboração de documentos físicos. Por exemplo, o tempo de tramitação dos processos, que antes demorava, em média, de 2 a 6 meses, caiu para entre 1 a 3 meses (de acordo com a complexidade).

No ano de 2017, de acordo com informação extraída dos relatórios do planejamento orçamentário fornecido pelo Sistema Pitágoras, o gasto com material de expediente foi de aproximadamente R\$193.000,00 (cento e noventa e três mil reais), enquanto nos anos de 2018 e 2019 foi de R\$126.000,00 (cento e vinte e seis mil reais), o que evidencia uma economia de

R\$67.000,00 (Sessenta e sete mil reais).

As promotorias de justiça, por meio da Promotoria Modelo, são dotadas de procedimentos que obedecem à uniformidade, facilitando o atendimento à população. Nessa uniformização, foram catalogadas 741 atividades/operações para a execução de 64 instruções operacionais-padrão.

Com isso, a quantidade de atendimentos tem aumentado, bem como as resoluções das demandas. Cabe destacar ainda as ações do MP-Procon, que realizou, nos últimos dois anos, 142 fiscalizações, autuou mais de 40 empresas por constatação de irregularidades, além de 678 instaurações de procedimentos para apurar irregularidades nas relações de consumo, conforme apontado no Relatório de Gestão (2017-2019).

As observações realizadas permitiram concluir que há certo engajamento dos setores da instituição para que as inovações aconteçam, mesmo que alguns ainda sejam resistentes a novas tecnologias (principalmente os servidores mais antigos) ou até mesmo à participação em cursos e treinamentos oferecidos pela instituição.

As inovações, em conformidade com Castro (2015) e Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015), aconteceram pela conjunção da necessidade de inovar com a criatividade, impulsionadas pelo desejo de modernização organizacional.

O Quadro 1 sintetiza as características das inovações realizadas no MPPB.

**Quadro 1 – Síntese das inovações empreendidas no MPPB**

Inovação	Definição	Modo	Identificação	Início	Evidências
MP Virtual	Sistema de tramitação de processos virtuais	Incremental	Alterações no sistema com a inserção ou substituição dos elementos [C], [C'] e/ou [Y]	2012	Mudanças na forma e meios de tramitação; Documentos eletrônicos; Validação eletrônica; Acesso de forma remota; Arquivamento em formato digital.
Hackfest	Maratona hacker de programação para combate à corrupção	Radical	Serviço completamente novo; criação de novo conjunto de características S=[C], [C'], [T], [T'], [Y]	2016	Ação inédita; Novas ideias trazidas pelos participantes; Formato de organização do evento; Fiscalização dos agentes públicos por meio de aplicativos criados no evento.
Teletrabalho	Realização de trabalhos de forma remota.	Incremental	Alterações no sistema com a inserção ou substituição dos elementos [C], [C'] e/ou [Y]	2018	Novos métodos de acompanhamento das atividades pelos gestores; Novos conhecimentos técnicos; Trabalho de forma remota.
Promotora Modelo	Padronização de atividades nas promotorias através das IOP's.	Formalização	Padronização de características afim de torná-las mais concretas.	2014	Atividades catalogadas e padronizadas nas IOP's; Uniformidade no atendimento ao público.
MP-Procon	Órgão de atuação em defesa do consumidor.	Recombinação	Associação e dissociação de características.	2015	Órgão específico dentro do MPPB; Estrutura física para atendimento; Fiscalização ostensiva in loco.
Sistema de Gestão de Pessoas	Gerenciamento de pessoal	Incremental	Alterações no sistema com a inserção ou substituição dos elementos [C], [C'] e/ou [Y]	2014	Sistema informatizado de controle; Necessidade de conhecimento técnico para operacionalizar o sistema; Implantação do módulo de frequência e banco de horas.
Sistema Pitágoras	Sistema de controle orçamentário e financeiro.	Incremental	Alterações no sistema com a inserção ou substituição dos elementos [C], [C'] e/ou [Y]	2011	Automatização do sistema de controle orçamentário; Aperfeiçoamento técnico dos servidores na operacionalização do sistema; Melhoria do nível de precisão das informações.
[C] - Competências do prestador de serviço [Y] - Características finais do serviço [T'] - Características técnicas dos clientes		[T] - Características tangíveis e intangíveis do prestador de serviço [C'] - Competências dos clientes			

Fonte: Elaboração Própria

### 4.3 Condicionantes da Inovação

Os principais elementos apontados pelos entrevistados como influenciadores para a realização de inovações, conforme ilustrado no quadro 2, foram: desenvolvimento e capacitação de pessoal; trabalho em equipe; crise como oportunidade; tecnologia; apoio da liderança; e cultura organizacional.

**Quadro 2** - Condicionantes e barreiras à inovação no MPPB.

CONDICIONANTES	
TIPO	EVIDÊNCIAS
Desenvolvimento e capacitação de pessoal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atuação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) na realização de cursos e treinamentos;</li><li>• Convênios com outros órgãos para fornecimento de cursos à exemplo da UFPB, ESPEP, ESAT etc.</li></ul>
Trabalho em equipe	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forte interação entre os setores para o desenvolvimento de soluções tecnológicas;</li><li>• Clima de cordialidade e ajuda mútua dentro dos setores.</li></ul>
Crise como oportunidade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implantação da Gestão por Custos com o objetivo de identificar gastos desnecessários dentro de cada Promotoria;</li><li>• Sistemas desenvolvidos pela Diretoria de Tecnologia.</li></ul>
Apoio da liderança	<ul style="list-style-type: none"><li>• Líderes têm se mostrado abertos a novas ideias até por uma questão de contenção orçamentária;</li><li>• Acompanhamento da tendência de modernização da gestão pública</li></ul>
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forte na instituição pela presença marcante na maioria das inovações.</li></ul>
Cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desejo da maioria dos servidores em buscar inovações a fim de melhorar suas atividades laborais;</li><li>• Ideia de modernização entre os colaboradores.</li></ul>

Fonte: Elaboração Própria

O desenvolvimento e capacitação de pessoal, por meio da atuação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), conforme relatou o Entrevistado 5, e em consonância com Argothy e Álvarez (2019), Gomes e Machado (2018) e Isidro-Filho (2017), tem o intuito de desenvolver uma visão crítica no que tange ao funcionamento dos processos e suas respectivas melhorias por meio da criatividade e inovação.

A este respeito, chama-se a atenção para o aumento dos cursos e treinamentos realizados pelo CEAF, que efetivou, nos anos de 2017 a 2019, 117 cursos e capacitações com 1.662 horas de duração para um público de 2.480 participantes.

Saliente-se, também, em conformidade com Gomes e Machado (2018) e Isidro-Filho (2017), o incentivo à cooperação entre os setores, por meio da formação de equipes multifuncionais, para o desenvolvimento de soluções conjuntas para os problemas diários.

A crise financeira, como também evidenciada por Gomes e Machado (2018), apesar de afetar o orçamento da instituição e os repasses mensais realizados pelo executivo estadual, pode ser considerada uma fomentadora da inovação, pois pressiona o pessoal a criar, internamente, sistemas e novas ferramentas de trabalho pela Diretoria de Tecnologia que, se fossem adquiridos de fornecedores externos, demandaria vultosas somas de capital.

Destaca-se, em conformidade com Argothy e Álvarez (2019), Almeida (2015) e Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015), o papel da tecnologia como facilitador do processo inovativo, como chama a atenção o Entrevistado 3:

A tecnologia tem permitido a integração das informações dos setores do Ministério Público em tempo real. Cada vez mais o conceito de departamento ou setor deixa de ser atrelado à estrutura física e passa a se fixar nas competências. Podemos ver isso

acontecer com a implantação do teletrabalho no âmbito do Ministério Público ou com a possibilidade de emissão de despachos digitais assinados eletronicamente por meio de qualquer computador ou smartphone com acesso aos sistemas da instituição (informação verbal).

Convém destacar, como também enfatiza Almeida (2015) e Gomes e Machado (2018), que o processo de inovação na instituição é bem sucedido em razão do apoio e do interesse da alta administração para ações que visem a modernizar a forma de atendimento à população.

As entrevistas evidenciaram a importância dos gestores na condução de qualquer movimento direcionador para a inovação, a exemplo do Entrevistado 7, que mencionou: “O apoio é total da alta administração e da liderança, pois os discursos precisam estar alinhados para a inovação e modernização”.

Ainda como condicionante à inovação, tem-se a cultura organizacional. Em alinhamento com Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) e Cavalcante e Camões (2017), a cultura pode ser fomentadora da inovação, desde que seja direcionada pela alta administração por meio de incentivos.

Neste sentido, a cultura organizacional se apresenta principalmente no desejo dos novos servidores em buscar novas ideias que melhorem as atividades laborais, especialmente aquelas que, de alguma forma, proporcionem agilidade e eficiência.

Em se tratando de agilizar e melhorar a eficiência, grande parte dos funcionários parece acreditar que a instituição precisa se modernizar e acompanhar a evolução da sociedade a fim de oferecer serviços de qualidade, principalmente para manter a credibilidade de que o Ministério Público brasileiro desfruta após as ações de combate à corrupção.

Este entendimento é corroborado pelo Entrevista 4: “[...] um dos fatores que pressiona a inovação, após apuração dos resultados provenientes de novas ideias, é a possibilidade de reduzir o custo do setor quando se faz o comparativo entre o novo e o atual [...]”.

#### 4.4 Barreiras às Inovações

As principais barreiras evidenciadas, de acordo com o quadro 3, foram: alternância política; insuficiência de recursos; burocracia; leis e regulamentações, escassez e natureza contratual de pessoal, e cultura organizacional.

**Quadro 3** - Condicionantes e barreiras à inovação no MPPB.

BARREIRAS	
TIPO	EVIDÊNCIAS
Alternância política	Alternância de gestor a cada 2 anos, lapso temporal curto para realizar algumas ações inovadoras; Visões conservadoras ou liberais a depender do Procurador-Geral, perfis distintos de gestão.
Insuficiência de recursos	Não tem autonomia financeira; Limitações legais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; Manutenção de uma estrutura física espalhada por todo o Estado; Investimento em inovação em segundo plano com carência de recursos para investimentos em cursos e treinamentos mais avançados.
Burocracia	Procedimentos de trabalho que precisam tramitar por diversos setores.
Leis e regulamentações	Muita normatividade externa e interna que rege o funcionamento da instituição; Regulamentações que dificultam mudanças face a quantidade de setores, leis, resoluções e outras normas que também precisam ser alteradas; Modelo sistêmico de regras tradicionais e conservadoras (Sistema

	de Justiça).
Escassez e natureza contratual de pessoal	Perceptível tanto no aspecto quantitativo, como no qualitativo sem prejuízo do nível de comprometimento.
Cultura organizacional	Diferenças de aceitabilidade da inovação dos servidores mais antigos em relação aos mais novos; O formato de funcionamento da instituição favorece a manutenção da cultura do continuísmo por ser uma instituição conservadora.

No Ministério Público, há alternância do Procurador-Geral de Justiça, que é a gestor máximo da instituição, a cada dois anos. Com a mudança no comando, ocorrem alterações em todo o corpo gerencial, incluindo as chefias, o que pode culminar na reformulação das atividades de alguns setores.

Em acordo com as evidências de Gomes e Machado (2018), alguns entrevistados divergiram a respeito dessa alternância do Procurador-Geral e a rotatividade da liderança no tocante ao impacto positivo ou negativo para o surgimento de inovações. Para alguns, ele é positivo, pois, com essas mudanças, muitos servidores buscam demonstrar que são competentes e capazes para galgar funções mais vantajosas, e, para isso, procuram trazer melhorias para os setores.

Contudo, para a maioria dos entrevistados, essa alternância impacta negativamente, a exemplo da situação relatada pelo Entrevistado 1 a seguir:

Um ponto negativo dessa alternância repousa na incapacidade do Procurador-Geral gerir o orçamento do período relativo ao seu mandato em razão da incongruência entre as datas de posse do PGJ e entrega da peça orçamentária ao legislativo. Por outro lado deve-se observar que a maioria das inovações necessita de recursos financeiros para serem realizadas, como o gestor assume os comandos da instituição com a proposta orçamentária do seu primeiro ano de mandato, que é preparada pelo gestor que o antecedeu, pronta para enviar, não existe tempo hábil para inserir qualquer inovação nessa proposta.

A alternância no comando da instituição também provoca certa descontinuidade nos processos de inovação devido a perfis de gestão diferentes. Alguns gestores possuem uma visão mais liberal e inovadora, que buscam otimizar diversos processos para alcançar agilidade no atendimento, enquanto outros preferem ter mais cautela na tomada de decisões, são mais conservadores e preferem não tomar decisões arrojadas.

Outro importante obstáculo à inovação, em alinhamento aos resultados de Gomes e Machado (2018), Brandão e Bruno-Farias (2017) e Isidro-Filho (2017), é a escassez de recursos financeiros. Um orçamento enxuto, onde a maior parte dos recursos está voltada para as despesas com pessoal e custeio, somado à crise econômica pela qual passam os Estados, limita o potencial de investimentos em inovações.

Para atenuar este obstáculo, conforme o Entrevistado 3, são empreendidos convênios e parcerias. A burocracia, conforme apregoa Mulgan (2007), também é uma barreira à inovação nas organizações públicas, na medida em que determinados ritos sufocam possíveis mudanças.

A legislação, como já alertado por Gomes e Machado (2018), Brandão e Bruno-Farias (2017), também se configura como obstáculo, tendo em vista que o funcionamento da instituição em todo o país obedece a uma série de normas a partir da Constituição Federal de 1988, que disciplina nos seus Artigos 127 ao 130, o funcionamento e as atribuições dos Ministérios Públicos Estaduais e dos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Militar.

Além disso, cada ente possui seu conjunto normativo que tem como norma principal a Lei Orgânica do Ministério Público. Ademais, a instituição traz consigo uma carga de formalidades e regramentos tradicionais que acabam dissuadindo transformações rápidas e sistêmicas.

A escassez e natureza contratual de pessoal, em acordo com certos autores (ISIDRO-FILHO, 2017; GOMES; MACHADO, 2018), somado a elementos da cultura organizacional são outras barreiras evidenciadas. Por um lado, o número de servidores é reduzido para cumprir as atividades diárias e, ao mesmo tempo, lidar com as mudanças necessárias para a execução de novas práticas administrativas.

Por outro lado, constata-se certa falta de comprometimento de servidores comissionados e à disposição em relação àqueles efetivos. Atualmente, dos 713 servidores que compõem o quadro funcional, 374 servidores são de carreira e 339 são comissionados.

Sob a perspectiva da cultura organizacional, em consonância com Bloch (2011), por ser uma instituição conservadora, permeada por normas e procedimentos rígidos, as ideias precisam passar pelo crivo de vários setores com diversas etapas e análises que por vezes inibem novas tentativas de inovação.

Além disso, como também destacado por Brandão e Farias (2017), evidencia-se aversão ao risco e, por conseguinte, desafiar o *status quo* e mudar paradigmas arraigados na instituição. A sensação de segurança ocasionada pela estabilidade e falta de competitividade colaboram para um comportamento resistente quanto à busca pelo novo.

A este respeito, o Entrevistado 5 chama a atenção que “[...] muitos servidores são resistentes à inovação por não desejarem sair da zona de conforto, ou por acharem que não são capazes, não visualizam a capacitação como crescimento próprio, mas como algoz para aumentar o seu trabalho”.

Para o Entrevistado 3 “[...] a maior parte da resistência vem da falta de esclarecimento quanto às mudanças. É comum a geração de novas ideias e procedimentos e sua respectiva implementação sem que haja a devida divulgação perante àqueles que serão diretamente afetados”.

O entrevistado 6, por sua vez, ressalta que “a cultura organizacional influencia a geração de inovações, mas tais inovações estão voltadas para beneficiar a área-fim, ou seja, para o trabalho nas promotorias, e pouco se tem avançado em direção às áreas-meio, representadas pelos setores administrativos”.

Por fim, evidenciou-se que a cultura organizacional atua em algumas circunstâncias como condicionantes e, em outras, como barreiras, confirmando as assertivas de Koch e Hauknes (2005) e Hadjimanolis (2003).

## **5. Conclusões**

Evidenciou-se que as principais inovações realizadas pelo Ministério Público da Paraíba foram incrementais, radicais, por recombinação e formalização. As inovações incrementais, geradas a partir da adição de novas características técnicas ou finais de serviços já existentes, foram: o MP Virtual, o Teletrabalho, o Sistema de Gestão de Pessoas (GEP) e o Sistema Pitágoras.

Identificou-se uma inovação radical, o Hackfest, criada por meio de um novo conjunto de características. Tal inovação foi considerada totalmente inédita, tornando-se inclusive uma referência para outros Ministérios Públicos.

Como inovação por recombinação, tem-se o MP-Procon, que foi classificado neste modelo em razão da associação de características técnicas ou finais de serviços já realizados de maneira separada e que agora podem ser agrupadas.

A Promotoria Modelo foi identificada como inovação por formalização, visto que suas características se basearam em padrões formais de atuação.

Os resultados permitiram identificar seis condicionantes às inovações: capacitação de pessoal, trabalho em equipe, crise como oportunidade, apoio da liderança, tecnologia e cultura organizacional. Enfatiza-se, por meio dos achados, a importância do apoio da liderança com elemento central para a implementação das inovações.

Por outro lado, cinco elementos constituíram-se barreiras às inovações: alternância política, insuficiência de recursos, burocracia, leis e regulamentações, escassez e natureza contratual de pessoal e cultura organizacional.

A cultura organizacional, conforme as evidências, atua como condicionante para a inovação em algumas situações e como barreira em outras. Essa dualidade, a depender das circunstâncias, colabora para o entendimento da natureza dinâmica dos fatores que influenciam as inovações.

Os resultados da pesquisa contribuem de diferentes formas. Sob a perspectiva da prática, as evidências podem auxiliar os servidores públicos, tanto do ministério público quando de outros órgãos correlatos, a identificarem oportunidades que possam ser exploradas por meio da inovação.

Além disso, os achados têm o potencial de prover tanto um melhor direcionamento dos esforços em prol da transposição das barreiras às inovações, quanto a compreensão dos condicionantes que alavanquem a inovação nas instituições.

Sob o ponto de vista teórico, em complemento a pesquisas que se limitam a apresentar as inovações e suas características nos casos estudados, o presente estudo se distingue dos demais na medida em que também discutiu as implicações das inovações após a sua implementação.

Considerando que esta pesquisa foi realizada no âmbito estadual, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas, concomitante, nos três níveis (federal, estadual e municipal) de governo, de modo a ampliar a compreensão a respeito da dinâmica das inovações.

## REFERÊNCIAS

ARGOTHY, A.; ÁLVAREZ; N. Determinantes de la innovación en empresas propiedad del Estado: evidencia para las empresas públicas de Ecuador. **Revista de Administración Pública**, v. 53, n. 1, p. 45-63, 2019.

ALMEIDA, P. A. A. **Inovações organizacionais na administração pública do estado de Minas Gerais**: estudo de caso sobre os fatores condicionantes de um ambiente inovador. 2015. 121f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic Countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: MEPIN, 2011. Disponível em: [http://www.nordicinnovation.org/Global/\\_Publications/Reports/2011/201102\\_MEPIN\\_report\\_web.pdf](http://www.nordicinnovation.org/Global/_Publications/Reports/2011/201102_MEPIN_report_web.pdf). Acesso em: 05 de out. 2018.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à Inovação em Gestão em Organizações Públicas do Governo Federal Brasileiro. In: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Enap: Ipea, 2017. p. 145 – 162.

CAMÕES, M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALCANTE, P. Inovação na Gestão Pública Federal: 20 anos do Prêmio Inovação In: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Enap: Ipea, 2017. p. 95-119.

CASTRO, C. M. S. de. **Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder**

**executivo federal.** 2015. 74f. Dissertação (Mestrado em Administração) – UnB, Brasília-DF, 2015.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê?. In: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.) **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Enap: Ipea, 2017. p. 15 – 32.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 14, p. 90-96, 2017.

CAVALCANTE, P. L. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. **Rev. Serv. Público**, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CONGRESSO CONSAD, 9., 2016, Brasília/DF. **Anais...** Brasília, DF. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-04-01.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, v.27, p. 98-117, 2013.

FERREIRA, R. A; ROCHA, E. M. P; CARVALHAIS, J. N. Inovações em Organizações Públicas: Estudo dos Fatores que Influenciam um Ambiente Inovador no Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, p. 07-27. 2015.

GALLOUJ, F. Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. **European Journal of Innovation Management**, v. 1, n. 3, p. 123-138, 1998.

GALLOUJ, F. Economia da inovação: um balanço dos debates recentes. In: BERNARDES, R. C.; ANDREASSI, T. (Orgs.). **Inovação em Serviços Intensivos em Conhecimento.** São Paulo: Saraiva, 2007. cap. 1.

GALLOUJ, F, ZANFEI, A. Innovation in public services: Filling a gap in the literature. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 89-97, 2013.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.

GOMES, C. A.; MACHADO, A. G. C. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, p. 47-68, 2018.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. In: SHAVININA, Larisa V. (Org.). **The International Handbook on Innovation.** Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-571.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no Setor Público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Enap: Ipea, 2017. p. 165 - 174.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**. Oslo, Norway: Publin Report; D20: NIFU, STEP, 2005.

LÉO, R. M.; TELLO-GAMARRA, J. Inovação em serviços: estado da arte e perspectivas futuras. **Suma de Negócios**, v. 8, n. 17, p. 1-10, 2017.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. London: **NESTA**, apr. 2007 (Provocation, n. 03).

OLIVEIRA, E. L. L. **Inovação na Gestão Pública Federal: análise das relações entre capacidades, modos e resultados da inovação**. 2017. 72f. Dissertação (Mestrado em Administração) - UNB, Brasília, 2017.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.

PICOLLI, A. M. **Judiciário Exponencial: 7 premissas para acelerar a inovação e o processo de inovação no ecossistema de justiça**. São Paulo: Vidaria, 2018.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. Nova Iorque: Free Press, 2003.  
SANTOS, F. J. S.; SANO, H. Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. **Interface**, v. 4, n. 2, p. 33-48, 2016.

SILVA, M. G. V.; RIBAS, J. A. N.; MEZA, M. L. F. G. Inovação nas Organizações Públicas: Análise das Ações Premiadas pela Enap. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 46, p.74-87, 2019.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO M. C. B. Inovação no sistema judiciário com a adoção do Processo Judicial Eletrônico em um Tribunal de Justiça Brasileiro. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 369-384, set./dez. 2017.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO M. C. B.; SILVA FILHO, A. I. Innovation in justice: co-production, competence and user satisfaction in judicial mediation. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 381-399, 2020.

VARGAS, E. R.; BOHRER, C. T.; FERREIRA, L. F.; MOREIRA, M. F. Pesquisa sobre inovação em serviços no Brasil: estágio atual, desafios e perspectivas. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 2013.

YIN, R. K. Estudos de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

WIPULANUSAT, W. *et al.* Drivers and barriers to innovation in the Australian public service: A qualitative thematic analysis. **Engineering Management in Production and Services**, v.11, n.1, p.7-22, 2019.