

Área Temática: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor.

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

RESUMO

O objetivo deste estudo é refletir sobre a inovação no setor público no Brasil. Para tal, uma revisão da literatura foi realizada, por meio de uma busca na base de dados da *Scientific Electronic Library Online* (Scielo), a fim de obter uma visão panorâmica dos trabalhos publicados acerca da temática pesquisada. A metodologia possui abordagem qualitativa, descritiva quanto ao tipo de estudo e bibliográfica quanto aos meios. Esta pesquisa possibilitou identificar trabalhos publicados acerca a inovação no setor público brasileiro, indicando ser uma tendência de pesquisa no meio acadêmico e organizacional. Em linhas gerais, pode-se verificar que o tema proposto ainda é incipiente, pela pouca atividade literária nas reflexões acerca do tema, denotando a importância da realização mais estudos, motivando a importância desta pesquisa.

Palavras-Chave: Inovação; Setor Público; Brasil.

ABSTRACT

This study aims to reflect on innovation in the Brazilian public sector. To this end, a literature review was carried out by searching the database *Scielo*. The methodology has a qualitative approach, descriptive as to the type of study and bibliographic as to the means. This research made it possible to identify published works about innovation in the Brazilian public sector, indicating that it is a research trend in the academic and organizational environment. As to the Brazilian public area it is possible to affirm that innovation as a research topic is important. In general, the proposed theme is still incipient, denoting the need of carrying out more studies.

Keywords: Innovation; Public Sector; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O setor público está sob pressão para fornecer novos serviços públicos com recursos cada vez mais escassos. Em diversos países e de diferentes níveis socioeconômicos observa-se o desafio da inovação no setor público. Em que pese o fator concorrencial não estar presente em boa parte dos casos, as demandas dos cidadãos, em uma sociedade complexa e com maiores possibilidades de acesso à informação, também impõem aos gestores a obrigação de fomentar ações voltadas à inovação. O ato de inovar no âmbito público é, portanto, uma atividade também útil e necessária, como forma de adaptar as organizações para a melhoria da prestação de serviços à sociedade, o que se traduz em legitimação do Estado perante os cidadãos.

Quanto mais os países buscam atrair novos investimentos e competir com os mercados globalizados e concorrentes, mais esse desafio é enfrentado. Percebe-se um esforço dos gestores por um governo empreendedor.

Diferentemente do setor privado, que busca fortemente o estudo e a apresentação de casos de inovação, pois estão voltados à geração de ganhos e geração de economia e de lucros às empresas, a literatura para o setor público ainda é incipiente. O foco deste trabalho é trazer um pouco mais da reflexão literária sobre as discussões e constatações acerca da inovação no setor público no Brasil.

O objetivo deste trabalho consiste em investigar as principais práticas de inovação no âmbito do serviço público brasileiro no período de 2005-2020 segundo a literatura especializada, bem como identificar seus principais indutores e obstáculos. Para tanto, foi utilizado o método de pesquisa dedutivo, na base de dados eletrônicos da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no intuito de responder a seguinte questão de pesquisa: quais as principais práticas de inovação no âmbito do serviço público brasileiro?

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica utilizada neste estudo é de natureza qualitativa, por conforme Creswell (2010), possibilitar explorar e entender o significado atribuído a um contexto social. Ainda segundo o autor, a pesquisa pode ser caracterizada como indutiva pelos dados coletados serem analisados e interpretados pelas próprias pesquisadoras. A natureza da pesquisa é descritiva.

A pesquisa foi elaborada com a busca com as palavras-chave: “inovação no setor público”, “inovação na gestão pública”, “inovação na administração pública”, para encontrar artigos disponíveis na base de dados SciELO, publicados entre 2005 e 2020. Como critérios de inclusão, foram considerados o alinhamento dos títulos e das palavras-chave com o escopo da pesquisa. Os resumos que traziam a temática da inovação no setor público brasileiro como foco principal foram considerados aderentes, sendo esses selecionados para a realização da leitura integral dos artigos alinhados.

3 INOVAÇÃO

A inovação é um processo de transformar oportunidades em novas ideias e enquadrá-las nas práticas amplamente utilizadas segundo as tipologias: radical, incremental, produto, processo administrativo ou técnico. A cultura organizacional está relacionada às crenças e valores da organização e pode afetar a capacidade de gerir inovação através da colaboração, comunicação, atitude para tomada de risco e atitude para inovação. Vai muito além do “simples” lançamento de um novo produto (DAMANPOUR, 2001; ROBERTS; AMIT, 2003; CLAUSEN; DEMIRCIOLU; ALSOS, 2020). Schumpeter (1934) discorre sobre cinco tipos de inovação: novos produtos, novos métodos de

produção, novas fontes de abastecimento, exploração de novos mercados e novas formas de organização empresarial. Grande parte da literatura tem se concentrado nos dois primeiros tipos de inovação. Para Hansen e Wakonen (1997) qualquer mudança é uma inovação. As razões variam desde pressão do ambiente externo (concorrência, demanda de clientes e fornecedores, desregulamentação, escassez de recursos) como decorrência de uma escolha organizacional interna (ganho de competências distintivas, busca de maior qualidade na prestação dos serviços). Destinam-se a assegurar o comportamento adaptativo (DAMANPOUR et al, 2009).

Inovações por processo têm foco interno com o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia da organização e facilitar a produção e entrega de bens ou serviços para os clientes (ABERNATHY; UTTERBACK, 1978; BOER; DURING, 2001). As inovações tecnológicas de processo modificam a operação da organização. Já as inovações de produtos e serviços têm foco externo, são frutos da necessidade do mercado. As organizações que mantêm atividades de inovação acompanham os recentes desenvolvimentos, absorvem conhecimentos novos e produtos relacionados, aumentam as chances de se beneficiarem de atividades de inovação ao longo do tempo (COHEN; LEVINTHAL, 1990; ROBERTS; AMIT, 2003).

As empresas de serviços inovam de forma incremental e melhoram o desempenho a partir da adoção de tipologias de inovação, em vez de enfatizar a adoção de um modelo específico ao longo do tempo; isso ocorre porque os serviços são muitas vezes consumidos no seu ponto de produção (MILES, 2001; NORMANN, 1991). Segundo Osborne (1998), a inovação em serviços pode ser classificada em três diferentes perspectivas: novos serviços para novos usuários, novos serviços para os usuários existentes e serviços existentes para novos usuários. Porter (1990) salienta que as organizações devem aumentar sua capacidade de inovação organizacional para se manterem competitivas. O que a literatura não trata muitas vezes é como as organizações podem sofrer impacto sobre a capacidade para gerir a inovação (MASANELL; ZHU, 2013).

3.1 Inovação no Setor Público

A inovação no setor público passou a ser discutida a partir dos anos 80, com a *New Public Management* (NPM) ou em português, Nova Administração Pública. A inovação acompanhava as ideias de eficiência, estratégica gerencial e orientação ao consumidor aplicadas ao setor público. A *New Public Governance* (NPG), compreende arenas de colaboração, aprendizagem mútua e negociação de consensos em busca das melhores soluções para determinado problema (ANSELL; TORFING, 2014).

Brandão e Bruno-Faria (2013) caracterizam a inovação como novas abordagens e práticas na relação entre os membros de uma organização e o ambiente externo, alterando procedimentos, regras, estruturas e comunicações. O guia prático elaborado pelo *Australian National Audit Office* – ANAO (2009), define inovação no setor público como a criação e implementação de novos produtos, serviços e métodos de entrega, que resultam em significativa melhoria da eficiência, eficácia ou qualidade dos serviços prestados.

Inovação é ativada por recursos inovativos (CLAUSEN; DEMIRCIOLU; ALSOS, 2020). ANAO (2009) define três caminhos, quais sejam: (a) Orientações políticas: o papel do setor público seria fornecer subsídios para fundamentar a tomada de decisão dos governos sobre programas e políticas públicas; (b) Implementação de políticas e programas: prestação direta de serviços à população de forma eficiente e eficaz; e, (c) Inovações administrativas: introdução de novos processos e práticas internas para melhorar a produtividade e reduzir custos. Potts e Kastle (2010) identificam três razões

de cunho econômico para estimular a inovação no setor público, as quais podem ser extraídas da Figura 1.

Figura 1 - Razões para estímulo à inovação no setor público

IMPORTÂNCIA DO SETOR	Para a maioria dos países da OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), o setor público é um importante componente da economia (20% a 50% do PIB).
RESULTADOS	A inovação pode trazer melhores resultados na prestação de serviços a cidadãos e empresas.
AÇÕES	Responsabilidade do setor público na definição de políticas de fomento à inovação no setor privado.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Sob o ponto de vista social, a inovação na oferta de serviços públicos de boa qualidade traz uma melhor relação com os cidadãos, maior satisfação dos usuários e aumenta o nível de confiança no setor público (VIGODA-GADOT et al, 2008). A inovação no setor público deve ser compreendida como uma mudança que se justifica por seus fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle e que se direciona tanto para a eficiência quanto para as dimensões mais democráticas da mudança (FARAH, 2006; QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

É elemento inovador na gestão pública, na concepção de Girardello e Maia (2012, p. 65), “o planejamento estratégico com definição clara dos objetivos, escolha dos projetos estruturadores, definição de metas quantitativas, acompanhamento, avaliação e cobrança”. Pascarelli Filho (2011) acredita que o pensamento e o planejamento estratégico são indispensáveis na profissionalização. Segundo Campelo (2012) há falta no Brasil de modelos de gestão. É imperiosa a necessidade de aperfeiçoar, de inovar nesse aspecto. A cultura de inovação poderá ser a solução, conforme o autor, pois é a “implementação de novas ideias aperfeiçoando os produtos e serviços da organização. A inovação deve fazer parte da cultura da organização” (CAMPELO, 2012, p. 215). Os governos precisam objetivar a promoção da inovação, criatividade e empreendedorismo no serviço público, desafio que passa pelo fomento a um novo clima dentro das organizações, transferindo-se a orientação do processo para as equipes de trabalho (LIMA; VARGAS, 2010; ZANI; SPINELLI, 2010; OLIVEIRA, 2012).

Segundo Araújo, Rocha e Carvalhais (2015), os conceitos sobre inovação no setor público são formulados para demonstrar como os países desenvolvidos têm tentado resolver as demandas do governo que possibilitam a integração de políticas de ciência e tecnologia com as políticas econômicas e as pesquisas com produção, possibilitando uma maior competitividade econômica internacional. Inovações são capazes de solucionar problemas político-administrativos, como a ineficiência e os desvios na gestão. O governo eletrônico, por exemplo, é forma de inovação do setor público auxiliar do combate à corrupção (WU; YAN; VYAS, 2020). É nesse cenário que a inovação se torna estratégica para a administração pública e que se faz necessário o desenvolvimento de pesquisas sobre essa temática. O quadro abaixo apresenta uma síntese da literatura internacional sobre o tema:

Quadro 1 – Principais artigos sobre inovação no serviço público publicados

AUTOR	TEMA
Schwella (2005)	Defende que enfrentar o conjunto de questões geradas por fenômenos complexos e dinâmicos associados à inovação exige uma abordagem de aprendizagem social da liderança.
Farah (2008)	A disseminação de inovações no contexto de poder local no Brasil depende de alguns fatores determinantes: capacidade de uma política ou processo ser uma solução inovadora para problemas sociais; a natureza do problema; se em outros municípios o mesmo problema é relevante; convergência entre o problema tratado pela inovação e a agenda de políticas públicas de diferentes localidades; difusão da informação; papel ativo dos atores sociais e políticos na seleção de inovações nas localidades adotantes.
Potts (2009, 2010)	O déficit de inovações no setor público pode estar atrelado a práticas relacionadas com eliminação de desperdício, o que pode se configurar uma "falsa eficiência" pois há um custo necessário da experimentação. Inovação no setor público é comumente vista como em prol de fazer coisas novas e melhores (criação), mas mantendo-se o que já foi feito (não destruição).
Potts e Kastle (2010)	Defendem uma agenda de inovações para o setor público baseada em métodos científicos de experimentos controlados para minimizar danos, ao invés de se concentrar na imitação de boas práticas do setor privado ou público.
Damanpour e Schneider (2006 e 2009)	Características organizacionais e atitudes pró-inovação de dirigentes têm maior preponderância na adoção de inovações do que características ambientais ou demográficas (EUA). Estudo da relação entre características da inovação, sua adoção e perfil dos gerentes. O nível educacional dos gerentes afeta a inovação de forma positiva (na mesma linha de Kearney, Feldman e Scavo (2000)), mas o tempo no cargo tem um efeito não linear, pode ser positivo até o momento em que o costume com práticas já consolidadas impede a inovação.
Walkern (2007)	Diferentes combinações entre antecedentes ambientais e organizacionais importam para a inovação (Reino Unido).
Vigoda-Gadot e colaboradores (2008)	Capacidade de resposta, liderança e visão são os antecedentes mais importantes no processo de inovação que afeta a confiança e a satisfação com a administração pública, ou seja, há relação direta com a imagem da organização.
Damanpour, Walker e Avellaneda	O impacto da inovação depende da composição de diferentes tipos de inovação (serviços, tecnologia, gestão) ao longo do tempo.
Walker, Damanpour e Devece	Para obter-se os melhores resultados com inovações em gestão é necessário implementar adequadas estruturas de gestão do desempenho.
Fernandez e Wise (2010), Hansen (2010) e Borins (2001)	Conclusões sobre o papel que os líderes exercem na inovação.
Borins (2001, 2002)	Estudo das inovações premiadas em concursos.
Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010)	Condições que favorecem a sustentabilidade das inovações no governo federal brasileiro: estilo de liderança, desenvolvimento de equipes, uso de instrumentos gerenciais para planejamento, acompanhamento e difusão de resultados e adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios.
Vargas (2010)	Análise das ações premiadas PARTIR no Concurso da Enap, para averiguar a disseminação em outros órgãos ou setores da própria organização.
Demircioglu e Audretsch (2020)	Este artigo é um dos primeiros estudos a desenvolver uma estrutura e fornecer um teste empírico das principais influências na complexidade da inovação no contexto do setor público. A evidência empírica sugere que o comportamento inovador e a cooperação dos funcionários, juntamente com a colaboração com fontes externas importantes e a capacidade de trabalhar em um ambiente complexo, estão positivamente associados a inovações complexas no setor público, sugerindo que as influências nas inovações complexas abrangem o indivíduo, grupo de trabalho e níveis de ambiente externo. No entanto, a qualidade da liderança de uma organização e o clima de inovação não têm nenhum efeito estatístico nas inovações complexas.
Clausen, Demircioglu e Alsos (2020)	Desenvolvem um modelo conceitual de como as fontes push e pull possibilitam a inovação nas organizações do setor público. A chave para sua teoria é que as fontes de inovação push and pull são ativadas por recursos de inovação.
Wu, Yan e Vyas (2020)	Tanto a China quanto a Índia estão adotando tecnologias de informação e comunicação para facilitar a abertura e a transparência em seus governos e, portanto, reduzir a corrupção. Este artigo realiza um estudo comparativo e demonstra que mostra que os funcionários públicos de ambos os países em geral pensam positivamente sobre transparência e tecnologia na redução da corrupção.

Fonte: Adaptado de Brandão e Bruno-Faria (2012).

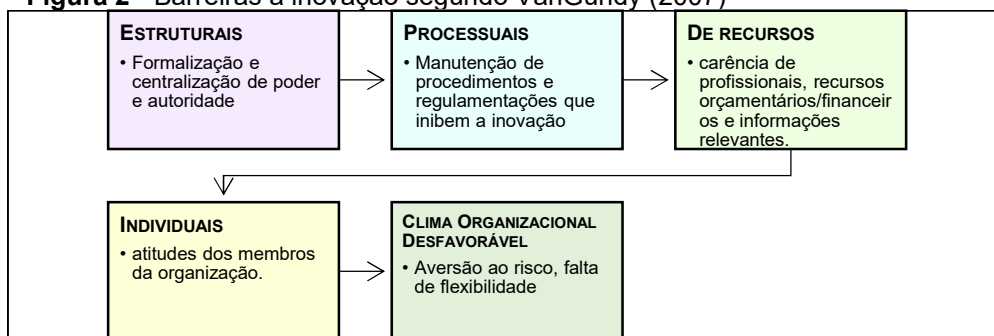
Vê-se que autores têm se dedicado a avaliar as ações e as perspectivas de inovação no âmbito público, o que é fundamental para compreender os processos e futuramente replicar ações de sucesso. O desafio é identificar no setor público as peculiaridades que envolvem as ações inovadoras, assim como os fatores positivos e negativos que impactam as organizações no que tange à sua capacidade de inovação.

3.2 Principais Indutores e Barreiras à Inovação no Serviço Público

No contexto das organizações públicas, há grandes desafios a serem superados quando se pensa em inovação. Hadjimanolis (2003) fala de existência de barreiras internas (que podem ser diretamente influenciadas pela organização, tais como características pessoais dos colaboradores: falta de conhecimento, de motivação, de comprometimento, ou relacionadas à estrutura como problemas de comunicação, inércia cultural, jogos políticos, falta de incentivos, ou, ainda, relacionadas à estratégia, como aversão ao risco, falta de recursos) e barreiras externas (dependem do ambiente externo, como as relacionadas ao próprio mercado, ao governo, tecnologias, relações com clientes, fornecedores e com outras organizações).

VanGundy (2007) classificou as barreiras à inovação em cinco grandes grupos, os quais estão ilustrados na Figura 2.

Figura 2 - Barreiras à inovação segundo VanGundy (2007)



Fonte: Autoria Própria (2019).

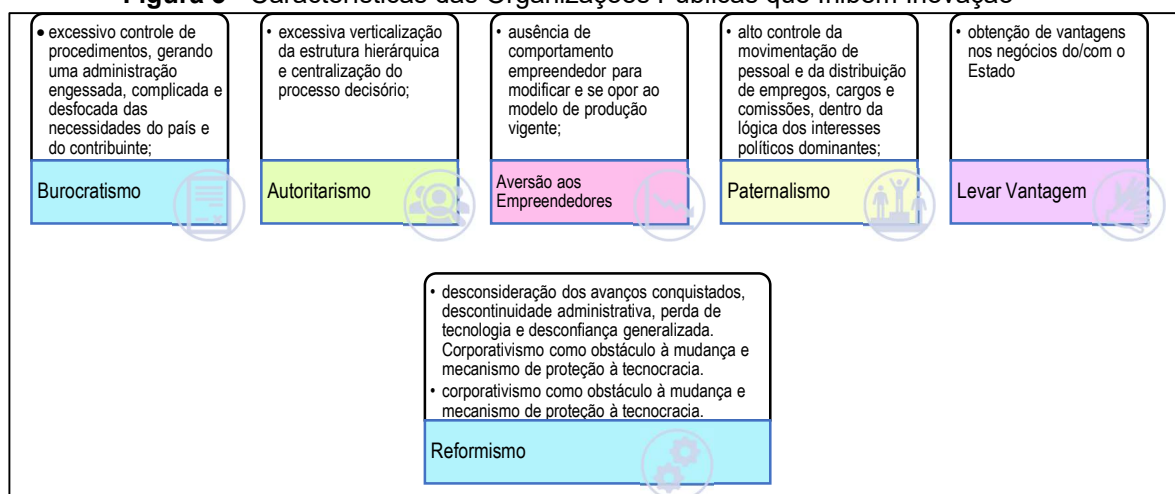
Mulgan (2007) identifica como fatores que dificultam a inovação na área pública a aversão ao risco, estruturas inadequadas, baixa integração entre departamentos, regimentos rígidos, busca pela previsibilidade das ações. Resende Junior, Guimarães e Bihim (2013), ao analisar as dificuldades do processo inovativo trazem algumas características diretamente relacionadas com a liderança organizacional, tais como liderança passiva, descontinuidade de equipes e projetos, falta de planejamento e de procedimentos para gestão do conhecimento, falta de estímulo à inovação e ao desenvolvimento de lideranças com perfil inovador, ausência de fomento à inovação. Pires e Macêdo (2006) tratam da luta de forças entre o novo e o velho, ou seja, do paradigma entre a contínua necessidade de inovação e uma estrutura burocrática arraigada, o que impõe a necessidade de reflexão para se obter as estratégias mais adequadas para que as organizações públicas possam promover mudanças tanto no aspecto administrativo quanto no aspecto político, com o intuito de melhor prestar serviços à sociedade.

Os autores apontam a existência de fatores de tensão permanente na história da administração pública no Brasil: de um lado, a burocracia formalista, centralizadora, ineficaz e avessa a mudanças, dotada de interesses retrógrados e conservadores e, de outro,

correntes modernizantes da própria burocracia, que procuram introduzir uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora aberta e voltada para o exterior e que buscam novos papéis para o Estado, que permitam uma atuação eficiente em um mundo de rápidas e constantes mutações.

Segundo tais autores, esses traços da cultura nas organizações públicas trazem influência direta sobre os servidores, que se amoldam ao sistema burocrático estatal, onde predomina o processo decisório centralizado, um forte sistema hierárquico, apego ao poder, ao regramento e a rotinas preestabelecidas, além do paternalismo nas relações. Portanto, esse contexto traz influência direta nos processos internos, na política de recursos humanos, na formação dos valores organizacionais e, conseqüentemente, na relação com possibilidades de inovações e mudanças. Pires e Macêdo (2006) sintetizam algumas características de organizações públicas que dificultam as inovações e mudanças, nos termos da Figura 3.

Figura 3 - Características das Organizações Públicas que Inibem Inovação



Fonte: Autoria Própria (2019)

Os autores acrescentam ainda como obstáculo a descontinuidade da gestão, que leva ao reformismo de projetos de curto prazo (quando não à sua exclusão), por critérios nem sempre baseados no profissionalismo. Schwella (2005) apresenta como principais desafios a globalização, a complexidade dos problemas com que os governos precisam lidar frequentemente, a desigualdade social, a equidade de gênero, a diversidade cultural, o enfraquecimento da capacidade do Estado, a erosão da confiança no governo, a implementação da boa governança (ética, transparência e *accountability*), de reformas administrativas, o fomento ao aumento da capacidade local e do *empowerment*. No quadro 2, abaixo, apresenta-se sugestões para problemas técnicos e adaptativos elencados:

Quadro 2 – Tratamento, pelas lideranças, de problemas técnicos/rotineiros em contraste com tratamento de problemas adaptativos.

Responsabilidades	Situação-problema	
	Técnico/rotineiros	Adaptativo
Direção	Definir problemas e fornecer soluções	Identificar o desafio de adaptação e identificar questões-chave
Proteção	Proteger a organização de ameaças externas	Permitir que a organização sinta as pressões externas, dentro de amplitude que ela possa suportar
Orientação	Esclarecer os papéis e as responsabilidades	Desafiar papéis atuais e resistir à pressão para definir novos papéis
Administrar conflitos	Restaurar a ordem	

Fonte: Adaptado de Schwella (2005).

O guia prático sobre inovação no setor público elaborado pelo *Australian National Audit Office* (2009) traz uma forte correlação entre liderança, cultura e fomento à inovação ao afirmar que ela só pode florescer no contexto de uma cultura que incentiva, reconhece e recompensa novas ideias e possibilita que a liderança traduza essas ideias em prática. A equipe de liderança executiva tem a responsabilidade primária de definir a filosofia e a cultura de uma organização para colocar em prática as políticas e procedimentos destinados a facilitar inovação. Esta ação garante que uma cultura de confiança, respeito e boa comunicação seja incorporada no âmbito de uma organização. Quando se fala em inovação na seara pública, as ações passam necessariamente pela atividade colaborativa (ANSELL; TORFING, 2014; TEERMER; NOETBOOM, 2014).

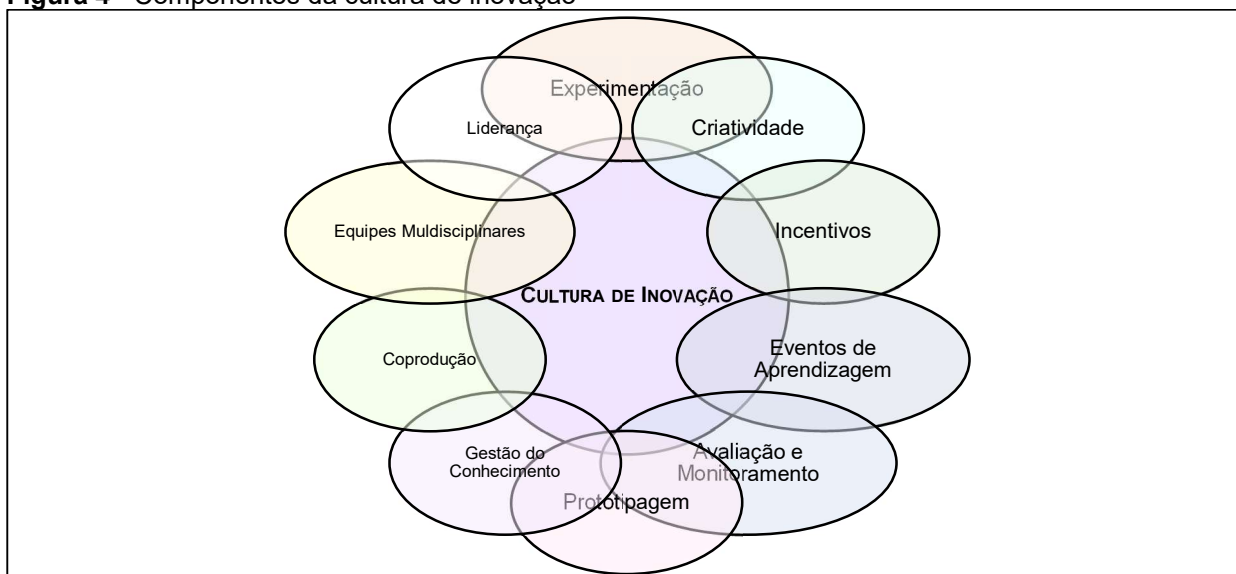
A inovação contínua é vital para o setor público para enfrentar os desafios e oportunidades do futuro e que para o seu surgimento e sustentabilidade é necessária a presença dos seguintes fatores: (1) líderes do setor público empenhados em alcançar uma cultura de apoio onde a inovação é incentivada e as lições disseminadas; (2) inovação inserida na estratégia corporativa e com os recursos adequados; (3) equipe com habilidades, treinamento e oportunidades de desenvolvimento necessários; (4) departamentos e agências incentivam a inovação gerada internamente e se engajam ativamente com cidadãos, clientes e partes interessadas para angariar ideias externas e inovações; (5) profunda compreensão do principal objetivo institucional, da política do governo e das aspirações, fontes internas e externas de dados e informações; (6) mecanismos para avaliar e responder a questões novas e emergentes; (7) departamentos e agências com capacidades organizacionais e agilidade; e, (8) inovação devidamente reconhecida e recompensada (ANAO; 2009).

Brandão e Bruno-Faria (2013), identificaram barreiras à inovação em organizações públicas federais brasileiras, quais sejam: dificuldade de articulação intersetorial (20%), restrições legais (16%), estrutura organizacional verticalizada (16%) e resistência à inovação e aversão ao risco (12%). Além disto, apontaram baixa capacidade técnica de estados e municípios, rotatividade dos dirigentes, diversidade social, cultural e econômica do país, limitação de recursos orçamentários e financeiros e falta de incentivos à inovação.

A cultura organizacional no âmbito das instituições públicas é um fator preponderante no processo de inovação e buscar ações para transformá-la, pode ser o diferencial entre fomentar e inibir ações inovadoras. É necessária a ruptura com os padrões tradicionais de administração dos recursos públicos por meio de uma nova cultura de gestão. A nova administração pública deve transformar estruturas hierarquizadas e burocráticas em instituições dotadas de flexibilidade e empreendedorismo (GUIMARÃES, 2000). Cavalcante e Camões (2019) traçam componentes necessários ao fomento da cultura de inovação, dentre os quais se destacam o apoio às lideranças, com oferecimento de incentivos a servidores e colaboradores, o experimentalismo, a coprodução, cocriação, fomento a parcerias e a construção de espaços de criatividade.

O experimentalismo diz respeito ao incentivo de práticas de tentativa e erro. É necessário formar e valorizar equipes multidisciplinares, pois potencializam a capacidade criativa da organização. *Polycymaking* (elaboração de políticas) é outro dos componentes citados. Para Cavalcante e Camões (2019), diz respeito à permanente avaliação e monitoramento dos resultados e impactos obtidos. A Figura 4, ilustra estes direcionadores de inovação.

Figura 4 - Componentes da cultura de inovação



Fonte: Autoria Própria (2019).

Puttick, Baeck e Colligan (2014) apresentam seis elementos decisivos ao sucesso de uma equipe voltada às práticas de inovação: os métodos utilizados; as características próprias dos integrantes das equipes, bem como a forma de recrutamento e capacitação dos funcionários; a forma como os recursos são alocados e gastos; a liderança; as parcerias formadas; medição de impacto e implementação de sistemas de avaliação. Os estudos apresentados demonstram que o processo de inovação no setor público requer habilidades pessoais e organizacionais e a superação de diversos obstáculos de ordem interna e externa para que se possa fomentar um ambiente predisposto a mudanças.

3.3A Administração Pública Brasileira e sua Evolução nos Últimos Anos

O modelo burocrático idealizado por Max Weber predominou na administração pública de uma forma geral no período entre o final do século XIX até o final de 1970 e início de 1990. A partir dos anos 1980, com o surgimento da crise fiscal do Estado, além da evolução de uma sociedade cada vez mais complexa e dinâmica, pautada por novos conhecimentos e necessidades, o modelo burocrático tradicional passou a se mostrar insuficiente para atender às demandas do cidadão, moroso e ineficiente, contexto em que se abre espaço para o surgimento de novos modelos organizacionais como o gerencialismo ou nova gestão pública (New Public Management - NPM), atenta às práticas concorrenciais, e a governança pública (SECCHI, 2009; OSBORNE, 2006).

No Brasil, houve um impulso nos anos 1990 do movimento denominado “gerencialismo” ou “nova gestão pública”, que veio com o intuito de transformar a administração pública essencialmente burocrática em gerencial (BRESSER; PEREIRA, 1998) e promover reformas nos âmbitos políticos, administrativos e econômicos visando uma boa governança.

Paralelamente, o modelo da governança pública trouxe uma nova concepção de atuação estatal, baseada em uma relação horizontal com os cidadãos, buscando interatividade na solução dos problemas sociais. Secchi (2009) relata algumas forças que impulsionaram o movimento da governança pública, como a complexidade da nossa sociedade, que impõe novos desafios aos sistemas de governo tradicionais, a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado, como consequência da sua

impossibilidade de resolver problemas coletivos, o que resultou no surgimento de organizações internacionais, não estatais e locais, como um novo arranjo na busca da eficácia para atender os anseios dessa coletividade cada vez mais pluralista. Nesse novo modelo de gestão, o cidadão deixa de ser um mero usuário do serviço público (visão burocrática), um cliente (visão gerencialista) e passa a ser visto como um parceiro ou stakeholder, construindo com a administração pública modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

Não se pode identificar uma ruptura total com as características do modelo burocrático, ou mesmo afirmar que um modelo superou o anterior – é possível verificar, em uma mesma organização, fragmentos dos três modelos, em diferentes graus, mas é possível aferir que a influência das ideias do *New Public Management*, com o intuito de aumentar a eficiência, a gestão dos recursos, implementar a descentralização, incrementar a transparência, o controle social e a accountability (CHAHIN et al., 2004) tornou o uso da tecnologia um componente necessário para se alcançar resultados de alto desempenho (DINIZ et al., 2009) e uma das ferramentas mais eficazes para o incremento da governança, em termos de aproximação do governo com o cidadão (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

A administração pública no Brasil sofreu nas últimas décadas a influência de diversos modelos organizacionais que contribuíram e contribuem para a evolução dos serviços e dos processos e que refletem também no fomento à inovação na seara pública. Conhecer o cenário da administração pública brasileira nos últimos anos é fundamental para que se possa compreender as ações inovadoras que surgiram nos últimos anos – principal objetivo deste estudo – assim como seus principais indutores e obstáculos.

4. INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

Definido o panorama da evolução da administração pública no Brasil, buscou-se, com base na literatura acadêmica, identificar as principais discussões com relação à inovação. Utilizou-se como base a revisão de literatura realizada por Oliveira *et al.* (2015), integrando-a com artigos relevantes mais recentes, conforme quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Principais artigos sobre inovação no serviço público brasileiro

AUTOR	TEMA
Silva Júnior e Sguissardi (2005)	Trata de conceitos e elementos históricos para um anteprojeto de lei da Educação no Ensino Superior.
Silva e Oliveira et. al. (2006)	Investiga a elaboração do Plano estratégico do Município de Juiz de Fora – MG.
Raschiatore e Moreira (2006)	Trata das inovações na implementação do programa Estadual das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.
Garcia e Salles Filho (2009)	Analisa a evolução organizacional do ITAL- Instituto de Tecnologia de Alimentos- Estudo de Caso por período de 10 anos.
Mello e Amâncio Filho (2010)	Analisa a experiência da fundação Oswaldo Cruz na perspectiva de mudanças.
Queiroz e Ckagnazaroff (2010)	Observa os processos de mudança na administração pública de Minas Gerais desde 2003 e com metas previstas até 2023.
Lima e Vargas (2010)	Verifica a discussão sobre a inovação no setor público brasileiro em periódicos de 2006 a 2010
Martins, Artmann e Rivera (2012)	Analisa o modelo de gestão comunicativa para o Sistema Único de Saúde - SUS
Brandão e Bruno-Faria (2013)	Pesquisa em periódicos nacionais e internacionais entre 200 a 2010.
Barbosa e Machado (2013)	Analisa as estratégias para a inovação adotadas pela EMBRAPA, com foco nos recursos humanos.
Pimentel e Figueiredo-Silva (2014)	Analisa os principais direitos de propriedade intelectual de software.

Ferreira et.al. (2014)	Trata das experiências que ganharam o prêmio Inovação na administração pública Federal.
Freitas e Dacorso (2014)	Analisa o plano de ação brasileiro para o governo aberto.
Brose (2014).	Aborda um estudo de caso no Estado do Acre.
Ferreira et al. (2015)	Analisa como ocorre a inovação no setor público com base em casos de inovação premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal entre 2006 e 2010.
Dos Reis e Isidoro Filho (2019)	Identifica influência da coprodução para os resultados da inovação na prestação de serviços públicos, bem como a importância do papel desempenhado pelo coprodutor.
Fernandes et al. (2020)	Analisa características de um órgão público de meio ambiente em relação a temas inerentes à inovação, como sistema de inovação, cultura inovativa, capacidade absorptiva. Destaca nas conclusões a capacidade absorptiva.
De conto, Antunes e Braido (2020)	Aponta que o relacionamento das empresas industriais participantes da pesquisa com o Sistema Regional de Inovação ocorreu principalmente com o ator Universidades, particularmente as regionais, que tem um amplo conhecimento das necessidades e demandas da região onde atuam. Quanto à interação com o ator 'Setor público', constata que ocorrem principalmente via financiamentos de agências e bancos públicos do RS.

Fonte: Adaptado de Oliveira *et al.* (2015).

Em estudo mais recente, Cavalcante e Camões (2019) avaliaram as premiações inscritas em duas décadas no Concurso Inovação da Gestão Pública Federal promovido pela Enap (1996-2016) e concluíram que o tamanho da organização contribui para o processo inovativo, uma vez que as inovações mais valorizadas no referido concurso eram provenientes de ministérios maiores e mais antigos, como Educação, Fazenda e Saúde. Os mesmos autores falam das mais recentes experiências vivenciadas por meio de laboratórios de inovação (GNova da Enap, Fábrica de Ideias da Anvisa), políticas de incentivos a *start-ups*, uso de *crowdstorming* (projeto do MEC com adesão de todas as universidades e dos institutos federais com o intuito de aumentar a sustentabilidade nos *campi*), e da Rede InovaGov, com trabalhos colaborativos entre diferentes esferas do governo federal.

Práticas de inovação de sucesso são o resultado de um conjunto de variáveis que abrangem cultura, comunicação, estratégia, liderança, mecanismos de incentivos e recompensas, capacidades humanas e organizacionais, propensão à inovação e atuação em parcerias. Inovação é, portanto, uma construção complexa, especialmente no âmbito da administração pública, onde predominam os orçamentos curtos, estruturas fortemente verticalizadas e uma cultura organizacional ainda dotada de resquícios paternalistas.

São inúmeras barreiras de ordem interna e externa que dificultam a consolidação de uma cultura de inovação no serviço público brasileiro, tais como os rígidos procedimentos internos de trabalho, política de recursos humanos com baixos mecanismos de valorização e incentivos a servidores, lideranças centralizadoras e pouco abertas ao diálogo, descontinuidade dos projetos em função das alternâncias de poder, paternalismo, valores organizacionais pouco definidos ou conhecidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese, em muitos casos, não se tratar de competitividade ou de lucro, outros fatores impõem a inovação na seara pública como, por exemplo, a necessidade de estabelecer elos de confiança e de legitimidade entre o Estado e os cidadãos. O aumento das expectativas dos cidadãos, aliado aos problemas sociais cada vez mais complexos e

orçamentos restritos, impõem soluções criativas para que o setor público possa atuar com eficiência.

Uma estratégia à inovação pública, é o fomento de indutores como o experimentalismo, o desenvolvimento de lideranças internas voltadas ao processo de mudança, prototipagem (diminuição do risco), incentivos e recompensas às ideias inovadoras geradas na organização, implementação de gestão do conhecimento, coprodução com a atuação em parceria com outros departamentos ou outras organizações, processos periódicos e contínuos de avaliação de resultados e dos riscos do processo inovador.

É possível concluir, com base nos estudos apresentados, que liderança e cultura organizacional são elementos-chave no processo inovador. Aos gestores públicos propensos a desenvolver ações de inovação é essencial, no âmbito interno das organizações, encorajar a experimentação, fomentar a mudança da cultura, empoderar gestores de nível médio, promover incentivos e recompensas às ideias inovadoras, reforçar e disseminar os valores organizacionais. No cenário externo, atuar fortemente em redes (coprodução), incrementar ações de boa governança como transparência e processos de *accountability*, aprimorar a comunicação e estreitar relações de confiança com o usuário/cidadão, por meio da criação de canais diretos, como ouvidorias, reforçam as atitudes voltadas à inovação.

Verificou-se, por fim, que a pesquisa acerca das inovações no setor público ainda é incipiente, há pouca produção nacional na área e predominam nos estudos análises efetuadas no âmbito da administração pública federal e que revelam iniciativas pontuais no âmbito dos maiores e mais antigos ministérios como Saúde, Educação e Fazenda. Tais constatações demonstram que ainda há um vasto espaço para novos estudos no serviço público brasileiro, voltados, por exemplo, à análise das ações inovatórias em outras esferas do governo, estadual e municipal, às iniciativas desenvolvidas especificamente no âmbito de determinadas políticas públicas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, orçamento, transparência, entre outros.

Desenvolver estudos voltados também à metodologia para que uma organização possa iniciar e desenvolver práticas de inovação são bastante promissores como instrumentos úteis aos administradores públicos.

REFERÊNCIAS

ABERNATHY, W. J. and Utterback, J. M. “**Patterns of industrial innovation**”. *Technology Review*, **80**, 40–7, 1978.

ANAO. Australian National Audit Office. **Innovation in the Public Sector: enabling better performance, driving new directions**. Better Practice Guide. Camberra: Dez. 2009. Disponível em <<http://www.anao.gov.au/bpg-innovation/pdf/BPG-Innovation.pdf>>. Capítulos 1 e 2.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014. Cap. 1, 4 e 5.

BOER, H. and DURING, W. E. Innovation, what innovation? A comparison between product, process, and organizational innovation. **International Journal of Technology Management**, **22**, 83–107, 2001.

BARBOSA, R; MACHADO, A. Estratégia de inovação sob a perspectiva da visão baseada em recursos: Um estudo na Embrapa. **Gestão & Regionalidade**, v. 29, n. 87, set./dez., 2013.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais. **Gestão e Sociedade**. Belo Horizonte. Disponível em:

<https://gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220>. Acesso em. 14 abr. 2020.

BRANDÃO, S.M.; BRUNO-FARIA, M. de f. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.) **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap:Ipea, 2017, concl., p. 249-260. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico_conclusao.pdf. Acesso em 28 fev 2019.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. **Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração**. Revista de Administração Pública, Brasil, v. 47, n. 1, p. 227-248, Jan. 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do Setor Público**: Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 277-294 mar./abr., 2014.

BRUNO-FARIA, M. de f.; FONSECA, M. V. de A. **Medidas de cultura de inovação e de cultura organizacional para análise da associação com inovação**. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 11, n. 3, jul./set. 2014.

CAMPELO, M. Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de excelência em gestão pública. In: MACHADO, N. et al. GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo: Atlas, 2012

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. In: _____ et al. (Orgs.) **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap:Ipea, 2017, concl., p. 249-260. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico_conclusao.pdf. Acesso em 28 fev 2019.

CHAHIN, A. et al. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CLAUSEN, Tommy Høyvarde; DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif; ALSOS, Gry A.. Intensity of innovation in public sector organizations: the role of push and pull factors. **Public Administration**, [S.L.], v. 98, n. 1, p. 159-176, mar. 2020.

COHEN, W. M. and LEVINTHAL, D. A. “**Absorptive capacity: new perspective on learning and innovation**”. *Administrative Science Quarterly*, **35**, 128–52, 1990.

CRESWELL, W. J. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DAMANPOUR, F; and GOPALAKRISHNAN, S. “**The dynamics of the adoption of product and process innovations in organizations**”, *Journal of Management Studies*, Vol. 38 No. 1, pp. 45-65, 2001.

- DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.4, p.869-888, jul./ago. 2014.
- DE CONTO, Samuel Martim; ANTUNES JR, José Antônio Valle; BRAIDO, Gabriel Machado. O papel do Setor Público na promoção de Inovações: uma análise da estrutura do Sistema Regional de Inovação do Rio Grande do Sul. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3, p. 265-285, 2020.
- DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif; AUDRETSCH, David B. Conditions for complex innovations: evidence from public organizations. **The Journal of Technology Transfer**, v. 45, n. 3, p. 820-843, 2020.
- DOS-REIS, M. C. A.; ISIDRO-FILHO, A. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 28 nov. 2019.
- GARCIA, A. E. B; SALLES FILHO, S. L. M. Trajetória institucional de um instituto público de pesquisa: o caso de Itai após 1995. **Revista de Administração Pública**, v.3, p.661-93, mai./jun. 2009. DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.1, p. 23-48, jan./fev. 2009.
- FERNANDES, Eduardo da Silva; VECCHIA, Fábio Antônio dalla; VOLQUIND, Rafael; GAYER, Bruna Dones. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: análise de um órgão estadual de meio ambiente e estudo de casos. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 0092-0097, 27 fev. 2020.
- FERREIRA V. R. S. et al. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1207-1227, set./out., 2014.
- FERREIRA, V.; TETE, M.; SILVA FILHO, A.; SOUSA, M. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **INMR - Innovation & Management Review**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 30 dez. 2015.
- FREITAS, R. K.V.; GIRARDELLO, M.; MAIA, O. **Os desafios da infraestrutura e o papel inovador do governo**. In: DUBOIS, R.; LINS, J. (Coords.). Inovação na gestão pública. São Paulo: Saint Paul Editora, 2012.
- HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. In: SHAVININA, L. V. (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science, p. 559-571, 2003.
- LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. **O Estado da Arte sobre Inovação no Setor Público**: Como Estudos de Inovação em Serviços Podem Contribuir? XXXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, set. 2010.
- _____. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v. 2, p. 385-401, mar./abr., 2012.
- MARTINS, W. J.; ARTMANN, E.; RIVERA, F. J. U. Gestão comunicativa para redes cooperativas de ciência, tecnologia e inovação em saúde. **Revista Saúde Pública**, v. 46 (Supl): p.51-8, 2012.
- MASANELL, Ramon C; ZHU, Feng. **Business model innovation and competitive imitation: the case of sponsor-based business models**. *Strategic Management Journal*, 34: 464–482, 2013.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 449-464, out./dez. 2005.

MELLO M.L.B. C.; AMANCIO FILHO A. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. *Revista de Administração pública*, v.3, p. 613-36, maio/jun. 2010.

MILES, I. **Services Innovation: A Reconfiguration of Innovation Studies**. Manchester: University of Manchester, 2001.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. [s.l.]: NESTA, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/Udpztm>>. Acesso em: 28 jan 2019.

NORMANN, R. **Service Management**. Chichester: John Wiley, 1991.

OLIVEIRA, Andréia Neiva et al. O que se discute sobre inovação no setor público brasileiro: análise do período entre 2000 (pós lrf) e 2014. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 17, n. 34, p.216-237, 1 jan. 2015.

OSBORNE, S. **Voluntary Organizations and Innovation in Public Services**. London: Routledge, 1998.

OSBORNE, S. P. Editorial: The new public governance? **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377- 387, 2006.

PASCARELLI FILHO, M. **A Nova Administração Pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PIMENTEL, L.O; FIGUEIREDO-SILVA, C. E. R. Conceito Jurídico de Software, Padrão Proprietário e Livre: Políticas Públicas. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 68, p. 291-329, jun., 2014.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40 (1), jan./fev, 2006.

POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

PUTTICK, R., BAECK, P.; COLLIGAN, P. The teams and funds making innovation happen in governments around the world. Londres: Nesta & Bloomberg, 2014.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. 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**, Rio de Janeiro, 44 (3), maio/jun. 2010.

RESENDE JUNIOR, P. C.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. A. F. Escala de orientação para inovação em organizações públicas: estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. **Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 1, p. 257-277, 2013.

RIBEIRO, J. C. de M.; FARIAS, R. A. **Inovação no setor público**. In: MACHADO, N. et al. GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo: Atlas, 2012.

RASCHIATORE R. A.; MOREIRA D. A. Inovações na Implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo. **Gestão e Produção**, v.13, n.3, p. 517-529, set./dez., 2006.

ROBERTS, P. W. and AMIT, R. The dynamics of innovative activity and competitive advantage: the case of Australian retail banking, 1981 to 1995. **Organization Science**, 14, 107–22, 2003.

- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SCHWELLA, Erwin. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**. Revista do Serviço Público. Brasília, 56(3), jul./set., 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. **The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle**. Oxford University Press, London, 1934.
- SILVA E OLIVEIRA V. C. et. al. **Inovação gerencial em municípios: análise exploratória das práticas de gestão do Plano Estratégico de Juiz de Fora**. Cadernos ENAPE.BR, v. 4, n. 4, dez., 2006.
- SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? Revista Brasileira de Educação. n. 29, mai./ago, 2005.
- TERMEER, C. and NOOTEBOOM, S. **Innovative leadership through networks**. In: **Innovation through collaboration and design** / Ansell, C., Torfing, J., Abingdon : Routledge, (Routledge Critical Studies in Public Management), p. 171 – 187, 2014.
- VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: how asking the right questions generates the great ideas your company needs. New York: American Management Association, 2007.
- VIGODA-GADOT, Eran et al. **Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives**. Public Administration Journal, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.
- ZANI, F; SPINELLI, R. **Inovação na Gestão Pública: eficiência com participação**. Rio de Janeiro, 2010.
- WU, Alfred M.; YAN, Yifei; VYAS, Lina. Public sector innovation, e-government, and anticorruption in China and India: Insights from civil servants. **Australian Journal of Public Administration**, 2020.