

Inovação na gestão pública no Brasil: Análise dos limites e possibilidades

Maria Cristina Ferreira Silva Pires (UFAL) maria.cristina@penedo.ufal.br

Luciane Santos Prado (UFAL) luciane.prado@fau.ufal.br

Dayana Alves Ferreira (UFAL) dayanadocente@hotmail.com

Luciana Peixoto Santa Rita (UFAL) lupsantarita@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem como objetivo identificar os limites e possibilidades que a gestão pública brasileira impõe ao processo inovativo. Foram apresentados os principais artigos publicados em periódicos nacionais da área da administração que tratam sobre inovação na administração pública e identificados os principais limites ao processo inovativo nas organizações públicas. Para o alcance dos objetivos utilizou-se da pesquisa documental, por meio da análise de artigos encontrados em periódicos de administração e administração pública publicados nos últimos dez anos. Os resultados da pesquisa mostram que a produção sobre o tema se encontra em estágio inicial, porém constata-se um número crescente de publicações nos últimos cinco anos. Os principais temas abordados nos artigos analisados foram: mecanismos de fomento à inovação, fatores que influenciam a inovação, modelos de inovação e disseminação de inovações, todos os temas ligados ao setor público. As principais limitações identificadas foram: estruturais, culturais, de comunicação, de gestão, tecnológicas e de recursos. O trabalho conclui com uma proposta sobre as possibilidades de inovação na gestão pública, tendo em vista a necessidade de construção de um ambiente que consiga conviver com as características inerentes ao serviço público e ao mesmo tempo, que incentive a inovação.

Palavras-chave: Gestão Pública, Inovação, Limites, Possibilidades.

Innovation in public management in Brazil: study of limits and possibilities

Abstract

This article aims to identify the limits and possibilities that the Brazilian public administration imposes on the innovation process. the main articles published in national journals of the administration of the area that deal with innovation in public administration and identified the main limits to the innovation process in public organizations were presented. To achieve the objectives we used the documentary research, through the analysis of items found in management and public administration journals published in the last ten years. The survey results show that production on the subject is at an early stage, but there has been a growing number of publications in the past five years. The main topics covered in the articles analyzed were: support mechanisms for innovation, factors influencing innovation, innovation models and dissemination of innovations, all issues related to the public sector. The main constraints identified were: structural, cultural, communication, management, technology and resources. The paper concludes with a proposal on the possibilities of innovation in public administration, in view of the need to build an environment that can live with the characteristics of the public service and at the same time, to encourage innovation.

Keywords: Public Management, Innovation, Limits, Possibilities.

1. Introdução

O tema da inovação, apesar de muito presente na administração privada, ainda não tem tido um desenvolvimento pleno na administração pública. Esse fato ocorre por diversos fatores, entre eles a falta de conhecimento sobre o tema e suas possibilidades ou ainda a falta de incentivo à geração de novas ideias no serviço público. Essas razões se dão tanto pela falta de desenvolvimento do tema no campo da administração pública quanto pela rigidez e deficiências dos sistemas de governo pelos quais o país tem passado.

A inovação promove a otimização dos recursos, cada vez mais escassos, bem como melhora o desempenho organizacional, gerando melhoria nos serviços prestados ao cidadão, compatíveis com os seus anseios. Esses anseios, segundo Araújo, Rocha e Carvalhais (2015) ocorrem por meio de pressões da sociedade por melhoria e ampliação dos serviços e fazem com que ocorram revisões nas funções do Estado, e questionamentos quanto às formas de ação e a própria legitimidade das instituições, exigindo destas organizações cada vez mais preparo para acompanhar tanto os anseios da sociedade como a realidade socioeconômica.

Nessa perspectiva de atendimento às necessidades da população, o Estado brasileiro vem passando ao longo dos anos por sucessivas mudanças em sua forma de governo. No entanto, essas mudanças não ocorreram de forma equilibrada. As formas de administração pública existentes no Brasil: patrimonialismo, burocracia e administração gerencial, surgiram com interesses distintos e com sobreposição de uma sobre a outra. O resultado dessa hibridez na gestão da coisa pública tem ocasionado a ineficiência no atendimento aos desafios impostos pela sociedade e pela economia cada vez mais globalizada. No caso da burocracia, seus efeitos são sentidos até hoje e têm provocado os maiores entraves à inovação.

Os desafios trazidos tanto pela globalização quanto pelos problemas internos do Estado fazem surgir a necessidade de incentivar o processo inovativo na esfera pública, tendo em vista que a inovação é essencial para a sobrevivência do Estado, principalmente em tempos de turbulência, como os vividos atualmente. Sousa et al. (2015, pag. 460) afirmam que “a inovação é fundamental para a melhoria do desempenho de organizações, tanto do setor privado quanto do setor público”.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é identificar os limites e possibilidades que a gestão pública brasileira impõe ao processo inovativo. Especificamente, busca-se identificar os principais trabalhos publicados sobre inovação na administração pública em periódicos nacionais nos últimos dez anos. Em seguida, busca-se identificar, nos artigos, as principais barreiras ao processo inovativo e, a partir disso, propor possibilidades à inovação na administração pública.

Para o alcance dos objetivos, o artigo foi organizado em seis seções, sendo esta primeira a introdução. Na segunda seção apresenta-se o referencial teórico sobre a inovação na administração pública. Na terceira seção apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa que deu origem às informações deste artigo. Na quarta seção são apresentados principais trabalhos publicados sobre inovação na administração pública, os principais temas abordados pelos autores, bem como os principais limites ao processo inovativo identificados nos artigos analisados. Na quinta seção apresenta-se uma proposta de incentivos à inovação na gestão pública; a sexta é composta pelas conclusões e lacunas identificadas.

2 Referencial Teórico

2.1 Inovação e administração pública

Em sentido amplo, a inovação pode ser concebida como a criação de algo novo para o ambiente em que está inserida. O que não necessariamente precisa ser um produto, mas pode ser uma melhoria nele, ou ainda uma nova forma de realizar um processo. Para Machado (2007, pag. 06) “a definição de inovação pode ser entendida como uma ideia, uma prática ou um artefato material percebido como novo, relevante e único adotado em determinado processo, área ou por toda a organização”.

Para autores como Nelson e Winter (2005), a inovação pode envolver tanto a implementação de um esboço para um novo produto, quanto uma nova maneira de produzir um produto. Pode ainda significar o estabelecimento de uma nova política de propaganda, ou uma nova regra de decisão para registrar estoques. Assim, para esses autores, a inovação envolve mudança na rotina organizacional. Nelson e Winter (2005) acreditam que, uma das maneiras pelas quais o funcionamento rotineiro de uma organização pode contribuir para o surgimento de inovações é mediante as perguntas geradas por anomalias relacionadas às rotinas vigentes e os consequentes esforços para solucionar os problemas que se iniciam com a rotina existente.

Para o Manual de Oslo (OCDE, 2005), a inovação pode ser considerada como a implementação de um produto, seja ele bem ou serviço, novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou ainda um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. O Manual de Oslo (OCDE, 2005) define, ainda, tipos de inovação, que podem ser de produto, processo, organizacional ou de marketing.

Esses conceitos, porém, não são os únicos. Há uma variedade muito maior de tipos de inovação defendidas por diversos autores. Tidd, Bessant e Pavitt (2008), por exemplo, acrescentam a existência da inovação incremental ou radical. Para os autores, será incremental quando a mudança não representar algo totalmente novo, e radical quando representar algo descontínuo, completamente novo ou ainda uma resposta a condições profundamente alteradas.

Para Schumpeter (1982), “inovações radicais provocam grandes mudanças no mundo, enquanto inovações ‘incrementais’ preenchem continuamente o processo de mudança”. Schumpeter (1982) propôs uma relação de vários tipos de inovações: introdução de um novo produto ou mudança qualitativa em produto existente; inovação de processo que seja novidade para uma indústria; abertura de um novo mercado; desenvolvimento de novas fontes de suprimento de matéria-prima ou outros insumos; mudanças na organização industrial.

Estudos mais recentes sobre inovação a definem a partir dos conceitos da teoria de redes. Para Castro e Gonçalves (2014) as redes se caracterizam por atores, internos ou externos à organização, que atuam conjuntamente para o alcance de benefícios coletivos. De acordo com esse conceito, Pitassi (2012) afirma que as economias avançadas não podem mais alcançar o pleno acesso ao conhecimento, pela ação isolada. Isso significa que, para tornarem-se competitivas em meio à rápida mudança estrutural decorrente da nova economia mundial, as organizações precisam concentrar-se em suas competências básicas e estabelecer parcerias com outras organizações (PICE, 1999). Esse agir coletivo tem como objetivo alcançar formas mais flexíveis de produção, por meio de redes organizacionais, possibilitando uma maior ênfase na inovação. Pice (1999) afirma que para competir num ambiente tão mutável, as empresas devem inovar continuamente produtos, serviços e processos.

Para Zancan et al. (2013), as redes de cooperação são estruturas interorganizacionais, capazes de superar as limitações que ocorrem durante sua evolução, por meio da coordenação de

recursos compartilhados, que viabilizam a promoção da inovação e promovem seu desenvolvimento. Castells (1996) conclui que, para assimilar os benefícios da flexibilidade decorrente da formação de redes interorganizacionais, as empresas tiveram de mudar seu modelo de organização, tornando-se mais horizontais. Essa mudança organizacional pode ser entendida como uma passagem da administração burocrática para a administração gerencial.

No campo da administração pública, o tema da inovação ainda se encontra em desenvolvimento. Segundo Araújo, Rocha e Carvalhais (2015), os conceitos sobre o tema têm sido inicialmente formulados para expressar as tentativas de países desenvolvidos de responder às demandas governamentais capazes de integrar políticas de ciência e tecnologia com políticas econômicas, e pesquisa com produção, visando maior competitividade econômica internacional. No entanto, as pressões da sociedade por serviços públicos mais efetivos vêm fazendo com que gestores públicos se preocupem cada vez mais com a promoção da inovação, enxergando-a como diferencial para o desempenho organizacional.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990 com a Reforma do Aparelho do Estado e início da administração gerencial é que foram iniciadas discussões mais intensas sobre a inovação na administração pública com o intuito de tornar o aparelho do Estado mais eficiente frente à globalização cada vez mais intensa. No entanto, a implementação de práticas inovadoras por meio de uma nova gestão pública não logrou os êxitos esperados. Para Bresser Pereira (2007), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu a devida atenção à reforma, deixando-a em segundo plano, sendo relativamente paralisada já a partir de 2003.

Esse retrocesso ocasionado pela descontinuidade da reforma do aparelho estatal fez com que continuasse a existir a desorientação burocrática, focada, como salienta Bresser Pereira (2007), na racionalidade de reduzir despesas, que é necessária, mas longe de ser suficiente para atender às demandas do novo momento vivido pelo país.

As organizações públicas precisam evoluir para atender às demandas da sociedade e da economia cada vez mais instável e só rompendo as barreiras impostas pelo modelo burocrático, enraizado na administração pública brasileira, é que o estado conseguirá se manter operante e efetivo em suas responsabilidades.

É nesse contexto que a inovação precisa ter sua importância considerada, como esforço para uma nova administração pública eficaz e mais voltada para o cidadão. Para Santos, Fazon e Meroe (2011), as empresas tanto públicas como privadas precisam tratar a inovação como um diferencial competitivo de suas atividades e considerar os investimentos necessários para sua implantação, através de recursos próprios ou de terceiros.

Apesar da importância que a inovação vem adquirindo na administração pública, fazendo com que haja cada vez mais estudos dedicados à análise deste fenômeno, a produção científica, sobretudo a brasileira, ainda está incipiente nesse campo e, por isso, se faz necessário novas pesquisas que tragam à tona a importância estratégica que a inovação assume nesse contexto de mudanças em que o país vive, sendo item indispensável para a sobrevivência do Estado. Identificar as barreiras que impedem a inovação de evoluir na gestão pública é também contribuição significativa para a definição de estratégias de incentivo ao processo inovativo.

3. Metodologia

Para o alcance dos objetivos deste artigo, adotou-se a pesquisa qualitativa de cunho documental como método de investigação, por meio de coletânea de artigos em periódicos nacionais da área de administração e administração pública, classificados pela Capes, na base de dados Qualis 2015, priorizando os estratos (A e B) de três existentes (A, B e C), com o

objetivo de refletir o impacto dessa produção e dar maior credibilidade ao estudo. Utilizou-se, ainda, da pesquisa bibliográfica para embasar o referencial teórico.

O critério temporal adotado de seleção do material foi os últimos dez anos (2006 a 2015) com o objetivo de resgatar as produções mais recentes sobre o tema. Como tal, foram adotados os seguintes descritores: inovação na administração pública, inovação no setor público, inovação na gestão pública, administração pública, barreiras à inovação, inovação.

Os artigos foram extraídos da biblioteca eletrônica Scientific Periodicals Electronic Library - SPELL®, por se tratar de um importante repositório de artigos científicos das áreas de Administração, Contabilidade e Turismo, com acesso gratuito à informação técnico-científica. Foram utilizados, ainda, os próprios sites de periódicos com a temática escolhida.

Após análise dos títulos, resumos e palavras chave do material investigado, foram rejeitados aqueles que não tratavam do tema da inovação na administração pública. Foram aproveitados 14 artigos publicados em periódicos nacionais das áreas estudadas.

Destaca-se que o pequeno número de relatos de pesquisa encontrados sobre o tema proposto ocorre devido aos poucos estudos existentes na literatura brasileira e que justifica a questão de pesquisa, favorecendo o incentivo a novos estudos. A escolha de periódicos somente brasileiros foi devido a necessidade de conhecer os limites à inovação existentes particularmente nas organizações públicas brasileiras e, com isso, poder apontar uma proposta de incentivos à inovação específica à realidade brasileira.

Foi realizada análise de textos selecionados dentro do período temporal citado, considerando como critério de escolha a maior identificação do artigo com o tema proposto, cuja relação encontra-se no Quadro 1. Realizou-se então à leitura crítica dos textos, com ênfase no resumo, na introdução e na apresentação dos dados e/ou resultados, com o intuito de buscar os dados da pesquisa e obter maior robustez nas respostas. Os resultados da leitura foram expostos em quadros, que serão detalhados na próxima seção.

4. Análise dos resultados

Esta seção apresenta a síntese dos principais artigos sobre inovação na administração pública no Brasil, produzidos no período de 2006 a 2015 com vistas a analisar os temas abordados nos documentos analisados, bem como identificar as barreiras que a administração pública brasileira impõe ao processo inovativo. O Quadro 1 apresenta a síntese dos 14 trabalhos publicados sobre inovação na administração pública em periódicos nacionais. Em seguida, no Quadro 2, são identificados os principais limites ao processo inovativo nos artigos analisados.

Dentre os artigos pesquisados, verificou-se que os periódicos que tiveram mais trabalhos publicados sobre inovação na administração pública foram a Revista de Administração Pública, com cinco artigos, e a Revista de Administração e Inovação, com três artigos. Em seguida, aparece a Revista do Setor público, com dois artigos e as Revistas: Administração (FEA-USP), Administração Hospitalar e Inovação em Saúde, Gestão e Planejamento, Organizações & Sociedade com apenas um artigo cada.

Esse fato denota que, no Brasil, a produção sobre o tema em debate encontra-se em estágio inicial nesses periódicos, porém constata-se um número crescente de publicações nos últimos três anos, com destaque para 2014, em que foram localizados ao menos 04 artigos com a temática escolhida.

Ano	Periódicos	Pontuação CAPES	Título	Autores
2015	RAI: Revista de Administração e Inovação	B2	Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da Inovação em serviços	Ferreira, Tete, Filho & Sousa
2015	RAI: Revista de Administração e Inovação	B2	Inovações em organizações públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no Estado de Minas Gerais	Araújo, Rocha & Carvalhais
2015	Revista de Administração (FEA-USP)	A2	Retratando a inovação no serviço público brasileiro: modelos de análise, sistematização e caracterização	Sousa, Ferreira, Najberg, & Medeiros
2014	Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde	B4	Regulação de acesso à internação em uti: análise pela teoria da Inovação em serviços	Lima & Vargas
2014	Revista de Administração Pública	A2	Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership	Freitas & Dacorso
2014	Revista de Administração Pública	A2	Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal	Ferreira, Najberg, Ferreira, Barbosa & Borges
2014	Revista de Administração Pública	A2	Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre	Brose
2013	RAI: Revista de Administração e Inovação	B2	Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental	Angelis
2013	Revista Gestão e Planejamento	B3	A política pública de apoio à inovação na Bahia: uma reflexão para o debate nacional	Fialho & Bertoncini
2013	Revista de Administração Pública	A2	Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração	Brandão & Faria
2010	Revista de Administração Pública	A2	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	Queiroz e Ckgnazaroff
2010	Revista do Serviço Público	B2	Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal	Coelho
2008	Revista Organizações & Sociedade	A2	Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local	Farah
2007	Revista do Serviço Público	B2	Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de MG.	Nassuno
TOTAL:		07 periódicos	14 artigos	31 autores

Fonte: Elaborado pela autora com base nos artigos revisados.

Quadro 1 – Principais artigos sobre inovação na administração pública no Brasil, no período de 2006 a 2015

Os principais temas abordados nos documentos analisados foram: mecanismos de fomento à inovação, fatores que influenciam a inovação, modelos de inovação e disseminação de inovações, todos os temas ligados ao setor público. No Quadro 2 serão apresentados os principais limites ao processo inovativo identificados nos artigos analisados, a fim de

propiciar uma análise dos fatores identificados como barreiras e suas implicações no processo de inovação na administração pública.

Autor	Limites Identificados
Ferreira, Tete, Filho & Sousa (2015)	Falta de participação dos clientes, sejam intermediários ou finais na coprodução do serviço.
Araújo, Rocha & Carvalhais (2015)	Baixa Gestão do Portfólio de Inovação, Ausência de Métricas da Inovação, Baixa Gestão do Processo de Inovação Organizacional e Falta de Pessoal e Recursos para Inovação.
Sousa, Ferreira, Najberg, & Medeiros (2015)	Condições legais, normas, regulamentos e cultura organizacional.
Lima e Vargas (2014)	Obstáculos estruturais e de gestão.
Freitas e Dacorso (2014)	Falta de vontade política, Falta de interesse dos servidores públicos, Falta de envolvimento dos cidadãos no processo de inovação e tomada de decisão.
Ferreira, Najberg, Ferreira, Barbosa & Borges (2014)	Condições legais, normas, excesso de regulamentações e a cultura do contexto institucional
Brose (2014)	Baixo desempenho técnico, falta de integração entre a esfera estadual e municipal, desrespeito pelo cidadão, desvio de verbas.
Angelis (2013)	Cultura organizacional. Burocracia. Ausência de comunicação e compartilhamento de informações internamente e entre as organizações. Desconhecimento da Gestão do Conhecimento entre membros da alta administração, de chefias intermediárias e de servidores de uma maneira geral. Falta de treinamento em termos de conceitos e práticas de GC.
Fialho & Bertoncini (2013)	Baixa capacidade de captação de recursos, falta de preparo técnico e gerencial das empresas, Falta de foco institucional e temático das políticas públicas, escassez de recursos humanos qualificados.
Brandão & Faria (2013)	Não apontou barreiras
Queiroz e Ckagnazaroff (2010)	Canal de comunicação e negociação entre os diferentes grupos não efetivo durante o processo de inovação; as mudanças na gestão não foram seguidas de transformações necessárias, nos âmbitos organizacionais, político e cultural.
Coelho (2010)	Excesso de rotinas, hierarquia excessiva, paternalismo, resistência às mudanças na cultura organizacional, falhas dos sistemas operacionais, falta de continuidade.
Farah (2008)	Processo de disseminação de inovações ainda é incipiente nos governos subnacionais.
Nassuno (2007)	Supervisão e controles burocráticos, regras escritas e exaustivas, rigidez.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos artigos revisados.

Quadro 2 - Principais limites à inovação identificados nos artigos analisados

Ao longo dos últimos anos vários exemplos de inovações nas organizações públicas foram percebidos, porém os artigos pesquisados destacaram uma série de limites que dificultam o processo de inovação e que ainda estão presentes no setor público. Suas origens e abrangências variam de autor para autor, mas na maioria dos casos foi percebida uma predominância de barreiras burocráticas, sobretudo com relação ao excesso de normas, regulamentos, controles, etc. A diversidade de limites identificados permitiu classificá-los em seis grupos: estruturais, culturais, de comunicação, de gestão, tecnológicas e de recursos, que serão explicadas a seguir.

A estrutura das organizações públicas brasileiras ainda é excessivamente formal, com níveis de autoridade e de responsabilidade hierarquizados e bem definidos, e conseqüentemente sujeita a regras e controles muitas vezes rígidos e excessivos, herança da estrutura organizacional burocrática, baseada no cumprimento da legislação. Esse fato torna o servidor

desfavorável à criação de novas ideias, visto que só pode fazer o que está previsto em leis e em normas internas. Os componentes estruturais que mais foram apontados nos artigos investigados foram: condições legais, normas, regulamentos, excesso de rotinas, hierarquia excessiva, supervisão e controles burocráticos, regras escritas e exaustivas, rigidez.

A cultura organizacional é um dos fatores que também muito contribuem para o processo inovativo nas organizações públicas brasileiras, pelo fato de ainda serem muito conservadoras, sem espaço para novas ideias e avessas a mudanças. É uma cultura ainda presa à burocracia que não se permite buscar novas formas de realizar as atividades da organização, mantendo um *status quo* e a resistência às mudanças na cultura organizacional.

A ausência de comunicação e compartilhamento de informações internamente e entre outras organizações públicas é outra barreira à inovação. Há uma centralização de poder e autoridade nos níveis hierárquicos mais altos que restringe os canais de comunicação e com isso diminui as informações disponíveis aos servidores e demais organizações, o que gera baixa participação nas decisões pelos servidores dos níveis inferiores e prejudica parcerias e redes de interação entre instituições.

Ademais, falhas nos sistemas operacionais é outro entrave apontado por um dos autores. Essa barreira tecnológica gera baixa produtividade e falta de estímulo à criatividade e geração de diferenciais nas atividades. Essas falhas se referem desde a inconsistências nas informações dos sistemas até a lentidão nos trâmites processuais ou na geração de relatórios.

A barreira de recursos inclui especificamente os recursos humanos e financeiros. Essa barreira não se restringe somente a falta desses recursos, mas também a má gestão deles. No caso dos recursos humanos vários fatores afetam o processo inovativo, seja pela falta de qualificação técnica e gerencial ou pela falta de estímulos motivacionais, que favoreçam o surgimento de inovações, ou ainda pela falta de interesse e envolvimento dos servidores públicos e até mesmo dos cidadãos no processo de inovação e tomada de decisão.

A forma de contratação de pessoas para o serviço público é outra barreira à inovação, visto ora se dá de forma impessoal, por meio de concurso, que não favorece a busca por servidores com atitudes criativas ou inovadoras, ora ocorre por meio de práticas patrimonialistas, com critérios pessoais de contratação e distribuição de cargos, trazendo para o interior das organizações pessoas descomprometidas com a processo inovativo.

Quanto aos recursos financeiros, as principais barreiras identificadas foram a baixa capacidade de captação de recursos para inovações, devido à falta de preparo técnico e gerencial das empresas, a dispersão na aplicação de recursos, reduzindo o nível de incentivos efetivos à alocação de recursos para inovação no setor público. Há ainda o desvio de verbas, que compromete o andamento de políticas de cunho inovador.

Por fim, as barreiras de gestão da inovação, que incluem a baixa gestão do portfólio de inovação, ausência de métricas da inovação, baixa gestão do processo de inovação organizacional, além da descontinuidade dos processos de inovação pelas mudanças de gestão e falta de vontade política. Esses fatores comprometem a geração de inovações e trazem não só perda de recursos, mas desestimula os servidores a buscarem melhorias para a organização.

5. Possibilidades à inovação na gestão pública no Brasil

Um ambiente propício à inovação não é algo fácil de ser conseguido, sobretudo nas organizações públicas que esbarram em diversas questões, como as legais, estruturais, e até pessoais dos servidores públicos. É necessário que se construa um ambiente que consiga

conviver com as características inerentes ao serviço público e ao mesmo tempo incentive a geração de inovações.

A literatura especializada sugere vários fatores que influenciam a geração de novas ideias. Nesse sentido, o Quadro 3 aborda os mesmos fatores que afetam a inovação, buscando apresentar possibilidades de inovação e a identificação na literatura da aplicação dessas possibilidades às organizações públicas, de forma a proporcionar um ambiente que favoreça o processo inovativo.

Possibilidades encontradas	Aplicação das possibilidades nas organizações públicas
Estabelecimento de parcerias entre organizações	Um dos principais desafios da organização que quer estimular a inovação é o estabelecimento de relações organizacionais fora de seu ambiente interno. Para Peci (1999), as organizações devem concentrar-se em suas competências básicas e estabelecer parcerias com outras organizações de forma a alcançar a flexibilidade almejada, formando redes organizacionais competitivas e capazes de inovar continuamente produtos, serviços e processos. Moura, Benedicto e Silva Filho (2008), acrescentam que são essas trocas de informações entre organizações, ou o estabelecimento de cooperação entre fornecedores e empresas, que possibilitam o desenvolvimento da inovação.
Horizontalização da estrutura organizacional	A horizontalização organizacional traz benefícios tanto internos quanto externos para a organização que quer inovar. Internamente, permite o fornecimento de <i>feedback</i> e aumento da comunicação, além de proporcionar maior descentralização das decisões, por meio da delegação de responsabilidades, permitindo às pessoas implementar com maior interesse e constância as ideias construídas com sua iniciativa e aceitação. Externamente, além da melhoria na comunicação, incentiva o estabelecimento de parcerias entre organizações, gerando maior flexibilidade organizacional e capacidade de inovação. De acordo com Peci (1999), as drásticas mudanças econômicas, tecnológicas e institucionais ocorridas nos últimos anos mostraram que a empresa organizada hierarquicamente e integrada verticalmente, se mostra ineficiente em condições de incerteza e altas variações, devido a extrema rigidez que a caracteriza. Zancan et al. (2013) entendem que as estruturas horizontais, resultantes de relacionamentos interorganizacionais, possuem enfoque coletivo e comportam-se de maneira dinâmica na reconfiguração permanente de suas fronteiras, possibilitando melhor adaptação de recursos diante de objetivos estratégicos compartilhados entre as organizações que as formam.
Estímulo à geração de ideias	A inovação não surge naturalmente, ela precisa ser estimulada, modificando a cultura organizacional de forma a promover espaços para geração de ideias e inovações. Gaspar et al. (2009) identificam que as técnicas e métodos mais empregados pelas organizações para estimular a geração de ideias são: <i>brainstorming</i> , reuniões presenciais, reuniões virtuais, treinamentos oficiais presenciais, treinamentos informais, cursos em universidades, compartilhamento de experiências, discussões e aplicativo de gestão de projetos de desenvolvimento de software. Já em relação às ferramentas utilizadas na geração de ideias, Gaspar et al. (2009) citam: internet, intranet, aplicativos específicos, redes internas, repositórios de dados, diretórios específicos no banco de dados e sistemas de telefonia baseados na internet. O apoio da alta gestão também é importante no estímulo à geração de ideias, visto que as lideranças organizacionais transmitem e asseguram importância e legitimidade ao processo criativo, na medida em que reconhecem o valor das novas ideias e as atrelam diretamente ao desenvolvimento institucional. De acordo com Calle et al. (2016), a liderança participativa, possibilita melhoria na tomada de decisões e a delegação de responsabilidades, favorecendo o crescimento da empresa e dos colaboradores.

(Continuação)

Possibilidades encontradas	Aplicação das possibilidades nas organizações públicas
Adoção de novas Tecnologias de Informação e Comunicação-TICs	<p>As mudanças organizacionais cada vez mais rápidas pedem o suporte de Tecnologias da Informação e Comunicação-TICs, que permitam a atualização rápida e descentralizada das informações, de forma a beneficiar a tomada de decisões e adoção de novos métodos de trabalho. A adoção de TICs pelas organizações públicas proporciona a melhoria da gestão do conhecimento e conseqüentemente melhores serviços aos cidadãos.</p> <p>Para Pitassi (2012), a Tecnologia da Informação (TI) está centrada no uso do computador, que permite a coleta, o armazenamento, o processamento e a comunicação da informação. Enquanto a comunicação é para Peci (1999), um fator estruturante das organizações e também a chave para o surgimento de novas organizações, dotadas de capacidade integrativa dos próprios membros, de autoconservação, de alcance de objetivos conjuntos e de adaptação e inovação.</p> <p>Peci (1999) afirma que as novas TIs oferecem a infraestrutura da comunicação e aumentam a chance de tomar realidade essas tendências organizacionais. Elas tornam possível, ainda, o estabelecimento de relações entre empresas, instituições e pessoas para a tomada de decisões em conjunto. Favorecendo o surgimento de inovações.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos artigos revisados.

Quadro 3 - Possibilidades na administração pública direcionadas à inovação

Essa proposta de incentivos não têm a finalidade de findar as possibilidades de criação de um ambiente inovador, mas traz questões essenciais que devem ser aproveitadas para a incentivar um ambiente mais propício ao surgimento de inovações na gestão pública. Busca servir, ainda, como agenda de pesquisa para futuros estudos empíricos sobre os diversos aspectos que dificultam e influenciam a inovação no setor público.

6. Considerações Finais

A pesquisa documental sobre a inovação na administração pública no período de 2006 a 2015 permitiu identificar autores, temas, limites e incentivos relacionados a inovação encontrados até o momento, promovendo mais possibilidades de discussão sobre o processo inovativo, seus limites e possibilidades.

O estudo revelou que a produção científica sobre inovação na administração pública encontra-se em estágio inicial, favorecendo a promoção de novas pesquisas, sobretudo com relação aos estudos relacionados aos fatores que induzem ou que dificultam o processo inovativo. Entre os trabalhos analisados, foi identificado que os principais temas abordados pelos pesquisadores do assunto são os mecanismos de fomento à inovação, fatores que influenciam a inovação, modelos de inovação e disseminação de inovações.

Quanto aos limites à inovação, foram encontrados vários tipos de entraves decorrentes não só da natureza do serviço público, mais principalmente da herança das formas de governo existentes no Brasil, como as barreiras estruturais, culturais e de comunicação, presente na burocracia; de gestão e de recursos, que são afetadas pelo patrimonialismo; e as barreiras tecnológicas, muito presentes nas organizações públicas, devido ao baixo investimento em sistemas de informação mais eficientes.

Visando a promoção de um ambiente inovador no serviço público, foram apontadas algumas possibilidades para estimular a criatividade, geração de novas ideias e por conseqüência a inovação. As sugestões apontadas foram: estabelecimento de parcerias entre organizações, horizontalização da estrutura organizacional, estímulo à geração de ideias e adoção de TICs.

Entre as limitações da pesquisa, observa-se que os critérios de seleção dos documentos deixaram de fora trabalhos apresentados em congressos, livros e artigos científicos não classificados pela base de dados Qualis 2015, além de artigos internacionais.

A análise dos estudos permitiu identificar também lacunas de pesquisa ou temas que necessitam de mais estudos empíricos a fim de promover uma melhor compreensão dos diversos aspectos que dificultam e influenciam a inovação no setor público. Alguns desses temas estão apontados no Quadro 3. Sugere-se, portanto, futuras pesquisas mais abrangentes, que incluam fontes de dados de outras áreas, além da administração a administração pública, a fim de apresentar um cenário mais completo das pesquisas sobre inovação na administração pública e que possam identificar elementos indutores e inibidores do processo de inovação tanto na administração pública quanto na administração de empresas.

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007. DOI: 10.1590/S0034-76122007000700005.

ANGELIS, C. T. de. Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental. **Revista de Administração e Inovação-RAI**, v. 10, n. 3, 2013.

ARAÚJO, R. F.; 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-RAI**, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, DF, número comemorativo dos 70 anos, 2007.

_____. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

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, 2014.

CALLE, G. A. D. et. al. Aprender a Crescer: como as Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina Podem Enfrentar os Desafios do Crescimento. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 3, p. 6-23, 2016.

CASTELLS, M. **La era de la infonnación. Economía, sociedad y cultura**. La sociedad red. Madrid, Alianza Editorial, 1996.

COELHO, M. L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 233-247, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Disponível em: <<http://inovacao.Enap.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, art. 7, p. 107-126, 2008.

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, 2014. DOI: 10.1590/0034-76121602.

FERREIRA, V. R. S. et. al. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **Revista de Administração e Inovação-RAI**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015.

FIALHO, S. H.; BERTONCINI, I. A política pública de apoio à inovação na Bahia: uma reflexão para o debate nacional. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 14, n. 3, p. 637-654, 2013.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, art. 10, p. 734-752, 2010.

FREITAS, R. K. V.; 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, 2014. DOI: 10.1590/0034-76121545.

GASPAR, M. A. et. al. Gestão da criação de conhecimento na indústria criativa de software. **Revista de Negócios**, v. 14, n. 4, p. 28-42, 2009.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Regulação de acesso à internação em UTI: análise pela teoria da inovação em serviços. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 11, n. 3, p. 174-189, 2014.

MACHADO, D. D. P. N. Organizações Inovadoras: estudo dos fatores que formam um ambiente inovador. **Revista de Administração e Inovação-RAI**, v. 4, n. 2, p. 5-28, 2007.

MOURA, C. E.; BENEDICTO, G. C.; SILVA FILHO, C. F. Um estudo teórico-empírico sobre modelos e práticas de inovação. *Rio de Janeiro-RJ, Anais: XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, ENEGEP*, 2008.

NASSUNO, M. Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 1, p. 77-96, 2007.

NELSON, Richard; WINTER, Sidney. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Editora da Unicamp: Campinas, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. 2005. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0026/26032.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 7-24, 1999.

PITASSI, C.A virtualidade nas estratégias de inovação aberta: proposta de articulação conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 619-641, 2012.

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**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

SANTOS, A. B.A. dos; FAZION, C. B.; MEROE, G. P. S. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. **Cadernos de Administração PUC-SP**, v. 1, n. 01, p. 1-16, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOUSA, M. M. et. al. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015. DOI: 10.5700/rausp1213.

TIDD, J., BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ZANCAN, C. et. al. Condicionantes de consolidação de redes de cooperação interorganizacional: um estudo de caso sobre o Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 647-660, 2013.

ZWICK, E. et. al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 248-301, 2012.