



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS - FACC

LETICIA TEIXEIRA MESQUITA

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO

Rio de Janeiro – RJ

2021

LETICIA TEIXEIRA MESQUITA

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ).

Orientador : Professor Renato Nunes Bittencourt

Rio de Janeiro – RJ

2021

LETICIA TEIXEIRA MESQUITA

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ) aprovada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSOR RENATO NUNES BITTENCOURT, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

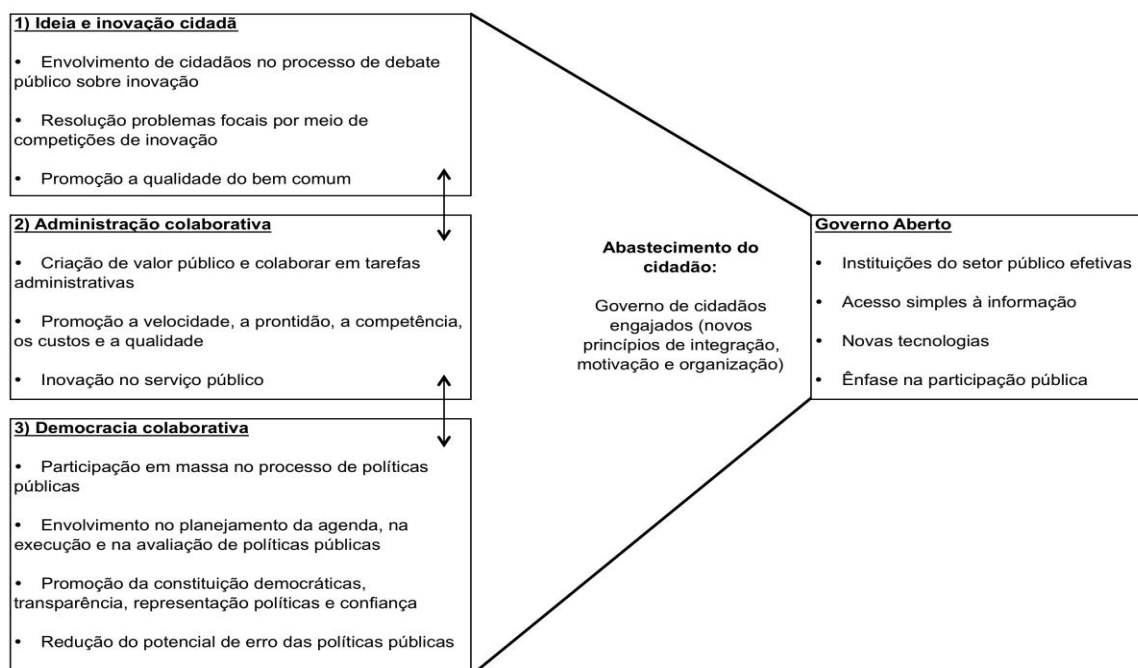
PROFESSOR PAULO ROBERTO FALCÃO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro, -----

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura para governança engajada do cidadão, página 25

Fonte: Hilgers e Ihl, 2010, p.74



Fonte: Hilgers e Ihl, 2010, p.74

Figura 2 - Proposta de agenda de pesquisa, página 34

Proposta de agenda de pesquisa	
Tema	Sugestão de pesquisa
Processo de inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos comparativos para examinar os efeitos de características ambientais, organizacionais e de dirigentes nas diferentes fases do processo de inovação em organizações que geram ou adotam inovações. • Papel de processos-chave como formulação e conteúdo da estratégia, liderança, comunicação e resolução de conflitos como mediadores da inovação e do desempenho organizacional. • Relação entre sustentabilidade de inovações e características da organização.
Determinantes, indutores, facilitadores e barreiras	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos do contexto geral político, opinião pública e associação a redes profissionais na geração ou adoção de inovações. • Fatores que atuam como indutores ou como barreiras nesse processo, estimulando ou impedindo o desenvolvimento e a implementação de práticas inovadoras.
Liderança	<ul style="list-style-type: none"> • Análise multinível combinando a visão de dirigentes e de funcionários de outros níveis da organização para compreender a inovação no setor público. • Desenvolver e validar escala para auxiliar a determinar que comportamentos de líderes tenham o maior impacto na probabilidade de inovar.
Efeitos	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas longitudinais para comparar e contrastar as consequências de inovações no desempenho de organizações públicas e examinar em maior detalhe os períodos de tempo entre a implementação de inovações e seu impacto no desempenho organizacional. • Correlacionar a inovação no setor público em diferentes países com indicadores de desempenho para demonstrar a importância global da inovação e sua singularidade em diversos países.
Disseminação	<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de inovações a partir da perspectiva da organização adotante.

Fonte: Brandão e Faria - Bruno, 2013, p. 244

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas segundo a origem da iniciativa, página 32

Origem	Programas	
	Valor absoluto	%
Total	629	100,0
Municipal	481	76,5
Estadual*	133	21,1
Intermunicipal	7	1,1
Organizações indígenas	7	1,1
Interestadual	1	0,2

* Inclui quatro programas do Distrito Federal.

Fonte: Farah, 1997, p. 134

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	Inovação.....	10
3	Administração Pública no contexto Brasileiro	16
3.1	Coronelismo, nepotismo, clientelismo, filhotismo e mandonismo	18
4	Inovação na Administração Pública	20
4.1	Inovação na Administração Pública: conceituação, análises e percepções 20	
4.2	Inovação na Administração Pública Brasileira: principais trabalhos e desafios 29	
4.3	Inovação na Administração Pública Brasileira: uma análise crítica integrada 35	
5	Conclusão	38
6	Referências	40

1 Introdução

Em um primeiro momento, não parece possível alinhar a ideia de inovação a um modelo burocrático e aparentemente estático como a administração pública. Regras rígidas, regulamentos bem definidos, formalidade, inflexibilidade, processos rotineiros e até mesmo interferência política são apenas alguns dos elementos da burocracia pública que soam incoerentes a qualquer prerrogativa relacionada a capacidades inovadoras. No entanto, a partir da reforma de estado experimentada no final do século XX, que será abordada em detalhes mais a frente, os serviços públicos precisaram desenvolver modos criativos e disruptivos para lidar com novas pressões econômicas, demandas políticas e ondas tecnológicas. Nessa linha, a inovação no setor público, aos poucos, passa a se tornar uma realidade, se consolidando como um elemento fundamental para a prestação de serviços que atendam às expectativas do contribuinte (Teofilovic, 2002; Parna e Von Tunzelmann, 2007).

A partir desse momento, diversos estudos se propõem a investigar o fenômeno da inovação no setor público, dando origem a uma vasta, porém desarticulada literatura sobre o tema. No cenário internacional, autores como Damanpour e Gopalakrishnan (1998), enfatizam a relevância da assimilação de conhecimentos e tecnologias desenvolvidas no ambiente externo à organização para que a inovação se materialize no setor público. Em outras palavras, considerando que a maior parte das novas ideias são geradas fora da administração pública, os autores destacam a necessidade de desenvolver uma teia de parcerias que possam fomentar a capacidade de inovação no setor público.

Diante disso, fica clara a necessidade de diálogo entre o setor público e o setor privado, com o objetivo de trazer para a esfera pública as inovações geradas nas empresas, nas universidades e nas instituições de pesquisa, de modo a adaptá-las à realidade de gestão do Estado. Nesse sentido, Vicente da Rocha Soares Ferreira et al., 2015 evidencia essa ideia quando aponta que a grande doutrina responsável por trazer inovação para o setor público, a Nova Administração Pública, i.e., New Public Management, foi amplamente baseada na inovação predominante

no contexto industrial privado. Diante disso, é identificada a necessidade de troca entre esses dois importantes agentes da sociedade para que a inovação siga o fluxo de migração e adaptação entre privado e público.

Dentro desse contexto, o presente estudo se propõe a revisar os principais trabalhos sobre inovação, enfatizando e trazendo para a realidade do setor público brasileiro, de modo a construir uma revisão abrangente da literatura de inovação no setor público, integrando estudos nacionais e internacionais. No entanto, antes de nos debruçarmos sobre a revisão, faz sentido buscar um maior entendimento no que diz respeito às noções de administração pública no Brasil diante da conjuntura de inovação no cenário global. Ou seja, previamente à análise integrada dos principais artigos dedicados à inovação no contexto brasileiro, será apresentada uma avaliação sobre o entendimento teórico de inovação e sobre administração pública na realidade brasileira.

Vale dizer que a opção de se restringir ao contexto nacional nesse primeiro momento se justifica pela ampla quantidade de estudos sobre o tema quando consideramos a literatura internacional, o que de certa forma tornaria o trabalho inviável, já que se trata de um trabalho acadêmico de pequena extensão. Além disso, entendemos que a literatura voltada a inovação no setor público brasileiro carece de uma visão integrada e de uma compreensão holística, no que consiste o objetivo principal desse trabalho. Por fim, porém não menos relevante, a administração pública brasileira apresenta características peculiares, tais como o clientelismo e o patrimonialismo, o que coloca sua realidade em um contexto diferente das de outros países, trazendo desafios ainda maiores para a implementação de práticas modernas e do desenvolvimento de competências inovadoras.

Nessa linha, em termos de administração pública no Brasil, é imprescindível mencionar o fato de que, ao longo de nossa história, os interesses pessoais dos governantes e das oligarquias dominantes, associadas à burguesia local, constantemente foram sobrepostos aos interesses públicos. Buarque de Holanda, 1995, explicita isso em sua obra ao afirmar que nossa política foi criada com bases em conceitos patriarcais desde a época do império, e que isso dificultou que os

tomadores de decisão conseguissem separar as decisões entre o público e o privado. Diante do exposto, é possível esboçar, em parte, um aspecto da esfera pública brasileira que compromete o avanço da inovação, uma vez que a cultura patrimonialista e a priorização do privado em detrimento do público, bem como a priorização de interesses oligárquicos, vão contra toda a noção de desenvolvimento de competências inovadoras, conforme será esmiuçado no decorrer deste estudo.

Ainda nesse contexto, Chaui, 2007 demonstra de maneira contundente como nossa sociedade é marcada por um comportamento hierárquico forte. Segundo a autora, dentro dessa perspectiva, vigora uma noção na qual o superior manda e o subordinado apenas o obedece, sem margem para qualquer flexibilidade ou adaptação. Esse padrão de comportamento se reflete em todas as instâncias da administração pública brasileira, corroborado pelos modelos de gestão que dão pouca liberdade de decisão aos indivíduos. Dessa forma, diante de toda essa estrutura, as ações que buscam a inovação e a modernização da administração pública no Brasil encontram diversos obstáculos ao longo da história da Nação.

Nesse sentido, a importância de analisar, articular e entender de maneira integrada os principais estudos sobre inovação no setor público no Brasil reside na explanação dos efeitos positivos que essas inovações podem ter na sociedade, bem como posicionar a administração pública brasileira no debate mundial no que diz respeito à inovação. Além disso, ao propor a integração de diversos estudos sobre o fenômeno da inovação no setor público brasileiro, o presente trabalho fornece subsídio para um maior entendimento por parte gestores públicos, dando apoio às suas decisões, principalmente no que se refere à modernização da administração pública brasileira. Somado a isso, como consequência final, a articulação proporcionada pelo presente trabalho, quando bem aproveitada, poderá resultar em melhorias práticas para a população brasileira, bem como fomentar futuros estudos na área.

Dessa forma, inicialmente, será apresentada uma revisão do conceito de inovação, seguida por uma análise de pontos peculiares da administração pública no contexto brasileiro, abordando sua essência e, brevemente, ponderando dimensões que conferem suas especificidades. Essas elucidações garantem os fundamentos e

abrem caminho para o ponto principal do estudo: a inovação na esfera pública brasileira. Dentro dessa questão, são analisados os artigos de maior destaque no cenário internacional, oferecendo uma perspectiva global da temática de inovação no setor público, ao mesmo tempo em que revisa e sugere iniciativas bem sucedidas implementadas em outros países. Da mesma forma, na sequência são analisados os artigos de maior destaque no contexto brasileiro, mostrando a situação atual da inovação na administração pública brasileira, bem como os principais trabalhos da área. Na sequência, é realizada uma análise integrada desses trabalhos, constituindo pontos de relevância, aspectos complementares e oportunidades de avanço, ao mesmo tempo em que pincela brechas para a implementação na realidade do Brasil. Por fim, a conclusão do estudo sintetiza os principais pontos, ao mesmo tempo em que destaca os avanços proporcionados pelo presente trabalho, o que não apenas justifica sua elaboração, como também fornece subsídio e fundamentos para o tomador de decisão se situar no contexto de inovação na administração pública brasileira.

2 Inovação

Embora seja uma área de pesquisa bem estabelecida, apresentando inúmeros estudos e periódicos exclusivamente dedicados ao tema (Fagerberg, 2005), a temática de inovação ainda apresenta inúmeras divergências. Nesse sentido, vale ressaltar que nem mesmo sua definição é amplamente estabelecida na literatura (Baregheh et al., 2009), apresentando entendimentos diferentes de acordo com cada autor. Segundo Damanpour e Schneider (2006), uma vez que a inovação é estudada em diversas disciplinas, ela foi definida a partir de diferentes perspectivas, não construindo uma noção conceitual exclusiva. Ou seja, a partir do momento em que pesquisadores de diversas áreas se debruçam sobre a temática da inovação, eles contribuem para sua multiplicidade de concepções. Tendo isso em mente, de maneira preliminar, serão apresentadas as principais definições sobre o tema, não apenas evidenciando as perspectivas mais relevantes na literatura, mas também explorando sua diversidade e sua proeminência no contexto atual.

Sendo assim, embora visões distintas persistam de maneira concomitante, há algumas abordagens que merecem destaque, não apenas por sua consistência teórica, mas também por sua difusão e ampla aceitação na literatura relacionada. Nessa seara, primeiramente, vale destacar a concepção de Thompson (1965), que, dentro de uma perspectiva abrangente e extensiva, entende inovação como a geração, a aceitação e a implementação de novas ideias, processos, produtos e serviços. Em outras palavras, de acordo com o autor, inovação pode ser entendida como a efetivação prática de qualquer pressuposto que rompa com padrões anteriores, em toda e qualquer esfera da atividade produtiva. De maneira análoga, West e Anderson (1996) estabelecem a inovação como a aplicação efetiva de processos e produtos novos para a firma, o que, eventualmente, pode promover benefícios aos seus stakeholders. Em comum, além de uma ideia prática e intuitiva, ambas perspectivas configuram o fenômeno da inovação como um elemento preponderantemente interno às organizações, desconsiderando mudanças ambientais e pressões por adaptação.

Abordando um ponto de vista diferente dos autores já citados, Damanpour (1991) entende a inovação como um movimento de mudança liderado por

organizações para influenciar o ambiente (interno e externo) ou para se adaptar a ele. Em outras palavras, o autor considera a relevância do ambiente interno e externo no que diz respeito à ideia de inovação nas empresas, dando destaque ao contexto no qual a organização está inserida, às influências as quais a empresa se sujeita, e às influências que a empresa produz, de modo a proporcionar um entendimento mais inclusivo e ainda mais abrangente do fenômeno.

Já nesse momento, no que diz respeito a inovação, podemos identificar conexões com a concepção Weberiana de administração pública. De maneira sucinta, ao propor um novo modelo de organização estatal, Weber concebe uma estrutura impessoal, rotineira, baseada em regras definidas, funções especializadas, recrutamento baseado em competências e neutralidade política, o que em sua época foi uma inovação ao romper com o modelo de estado vigente, conforme será aprofundado posteriormente.

Apesar das divergências quanto à sua definição, é consenso na literatura a relevância da inovação para o crescimento econômico da firma (Wong et al., 2005; Schumpeter, 1934). Dessa forma, fica estabelecida sua importância para o desenvolvimento das organizações, relegando a rigidez de sua definição para segundo plano no debate acadêmico, ao mesmo tempo em que se enaltecem pesquisas relacionadas às suas causas, às suas consequências e aos demais fatores relacionados a sua manifestação. Ou seja, existe uma concordância consistente sobre sua influência positiva na maximização do valor para a organização e na sua capacidade de geração de resultados positivos de maneira ampla (Schumpeter, 2013; Dosi, 1988; Cantwell, 2002), o que a coloca como um assunto estratégico e relevante no âmbito organizacional, independentemente de uma conceituação consensual e inflexível.

Expandindo essa ideia, e considerando a heterogeneidade entre as empresas, Nelson (1991) sugere que as organizações diferem em suas estratégias, estrutura e capacidades, afirmando, no entanto, que o desenvolvimento de capacidades inovadoras está no cerne de qualquer vantagem econômica almejada pelas as empresas. Nessa linha de raciocínio, a principal fonte dessas capacidades inovadoras seria a acumulação de conhecimento ao longo de pesquisas, processos

de tentativas e erro, e aprendizado organizacional. Dessa forma, a inovação assume papel distinto no que respeito à maximização de resultados, sendo oriunda de processos recorrentes e cumulativos, em uma espécie de movimento de construção duradouro e perene no seio das organizações. Na mesma linha de estudo, de acordo com Tunzelmann (1996), esses procedimentos tomados em conjunto definem o conhecimento organizacional, outro conceito ligado à noção de inovação dentro das empresas. De maneira análoga a Nelson, nessa perspectiva, o acúmulo e o encadeamento de diversos conhecimentos no seio da organização são os fundamentos constituintes de sua capacidade de inovação ao longo dos anos. Assim, constatamos que esses autores apontem a conexão entre conhecimento e inovação, uma afinidade que será constantemente evidenciada e explorada ao longo do presente estudo.

Dando continuidade, faz sentido mencionar Dosi (1988) que, investigando o processo inovador, afirma que uma quantidade significativa de inovação será desenvolvida por meio de aprendizado e rotinas organizacionais. Ou seja, alinhado com Tunzelmann, o autor enfatiza o sentido do aprendizado e de processos práticos na promoção da inovação. Indo além, o autor argumenta que as capacidades inovadoras podem ser uma fonte de competitividade, destacando o papel do desenvolvimento tecnológico ao longo deste curso. De maneira análoga, Barton (1992) afirma categoricamente que as capacidades tecnológicas são aquelas que proporcionam vantagem competitiva para as empresas, as quais devem ser identificadas e aprimoradas por seus gestores. Mais uma vez, alinhado à Nelson (1991), identificamos a associação explícita entre as competências de inovação e a capacidade de geração de resultados positivos da organização.

Assim sendo, já considerando a capacidade inovadora como um elemento essencial à eficiência e à maximização de valor da empresa, e buscando elementos que possibilitem essas capacidades tecnológicas, Kim (1998) argumenta que a aprendizagem organizacional por meio de rotinas e processos é uma característica central do processo de inovação. Dentro dessa concepção, o autor descreve e demonstra de maneira detalhada como essa gestão de conhecimento é realizada de modo a possibilitar às firmas o desenvolvimento de competências que visem assimilar e criar conhecimento. Novamente, assim como em Tunzelmann (1996), é

possível reconhecer o estabelecimento de um vínculo entre conhecimento e capacidades de inovação por parte da organização.

Continuando, o argumento de Dutrenit (2006) consolida os autores anteriormente citados, sugerindo que o desenvolvimento tecnológico ocorre de maneira gradual, cadenciada e perene. Nesse sentido, ela afirma que as empresas aprendem e acumulam conhecimento ao longo do tempo, passo a passo, de maneira contínua, o que por sua vez estimula a criação de novas capacidades e atividades dentro da organização. Dessa forma, mais uma vez, essa perspectiva contempla a capacidade de inovação como um processo cumulativo, construído ao longo do tempo, permeando gerações de funcionários e inserido no cotidiano da organização. Da mesma maneira, ao conceber as competências de inovação como algo fluido, permeável, intangível e presente de maneira difusa nas organizações, essa concepção remete a noção de ambiente inovador.

Avançando nessa linha, porém de maneira mais estruturada, de acordo com Knox (2002) quatro dimensões compõem a estrutura de uma organização inovadora: cultura e clima organizacional, capacidades e competências gerenciais, controle e estrutura organizacional, e novos produtos e desenvolvimento de processos. Assim como Dutrenit, o autor coloca o protagonismo da capacidade de inovação no seio dos indivíduos que compõem a organização, bem como a cultura organizacional na qual estão inseridos. Dentro dessa perspectiva, o autor enfatiza a importância de se encorajar o empreendedorismo e o trabalho em equipe como elementos responsáveis por criar um ambiente inovador. Dessa forma, estruturas hierárquicas muito rígidas, bem como divisão de trabalho e rotinas muito engessadas não seriam favoráveis para o desenvolvimento de um ambiente inovador. Assim, Knox começa a esboçar a relação entre inovação e flexibilidade, bem como entre inovação e conexões, de modo a insinuar a noção de uma inovação aberta.

Essa linha de pensamento nos conduz ao conceito de Open Innovation, o qual será amplamente abordado no decorrer do presente estudo. De maneira sucinta, inovação aberta diz respeito à remodelação de produtos, processos, serviços, ou até mesmo modelos de negócio de modo a contribuir para a sobrevivência e saúde das organizações, a partir de vínculos com agentes externos

(Chesbrough, 2006, 2003). Nessa perspectiva, a ideia de inovação parte do princípio de relação com entidades externas à organização, de modo a viabilizar um fluxo de recursos – conhecimento, informação, experiências – dando margem à construção de conhecimentos e encadeamento de experiências que venham a fomentar competências inovadoras.

Por último, não é possível abordar o conceito de inovação sem dedicar um espaço exclusivo a Schumpeter. Na medida que o autor é seminal para a literatura em inovação, ao mesmo tempo em que serve de fonte direta ou indireta para boa parte dos trabalhos nessa linha, sua obra sintetiza de maneira genérica aspectos cruciais dos demais trabalhos, ao mesmo tempo em que cria uma estrutura genérica para tipos de inovação. Em outras palavras, os diversos trabalhos de Schumpeter servem como um resumo do conceito de inovação, condensando de maneira superficial os trabalhos mencionados anteriormente.

Assim sendo, Schumpeter (1982) representa o fenômeno da inovação em 5 vertentes: inovação de produto, inovação de processo, inovação de mercado, inovação de matéria prima e inovação de organização. Essa tipificação com adaptações serviu de fundamento para a conceituação elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu Manual de Oslo no que se refere à inovação. Sendo assim, a inovação de produto diz respeito a produtos e serviços inteiramente novos, bem como melhorias importantes nos já existentes; a inovação de processo diz respeito a melhorias significativas no processo de produção e distribuição; a inovação organizacional se debruça sobre o desenvolvimento de melhores práticas gerenciais; enquanto a inovação de marketing se refere ao composto de marketing – produto, preço, promoção e colocação.

Dessa forma, percebe-se que a tipificação da OCDE guarda pequenas adaptações em relação à de Schumpeter, na medida em que condensa as inovações de matéria prima já nas inovações referentes a produto e amplia o conceito de inovação de mercado ao englobar a noção geral de marketing. Ainda assim, fica evidente a forte influência do autor na elaboração do manual. Vale dizer que o mesmo manual descreve de maneira sucinta o fenômeno da inovação como:

“[...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2006, p. 55).

Ainda ao analisar Schumpeter, por fim, fica evidente e merece destaque a conexão estabelecida entre competências inovadoras e maximização de resultados. A abordagem schumpeteriana coloca no centro da temática da inovação a questão do lucro para o empreendedor, pontuando o incentivo que a inovação induz à exclusiva maximização de lucro. Como crítica, podemos mencionar o desprezo por parte do autor perante outros stakeholders, tais como colaboradores, governo, sindicatos e demais instituições, bem como outros estímulos além do lucro.

3 Administração Pública no contexto Brasileiro

Ao abordar a temática da administração pública no Brasil, faz sentido tomar como marco a instauração da burocracia Weberiana em contraposição à administração patrimonialista (Bresser, 1996). Dessa forma, uma burocracia impessoal, racional, legal, pautada na clara distinção entre público e privado, na meritocracia e, conseqüentemente, refletindo tudo isso na separação entre o político representativo e o administrador público começa a ganhar sentido e se aproximar do quadro que temos atualmente.

Ainda assim, apesar de positiva em diversos aspectos, a burocracia Weberiana dizia respeito principalmente a estados pouco complexos, com poucos desafios no que diz respeito à sua manutenção e à prestação de serviços públicos em geral. A partir do momento em que o Estado passa a assumir diversos compromissos que vão além da justiça, da defesa, das relações exteriores e da manutenção econômica, e passa a atuar também na educação, na saúde, na pesquisa, na cultura, na previdência, na assistência social e na pesquisa científica, a burocracia pública começa a necessitar de uma perspectiva gerencial. Mais especificamente, nesse momento a burocracia estatal precisa de uma perspectiva gerencial de suas atividades, também conhecida como o New Public Management (Bresser, 1996).

Nesse sentido, vale destacar que Bresser defende esse novo modelo de administração pública, chamado de New Public Management, como um meio indispensável para que o Estado consiga atender às demandas diretas e indiretas da população em um contexto complexo e globalizado. Diversas atribuições competem ao estado contemporâneo, obrigações que vão desde a educação e saúde, até a assistência social. Atividades trabalhosas, custosas, e que exigem muito desde seu planejamento até sua implementação. Além disso, todo esse portfólio de atividades exige uma grande ramificação e abrangência nacional, não devendo se restringir apenas às grandes capitais e aos principais centros urbanos. Tudo isso precisa ser administrado da maneira mais eficiente e proveitosa possível, na medida em que o contribuinte cada vez mais pressiona e acompanha a atividade da burocracia.

Considerando que a população pode e deve cada vez mais participar da gestão pública, impondo uma maior accountability à burocracia, de maneira semelhante ao que acontece nas empresas privadas, faz todo sentido a adoção de um modelo gerencial nos moldes propostos por Bresser. Na mesma proporção que o contribuinte paga impostos e sustenta toda a burocracia pública, ele se enxerga no direito de cobrar e de demandar uma administração ágil, eficiente, focada em resultados e capaz de atender às suas demandas nos moldes de qualquer gestão de um estado desenvolvido como os da Europa ou os EUA.

Além disso, levando em conta a noção de que os recursos públicos, assim como recursos de qualquer natureza, são escassos, a agilidade preconizada pela administração gerencial ganha ainda mais relevância. Em outras palavras, o constante desafio em determinar como melhor alocar os recursos públicos no sentido de maximizar o bem-estar social e garantir não apenas a conformidade legal, mas também atender aos anseios de uma população cada vez mais informada e participativa, é perfeitamente alinhado à proposta burocrática de Bresser. Tendo em mente que o orçamento público precisa ser bem administrado e gerido de modo a garantir serviços públicos adequados, uma burocracia não apenas racional e meritocrática, como proposta por Weber, mas acima de tudo, focada em resultados, eficaz, ágil e efetiva na implementação de políticas públicas, ganha contornos ainda mais significativos.

Esses elementos se tornam ainda mais desafiadores diante de propriedades típicas da administração pública brasileira. Dimensões como coronelismo, nepotismo, clientelismo, filhotismo e mandonismo tornam a atuação do poder público no Brasil distinta de outros países. Em outras palavras, tais características conferem à administração pública brasileira um caráter diferente de outras nações, justificando uma abordagem e um entendimento do fenômeno da inovação pública voltado exclusivamente para o contexto brasileiro. Dessa forma, tendo em mente que o presente estudo buscou articular as principais tendências dedicadas a inovação no setor público brasileiro, essas características serão brevemente abordadas a seguir.

3.1 Coronelismo, nepotismo, clientelismo, filhotismo e mandonismo

De maneira sucinta, o clientelismo pode ser entendido como uma prática patrimonialista que consiste na troca de favores entre atores políticos. Ou seja, dois agentes políticos se ajudam reciprocamente, na maior parte das vezes às custas de decisões públicas, de modo a viabilizar o atendimento de interesses privados em detrimento de interesses públicos (Carvalho, 1997). No entendimento de José Murilo de Carvalho (1997), clientelismo e mandonismo se diferenciam na proporção em que o primeiro muda de alianças e parcerias, aumentando ou diminuindo ao longo do tempo.

Ao contrário, nas palavras do mesmo autor, o mandonismo percorre uma trajetória linear e decrescente ao longo da história brasileira, se referindo à existência de estruturas oligárquicas e individualizadas de poder local. No contexto do Brasil, a posse da terra consistia no principal recurso estratégico para o exercício de controle sobre a população, ainda mais em uma sociedade majoritariamente agrária. Assim, se estabelece o mandão, figura que exerce a prática citada, por meio do controle de algum meio essencial.

Por sua vez, o coronelismo consiste em um arranjo político baseado em relações complexas de poder entre líderes locais, aqui entendidos como coronéis, que se alastravam hierarquicamente até o presidente da república, tendo seu ápice entre 1889 e 1931. A figura do coronel era representada por um latifundiário, muitas vezes detentor da violência, que detinha influência tanto em questões econômicas quanto políticas locais (Carvalho, 1997). Nesse quadro, dentre outras práticas, o coronel lança mão principalmente de nepotismo e filhotismo para suprimento de cargos políticos. Enquanto o primeiro consiste na nomeação de parentes para cargos públicos, beneficiando interesses particulares em detrimento de interesses públicos, o segundo se configura na nomeação de afilhados políticos e pessoas próximas a cargos públicos, sem que estas apresentem nenhuma competência curricular ou capacidade prática para o exercício da função. É também conhecido como apadrinhamento e, semelhante ao nepotismo, fica evidente a falta de comprometimento com uma gestão pública em favorecimento do bem privado.

Dessa forma, conclui-se que o coronelismo, nepotismo, clientelismo, filhotismo e mandonismo se inserem dentro de práticas patrimonialistas, já que não apresentam uma distinção clara entre interesses privados e públicos. Indo além, como fica evidente ao longo das conceituações, essas práticas demonstram como características principais a falta de profissionalismo, a ineficiência e o descompromisso com questões públicas relevantes, acarretando prejuízos à população, o que se configura em um total descaso com qualquer ambição republicana.

Dentro do contexto em que a administração pública se alinha à administração de empresas, o fenômeno da inovação ganha ainda mais relevância na esfera pública. Em outras palavras, a medida em que valores como eficiência, eficácia, agilidade, acessibilidade, praticidade e satisfação do cliente passam a fazer parte de métricas da administração pública, a inovação passa a assumir papel de destaque não apenas no âmbito privado, mas também no público.

4 Inovação na Administração Pública

Em um primeiro momento, intuitivamente, o conceito de inovação parece se restringir apenas a empresas privadas, orientadas à maximização do lucro e sujeitas aos condicionantes de mercado. Ao trazer a noção de inovação para o ambiente das organizações públicas, é necessário entender os desafios e as particularidades impostas pela natureza dessas instituições. Tendo isso em mente e considerando que o presente estudo tem o objetivo de proporcionar uma análise da literatura em inovação no setor público no Brasil de maneira holística e integrada, faz sentido entender o fenômeno da inovação na administração pública fora do contexto brasileiro. Dessa forma, antes da revisão dos trabalhos que se debruçaram exclusivamente sobre a realidade brasileira, é válido explicar as nuances da inovação no setor público analisado também fora do contexto brasileiro, propiciando, inclusive, a elucidação de divergências e similaridades, bem como a conceituação da ideia de inovação no setor público.

4.1 Inovação na Administração Pública: conceituação, análises e percepções

Ao conceber inovação no setor público, começamos mencionando o trabalho seminal de Nelson e Yates (1978), o qual estabelece diferenças viscerais entre os setores públicos e privados no que diz respeito à inovação. Enquanto o setor público se debruça sobre elementos menos diretos e objetivos do que o setor privado, quase nunca tendo o lucro como requisito, a iniciativa privada é guiada pela ideia de maximização de valor para o acionista, o que define uma distinção marcante entre os dois no que diz respeito a busca por inovação.

Nessa dinâmica comparativa entre setor público e privado, porém de maneira mais específica e quantitativa, Bloch e Bugge (2013) buscam mensurar de maneira precisa a inovação no setor público. Nesse sentido, os autores, evidenciam a ausência de uma estrutura para mensurar e entender inovação no setor público, o que os leva a desenvolver um estudo piloto para preencher essa lacuna. Basicamente, ao longo de seu estudo, os autores apontam para as semelhanças e diferenças entre a inovação no setor público e no setor privado, apresentando um modelo de mensuração que eles chamam de MEPIN (Measuring Public Innovation in the Nordic Countries). Nesse modelo bastante simples, que basicamente se resume

a um questionário, os autores enaltecem a similaridade no que diz respeito aos parâmetros de mensuração, apesar da natureza divergente entre os diferentes tipos de inovação no setor público e no setor privado.

Nessa perspectiva, Bloch e Bugge estruturam o modelo em torno das semelhanças entre inovação pública e privada, apontando dependência e interação entre setores públicos e privados no que diz respeito a inovação. Dessa forma, os autores sustentam essa interpretação na natureza sistêmica e integrativa dos ambientes inovadores, no qual a colaboração e a cooperação entre organizações desempenham um papel proeminente.

Por outro lado, de maneira mais abrangente e menos metódica, Borins (2001) também investiga e mensura as competências inovadoras na esfera pública. Debatendo como organizações do setor público podem ser mais inovadoras, o autor se debruça sobre a crescente onda de mudança no setor público a partir da década de 80. Nesse sentido, trabalhando em cima de inovações bem sucedidas e premiadas, Borins levanta material sobre as principais iniciativas inovadoras na área pública por meio de questionários. Dentre os principais achados, de maneira abrangente, as características apresentadas como determinantes para a inovação foram o holismo (descrita pelos entrevistados como cooperação Inter organizacional), a reengenharia dos processos, e empoderamento dos funcionários e cidadãos.

Apesar da distinção, um elemento comum entre os achados de Borins (2001) e de Bloch e Bugge (2013) é a natureza integrada e colaborativa relacionada ao contexto de inovação. Nessa linha, Bommert (2010) se dedica ao aspecto sistêmico da inovação no setor público, chamando atenção para a necessidade de abertura como caminho para adoção de práticas, produtos, serviços e processos inovadores. Em outras palavras, o autor defende a abertura de organizações públicas e a sua integração no contexto em qual se inserem como meio de alcançar altos índices de inovação.

De maneira mais específica, Bommert apresenta o conceito de inovação colaborativa como o caminho para inovação no setor público, mostrando a integração com organizações externas como o caminho para a resolução de

desafios. A partir do momento em que a organização pública se abre para além de suas fronteiras, estabelecendo relações com universidades, empresas e sociedade civil, ela cria uma conexão com atores exteriores capazes de oferecer recursos inovadores distintos. Como consequência dessa conexão, o autor aponta avanços na geração, difusão, seleção e implementação de ideias.

Trazendo para aspectos mais tangíveis, a título de exemplo, Bommert menciona o caso da agência U.S. Fish and Wildlife Services (Agência de Serviços de Peixe e Vida Selvagem dos Estados Unidos) na iniciativa de preservação da bacia hidrográfica de Montana Blackfoot. De maneira resumida, esse era um dos sistemas hídricos mais ameaçados nos EUA, onde havia falhas no modelo vertical de tomada de decisão implementado, no qual as decisões vinham da alta administração sem interlocução com a base de operações e a comunidade local. Diante da situação crítica, moradores da região desenvolveram um movimento comunitário de preservação, em que foram responsáveis por criar o “Desafio Blackfoot”, uma organização sem fins lucrativos voltada para a promoção de atividades no entorno da bacia, porém sem comprometer o ecossistema local. O trabalho em conjunto com a agência pública associou o engajamento de empresas, caçadores, madeireiros e fazendeiros locais, ao conhecimento técnico e legal da agência pública, ao mesmo tempo em que conferiu um caráter oficial ao movimento, atraiu a atenção da mídia, se disseminou por toda a comunidade e se valeu do conhecimento e da presença efetiva dos moradores locais no trabalho de preservação da bacia.

Outro exemplo trazido pelo autor é o caso do Big Green Challenge, que aconteceu em associação à NESTA (National Endowment for Sciences, Technology and the Arts, em tradução livre, Fundo Nacional para Ciências, Tecnologia e Artes), agência governamental britânica de apoio à inovação. Basicamente, a associação entre público e privado em prol de soluções inovadoras aconteceu por meio de concurso para selecionar as melhores respostas e soluções às mudanças climáticas. A competição era aberta à grupos e organizações, sendo os ganhadores contemplados com o prêmio de um milhão de libras para implementação de ideias. De acordo com o autor, a iniciativa não apenas contribuiu para a promoção de iniciativas inovadoras na área mencionada, como também criou um canal de

comunicação da agência pública com entidades externas, incluindo universidades e empresas.

Ao comparar os dois casos, identificamos que o primeiro tem seu início em uma organização externa, que busca interlocução com a agência pública, enquanto no segundo o movimento é inverso, a iniciativa parte da própria agência pública. Esses dois diferentes casos ilustram como essa integração pode funcionar, partindo tanto do agente externo quanto da agência pública, sendo o mais importante o mútuo comprometimento e engajamento das partes. Nambisan (2008) conceitua essas duas correntes como *community-led* e *government-led*, respectivamente, lideradas pela comunidade e lideradas pelo governo, em tradução livre. Como a própria conceituação deixa claro, quando a liderada pelo governo, o poder público assume função dominante, enquanto na liderada pela comunidade a sociedade civil, normalmente acionada por líderes locais, conduz o movimento de integração inovadora.

Outro aspecto que vale pontuar diz respeito ao contexto em que ambas as iniciativas apontadas por Bommert se inserem. Embora localizadas em países diferentes e com propósitos completamente distintos, os dois exemplos mencionados pelo autor se referem à países desenvolvidos e de cultura anglo-saxã, realidade muito diferente da brasileira. Tendo isso em mente, a sessão 4.2 se debruçará exclusivamente a trabalhos e estudos de inovação no setor público desenvolvidos no Brasil e levando em consideração o contexto brasileiro.

Nesse sentido, ainda voltada apenas a economias desenvolvidas, Lee et al. (2012) se dedica ao estudo de práticas de inovação aberta no setor público de países desenvolvidos. Alinhada com os autores anteriores ao conceber o fenômeno da inovação na área pública como uma iniciativa que pressupõe a abertura, a autora analisa o papel do governo na efetivação da inovação aberta. É importante esclarecer que a ideia de inovação aberta abordada pela autora é a mesma apresentada por Bommert (2010) e Borins (2001), ou seja, a noção sistêmica e integrada de inovação, na qual as organizações públicas dão acesso ao meio externo, estabelecendo conexões e oferecendo seus recursos, na mesma proporção em que recebem recursos e expertise de fora.

Dando continuidade, Lee et al. (2012) se empenha em entender a postura desempenhada pelo poder público diante de iniciativas de inovação, bem como suas implicações práticas. Em termos gerais, a autora encontra evidências de que o desenvolvimento de políticas públicas a nível nacional facilita a criação de um clima de inovação positivo em toda a esfera pública do país. Nessa perspectiva, muitos projetos, principalmente os referentes a plataformas online, prosperam e apresentam uma avaliação positiva. Além disso, a abertura do governo perante organizações da sociedade permite a utilização de bases de dados governamentais em pesquisas que resultam em avanços científicos relevantes para toda a sociedade. Nessa perspectiva podemos ver como a integração de agências públicas com o ambiente externo abre uma via de mão dupla no aproveitamento de recursos: por um lado organizações públicas dispõem bases de dados e, por outro tem acesso a conhecimento externo e avanços científicos úteis na formulação de políticas públicas.

Em termos mais objetivos, Lee et al. (2012) faz uma abordagem qualitativa, analisando iniciativas inovadoras dos países abordados. Dentre elas, merecem destaque as iniciativas de transparências online promovidas pela primeira administração Obama (2009-2012), que geraram repercussão nos estados, pressionando e incentivando governadores a adotarem iniciativas semelhantes; a plataforma online do National Health Service (NHS) britânico, na qual o paciente pode avaliar e dividir opiniões sobre seu tratamento de saúde; o movimento de democracia participativa promovido pelo governo australiano, o qual levou a cidade Melbourne a criar uma plataforma inclusiva de decisões para a cidade, bem como informações de trânsito, transporte e comunicação pública; a criação de um fundo em Singapura voltado para o financiamento de projetos que tenham o potencial de geral valor público; e diversas outras iniciativas no Japão, na Coreia do Sul e na Nova Zelândia.

Por fim, a autora menciona a relevância de plataformas online na viabilização de iniciativas voltadas para a inovação aberta, envolvendo poder público e ambiente externo. Lee et al. (2012) pontua que dentre os países abordados, todos lançaram plataformas online de inovação colaborativa e aberta, criando uma interlocução do

poder público com a sociedade civil, seja ela na figura de empresas, universidades ou mesmo indivíduos.

Ainda no que se refere à inovação aberta no setor público, Hilgers e Ihl (2010) apresentam uma visão esmiuçada de como a colaboração externa e a inovação entre os cidadãos e administração pública pode oferecer novos meios de integração e participação. Extrapolando essa perspectiva, os autores buscam entender como a inovação aberta cria valor na esfera pública e na tomada de decisão política. Nessa linha, os autores concebem a noção de contribuintes/cidadãos como clientes, elencando essa ideia como principal elemento na transformação dos serviços públicos.

Basicamente, Hilgers e Ihl (2010) desenvolvem um modelo de inovação aberta que sintetiza e aprimora os avanços feitos pelos autores apresentados anteriormente. Tal modelo é apresentado abaixo na Figura 1, envolvendo conceitos e noções já apresentadas anteriormente, ao mesmo tempo em que expõem de maneira muito clara como ocorre a conexão e a troca de recursos que permeia a ideia de inovação aberta na esfera pública.

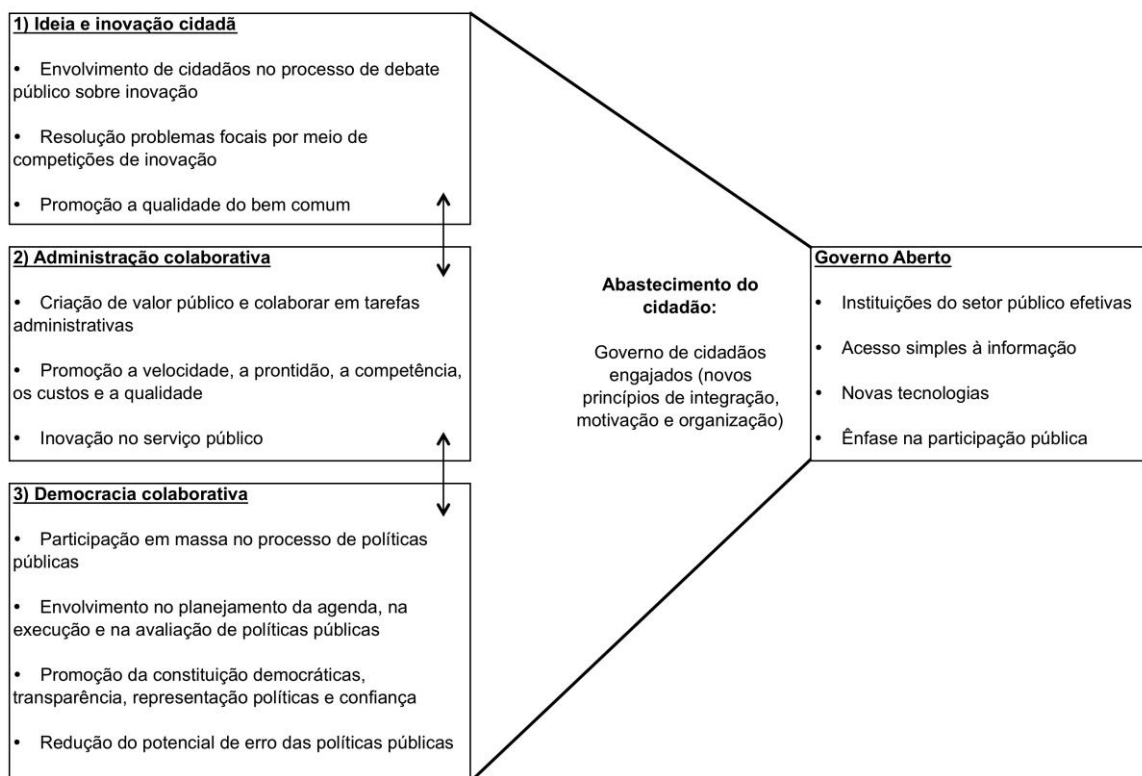


Figura 2 - Estrutura para governança engajada do cidadão

Fonte: Hilgers e Ihl, 2010, p.74

Nesse sentido, observando o modelo de Hilgers e Ihl é interessante notar o papel de destaque concedido à atuação do cidadão. Como podemos ver, o modelo todo gira em torno do engajamento da sociedade, que participa de maneira integrada, em um composto de constante intercâmbio de recursos. Indo além, também é interessante notar o destaque atribuído à “Resolução de problemas focais por meio de competições de inovação”, conforme o exemplo mencionado anteriormente do Big Green Challenge promovido pela NESTA no Reino Unido.

Outro aspecto crucial levantado por Hilgers e Ihl diz respeito à transparência e abertura do governo. Ou seja, a questão da disponibilidade efetiva do governo e de suas agências é entendida como elemento central do modelo, de onde a partir dela surgem os demais desenvolvimentos. Assim, de maneira sintética, podemos conceber o modelo dos autores centrado na participação dos cidadãos, que passam a agir a partir da disposição do governo em permitir seu envolvimento no processo de inovação pública.

Na mesma linha de Hilgers e Ihl, Sørensen e Torfing (2011) explicam as condições especiais e a crescente demanda por inovação pública, demonstrando como ela pode ser promovida pela colaboração de múltiplos atores. Nesse sentido, os autores ainda acrescentam o papel do setor privado, enaltecendo a atuação de diversos atores no processo de desenvolvimento de inovação.

Ao longo de seu trabalho, Sørensen e Torfing, em um movimento que estabelece a inovação pública como um fenômeno colaborativo, demonstram como teorias de diversas áreas do conhecimento se alinham nesse aspecto. Ou seja, os autores analisam teorias econômicas, sociológicas e de administração pública, explicando como cada uma delas concebe a ideia de inovação sempre dentro de uma perspectiva colaborativa.

Nesse sentido, de maneira mais específica, no que diz respeito à teoria econômica, com base no trabalho de Schumpeter, autor já mencionado anteriormente, Sørensen e Torfing enfatizam o protagonismo da abordagem cooperativa e sistêmica, sendo a inovação resultante de interação colaborativa em uma rede complexa de feedbacks. Já no que diz respeito à teoria sociológica, os autores chamam a atenção para o aspecto de viabilização da cooperação e integração de atores no processo de desenvolvimento de inovação, principalmente no que diz respeito à troca de recursos e experiências ao longo do processo, que acontece de maneira dinâmica. Por fim, no que concerne à teoria de administração pública, o autor faz menção à *new theories of governance networks*, a qual pressupõe uma abordagem aberta e relacional para a questão de como a inovação pública é estimulada, o que acontece em resposta à crescente complexidade da sociedade moderna.

Em síntese, a análise de Sørensen e Torfing mostra que o desenvolvimento intelectual sobre inovação pública dentro da teoria econômica, da teoria sociológica e da administração pública contém uma crescente valorização da colaboração de multi fatores como fonte de inovação, de modo que, juntas, as três correntes teóricas fornecem uma estrutura interdisciplinar para uma análise mais aprofundada da inovação colaborativa. Essa concepção se alinha à noção de inovação aberta

idealizada por Chesbrough (2004), na qual forças externas se tornam mais relevantes na concessão de conhecimento, o que serve de base para a inovação.

De acordo com Chesbrough, a ideia de open innovation consiste no uso de ideias tanto internas quanto externas, aumentando o número de fontes possíveis de inovação, dessa forma reduzindo investimentos de longo prazo e alto risco em pesquisas e laboratórios. Nessa linha, o autor menciona organizações que foram muito inovadoras tomando como base pesquisas e descobertas de outros players, citando como exemplo Intel, Microsoft e Oracle. Embora Chesbrough dedique sua pesquisa a empresas privadas, é possível identificar semelhanças viscerais entre seu trabalho e o de Hilgers e Ihl (2010) e Sørensen e Torfing (2011), na medida em que ambos enaltecem a importância de vínculos externos e de fluxo de conhecimento de fora da empresa no processo de inovação.

Buscando uma experiência palpável e menos abstrata, Gascó (2016) traz uma contribuição prática para o entendimento da inovação aberta no âmbito público. A autora apresenta o conceito de laboratórios vivos como intermediários entre o setor público e a sociedade na condução do processo inovador. Esses laboratórios consistem em ambientes de colaboração, desenvolvimento e experimento, baseados em metodologias e ferramentas, guiados por duas ideias principais: envolvimento de múltiplos atores na criação de inovação e experimentação no mundo real. Como exemplo, a autora menciona o Citilab de Cornellà, na Espanha, que se propõe a intermediar o fluxo de conhecimento entre ambiente externo e setor público na cidade. De um modo geral, ao investigar a essência da instituição, trata-se de algo próximo a um Think Tank, como a FGV no Brasil ou a Brookings Institution nos EUA, porém dedicada a um nível municipal.

Em sua pesquisa, Gascó identifica o Citilab como um lugar onde profissionais, academia e organizações esquematizam sua troca de conhecimento, viabilizando processos de criação conjunta. Dessa forma, funcionam como intermediários entre setor público e sociedade, conectando usuários e fomentando experimentos. Apesar de enaltecer a iniciativa, a autora aponta como dificuldades a falta de recursos e a complexidade em conectar agentes distintos, sem mencionar nenhum exemplo prático de uma inovação bem sucedida que tenha tido origem nesse espaço.

Encerrando a revisão de literatura internacional, um estudo abrangente para o entendimento da inovação na esfera pública é o Lapsley e Wright (2004), que propõe meios e maneiras de difundir inovação no setor público, ao mesmo tempo em que elucida os obstáculos à implementação e define uma agenda de pesquisa. Nesse sentido, os autores, baseados em dados levantados por meio de questionários, apontam a relevância de redes de relacionamento mantidas pelas agências com maior capacidade de inovação, destacando que muitas inovações aplicadas na esfera públicas tiveram origem no setor privado.

Em paralelo, Lapsley e Wright também analisam a influência do núcleo político do governo sobre a adoção de iniciativas consideradas inovadoras. Funcionando de maneira análoga à alta administração nas empresas, os autores apontam que a adoção de iniciativas inovadoras é fortemente atribuída aos respectivos governos. Nessa linha, Lapsley e Wright entendem que a literatura dedicada ao setor privado contribui no entendimento sobre a difusão de ações, serviços e produtos inovadores na esfera pública.

4.2 Inovação na Administração Pública Brasileira: principais trabalhos e desafios

Como já mencionado ao longo deste trabalho, a sociedade brasileira e, conseqüentemente, a administração pública, foram marcadas por diversos aspectos que apresentaram obstáculos à possibilidade de desenvolver competências inovadoras no âmbito da administração pública. Em sua obra, Buarque de Holanda (1995) aponta que a sociedade brasileira foi formada, em suas origens, com uma base rural. Em sua obra, o autor expõe que os âmbitos político e econômico eram entendidos pelos detentores de poder como uma extensão da vida familiar, com a figura do patriarca dominando todas as providências e decisões.

Dando continuidade, Buarque explicita que os serviços públicos tiveram forte influência na origem escravocrata brasileira, com grupos de interesse oligárquicos ávidos por aumentar sua riqueza, diante de uma classe média quase inexistente, formando, assim, uma sociedade assimétrica e desigual em termos de poder. Paralelamente, o autor aponta forte presença do viés religioso em nossa sociedade e como isso afeta todos os pilares que a rodeiam. Ainda assim, Buarque destaca o

fato de a sociedade ser avessa a atividades morosas e monótonas, muitas vezes relacionadas à religiosidade.

Para finalizar, podemos observar que o autor caracteriza o povo brasileiro como uma figura cordial. Para ele, isso significa que somos marcados pelo sentimento, damos muito valor a relações pessoais, muitas vezes deixando de lado o cumprimento das leis mais objetivas e que prezam pela imparcialidade. Tais características são um prato cheio para alguns dos aspectos que marcaram a política Brasileira, que veremos mais a fundo ao longo do trabalho.

Ainda com o objetivo de entender mais a sociedade brasileira, mas com uma visão um pouco diferente, destaca-se o trabalho de Souza (2017). O autor, em seu livro, explica que para entender o cenário que vivemos atualmente, precisamos revisitar nosso passado e entender nossa origem. Ele aponta que a imagem que foi criada e disseminada do brasileiro “vira-lata”, corrupto, e com a corrupção vindo somente do Estado foi uma forma de manipulação em massa da sociedade, um instrumento para que uma classe se torne dominante e a outra dominada.

Dito isso, é percebido que a sociedade brasileira foi construída com uma percepção de que os cidadãos não eram dignos de diversos direitos. Tal entendimento afeta a inovação no setor público, uma vez que, de acordo com Coutinho (2000), nós só começamos a implantar mudanças em nossos serviços públicos quando passamos a enxergar o cidadão como usuário, ou seja, o cliente. Isso dá um status ao cidadão diferente do anterior, como alguém que tem direito de ser ouvido e de ter suas necessidades atendidas.

Ainda de acordo com Coutinho (2000), a adoção do modelo gerencial foi um grande marco na administração pública. O modelo, com forte inspiração no setor privado, foi responsável por trazer modernização e colocar o foco da administração pública no usuário. O autor ressalta que, ao olhar o cidadão como usuário dos seus serviços, o Estado passou a dar mais atenção para a sociedade do que para dentro de si, abandonando, dessa forma, o caráter autorreferido, ponto muito marcado na administração burocrática.

Expandindo essa ideia, Queiroz e Ckagnazaroff (2010) apontam como a crise econômica que ocorreu no estado de Minas Gerais nos anos 2000 impulsionou o setor público a adotar medidas inovadoras que foram extremamente eficientes na retirada do estado da crise de gestão que se instaurava. Os pesquisadores apontam que o Choque de Gestão, ou CG, foi pautado em práticas de gerenciais, com o objetivo de consolidar a gestão por resultado, prática que anteriormente não era adotada pelo estado.

Em sua pesquisa, os autores fizeram entrevistas com os servidores afetados pela mudança e com aqueles que a idealizaram, com o objetivo de entender se a nova prática gerencial foi realmente inovadora, e se os servidores a viam dessa forma. Baseados nos conceitos de inovação, os autores perceberam que a implementação da nova prática atingiu o que se propôs, de modo que a ação foi inovadora nos aspectos estratégico, estrutural, tecnológico e de controle, bem como no cunho gerencial. Em outras palavras, de certa forma, podemos entender que a crise foi o ponto que impulsionou as mudanças, e fez com o estado de Minas Gerais adotasse práticas inovadoras e que melhoram os serviços ofertados aos cidadãos.

Avançando no assunto, na vanguarda dos trabalhos científicos sobre inovação na administração pública brasileira, temos o estudo de Farah (1997). No artigo, são apontadas práticas que buscam quebrar com práticas que antes eram consideradas parte da administração pública, como por exemplo o clientelismo e o particularismo. A autora enfatiza que dois fatores foram importantes para o início de adoção de práticas inovadoras no Brasil: o processo de democratização e a crise do Estado, ambos no início da década de 80.

Ao longo de seu trabalho, a autora analisou diversos programas governamentais voltados para o atendimento ao cidadão e à camadas da sociedade que antes não eram atendidos pelo setor público, como por exemplo o Renascer na Terceira Idade (programa com foco em concede um empréstimo vitalício de moradias a idosos carentes) e o Programa de Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho (Objetivava promover a contratação de pessoas portadoras de deficiências).

Dessa forma, Farah conclui que parte das mudanças implementadas no período possuíram ênfase na democratização dos processos, bem como no esforço de se imprimir maior eficiência e efetividade à ação estatal. Nesse movimento, observou-se uma forte tendência à ampliação do exercício da cidadania. Vale ressaltar que, assim como o apontado por Queiroz e Ckagnazaroff (2010), a crise foi um fator impulsionador no processo de inovação da administração pública brasileira e que isso resultou em uma visão do cidadão com mais direitos.

Na mesma linha de estudo, temos o trabalho de Santos e Ribeiro (2005), que foca em como os municípios baianos implantaram políticas públicas inovadoras em suas finanças entre os anos 80 e 90. Nesse momento, vale ressaltar um ponto destacado por Farah (1997). Ao analisar as políticas inovadoras no Brasil no mesmo período, a autora constatou que a maior parte das medidas foram implementadas pelos Municípios, como mostra a imagem abaixo.

Origem	Programas	
	Valor absoluto	%
Total	629	100,0
Municipal	481	76,5
Estadual*	133	21,1
Intermunicipal	7	1,1
Organizações indígenas	7	1,1
Interestadual	1	0,2

* Inclui quatro programas do Distrito Federal.

Tabela 1 – Programas segundo a origem da iniciativa

Fonte: Farah, 1997, p 134

Dando continuidade, podemos perceber como os municípios foram um fator importante da adoção de inovações no Brasil no período citado. Santos e Ribeiro (2005) concluíram em sua pesquisa que, nos municípios baianos, após 1988 foi-se

exigido mais esforço de racionalidade e probidade no gerenciamento da coisa pública, o que levou os mesmos a se reinventarem e adotarem mudanças em sua gestão financeira. É oportuno registrar que, bem como citado anteriormente, os municípios baianos também enfrentavam uma crise financeira no período estudado e que este foi um dos fatores impulsionadores para as mudanças ocorridas.

Olhando para uma nova perspectiva sobre o tema, Farah (2008) busca focar no processo de disseminação de políticas públicas, de programas inovadores e de novas formas de gestão pública. Em outras palavras, seu objetivo nesse novo estudo é o de entender como um Município busca inspiração em medidas realizadas em diferentes locais, e o adapta à sua realidade. Nessa linha, a autora aponta que o sucesso na disseminação de um programa se relaciona a sua capacidade de dar respostas a problemas novos ou a antigos de uma forma inovadora.

Tendo isso em mente, no Brasil, de acordo com Farah, algumas iniciativas têm o objetivo de disseminar políticas públicas inovadoras, como por exemplo, a criação da RECEM - Rede de Comunicação de Experiências Municipais, a publicação do Boletim Dicas, feita pelo Instituto Polis e o Programa Gestão Pública e Cidadania criado pela Fundação Getulio Vargas e pela Fundação Ford.

Expandindo agora para uma ótica da produção científica sobre o assunto no Brasil, faz sentido analisar o estudo de Brandão e Faria-Bruno (2012). O referido trabalho apresentou um panorama da produção nacional sobre inovação no setor público, com o objetivo de entender o panorama e o estágio da produção sobre o tema no período entre 2000 e 2010, bem como apontar deficiências e possibilidades para o futuro da produção sobre o assunto.

Ao longo de seu estudo, as autoras concluíram que a inovação no setor público se diferencia do privado uma vez que a primeira adota, majoritariamente, inovações que foram geradas originalmente em outro ambiente, enquanto a segunda valoriza muito mais inovações inéditas. Ao mesmo tempo, elas também identificaram que os tipos de inovação aplicadas no setor público são predominantemente dedicadas a serviços e processos. Por fim, as autoras apontam os temas que possuem lacunas na produção científica nacional e que poderiam ser mais estudados, conforme quadro abaixo.

Proposta de agenda de pesquisa

Tema	Sugestão de pesquisa
Processo de inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos comparativos para examinar os efeitos de características ambientais, organizacionais e de dirigentes nas diferentes fases do processo de inovação em organizações que geram ou adotam inovações. • Papel de processos-chave como formulação e conteúdo da estratégia, liderança, comunicação e resolução de conflitos como mediadores da inovação e do desempenho organizacional. • Relação entre sustentabilidade de inovações e características da organização.
Determinantes, indutores, facilitadores e barreiras	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos do contexto geral político, opinião pública e associação a redes profissionais na geração ou adoção de inovações. • Fatores que atuam como indutores ou como barreiras nesse processo, estimulando ou impedindo o desenvolvimento e a implementação de práticas inovadoras.
Liderança	<ul style="list-style-type: none"> • Análise multinível combinando a visão de dirigentes e de funcionários de outros níveis da organização para compreender a inovação no setor público. • Desenvolver e validar escala para auxiliar a determinar que comportamentos de líderes tenham o maior impacto na probabilidade de inovar.
Efeitos	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas longitudinais para comparar e contrastar as consequências de inovações no desempenho de organizações públicas e examinar em maior detalhe os períodos de tempo entre a implementação de inovações e seu impacto no desempenho organizacional. • Correlacionar a inovação no setor público em diferentes países com indicadores de desempenho para demonstrar a importância global da inovação e sua singularidade em diversos países.
Disseminação	<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de inovações a partir da perspectiva da organização adotante.

Tabela 2: Proposta de agenda de pesquisa

Fonte: Brandão e Faria-Bruno

Na mesma linha, o estudo de Silva et al. (2017) analisou os artigos publicados sobre o tema no EnAnpad no período de 1997 a 2012. Os autores abordaram a temática da inovação na administração pública dentro de uma perspectiva quantitativa, de modo a concluir que houve um aumento de 400% na produção sobre o assunto no Encontro, demonstrando uma crescente preocupação acerca do tema.

Indo além, a partir dos estudos de Brandão e Faria-Bruno (2012) e das análises numéricas feitas por Silva et al. (2017), é identificado que a pesquisa na inovação pública avança de maneira consistente, porém, ainda apresenta diversas lacunas a serem exploradas, uma vez que se trata de um tema de estudo relativamente novo. Em outras palavras, ainda que se caminhe na direção de uma melhora na construção de conhecimento acerca do tema no Brasil, ainda existe um vasto campo a ser desenvolvido e aprimorado.

4.3 Inovação na Administração Pública Brasileira: uma análise crítica integrada

A partir do conteúdo apresentado em relação a inovação no setor público, bem como sua realidade no contexto brasileiro, com todas as suas peculiaridades, o presente item se dedica a integrar pontos relevantes dessa literatura. Nesse sentido, essa integração busca não apenas destacar aspectos em comum do fenômeno da inovação na administração pública brasileira com a inovação pública nos demais países, mas também realizar uma análise das diferenças, uma análise dos aspectos de maior convergência e, até mesmo, uma análise crítica em relação a literatura explanada.

Sendo assim, antes de tudo, faz sentido mencionar o abismo de condições que separa a administração pública de países emergentes em comparação com a administração de países desenvolvidos. Enquanto EUA, Europa e alguns países da Ásia e Oceania gozam de ampla disponibilidade de recursos para investirem em suas administrações públicas, os países em desenvolvimento enfrentam escassez para a manutenção de atividades públicas de diversas naturezas. Considerando que, desde o sistema judiciário até a organização política e militar, passando por educação, saúde, setores estratégicos e pesquisa, toda a atividade estatal passa pela administração pública, essa situação fica clara em qualquer comparação que considere esses aspectos.

Naturalmente, esse quadro influencia a capacidade de inovação nessas duas realidades. Nesse sentido, nações desenvolvidas encontram condições mais favoráveis para desenvolver competências inovadoras no âmbito de sua administração pública. Borins (2001) apresenta uma análise extensiva dessas duas perspectivas, comparando inovação no setor público entre países desenvolvidos e países emergentes. Logo de início, o autor destaca que o foco de inovação na área pública varia de acordo com a realidade de cada país, de modo que países em desenvolvimento apresentam inovações públicas voltadas para questões relacionadas a pobreza, enquanto países desenvolvidos direcionam suas inovações públicas para a população em geral e negócios. Ainda assim, Borins reconhece que existe uma estrutura internacional comum de inovação pública que transcende os

países, apontando algumas semelhanças: novas tecnologias, melhorias de processo e o envolvimento de atores externos à esfera pública, por exemplo. Dentre as principais conclusões do autor, merecem destaque o papel dos executivos públicos intermediários como principais agentes de promoção do processo inovador, da mesma forma que proatividade e o planejamento assumem papel de destaque no fenômeno da inovação na esfera pública, fazendo um contraponto claro ao improvisado e à resposta apenas em momentos de crise. Continuando, Borins também aponta para o caráter em onda dessas inovações no setor público, tanto em países emergentes quanto nos desenvolvidos. Ou seja, as inovações não assumem caráter incremental, sendo construídas aos poucos, mas sim sendo implementadas de modo mais incisivo em determinado momento. Também vale pontuar que, curiosamente, a deficiência no sistema de seguridade social americano aproxima o padrão de inovação dos EUA ao de países emergentes.

Outro aspecto crucial diz respeito a interferência estatal na economia, que varia de acordo com cada país, afetando diretamente diversos aspectos da administração pública de cada nação, inclusive a inovação. Estados com maior grau de interferência na economia naturalmente apresentam uma administração pública maior e mais desenvolvida, o que abre mais espaço para o empreendimento de atividades inovadoras. Como exemplo prático nessa linha, podemos mencionar as PPPs (Parceria Público Privada) como elemento inovador na administração pública, tendo surgido após o fim da guerra fria, que se insere exatamente nessa interface entre público e privado, retirando a participação estatal em diversos setores. Jamali (2004) aponta que seu surgimento prometia maximizar eficiência, reduzir custos e proporcionar melhores serviços, gerando forte apelo nos países emergentes. No entanto, o autor destaca a complexidade de sua implementação, mostrando como nem sempre podem ser a melhor iniciativa. Continuando, ele aponta que seu apelo crescente ignora aspectos como grau de confiança, abertura e equidade no país que são fundamentais para PPPs de sucesso.

De um modo geral, analisando a inovação em diversos países, dois aspectos ganham relevância: grau de interferência estatal na economia e nível de desenvolvimento. Ou seja, essas variáveis distintas influenciam diretamente não apenas a disponibilidade de recursos disponíveis para administração pública, como

também o tamanho proporcional da administração pública. A combinação entre eles modera o caráter da inovação, definindo e dando sentido ao fenômeno da inovação nas diversas esferas das diferentes administrações públicas.

5 Conclusão

O presente trabalho buscou revisar a literatura de inovação no setor público, integrando a literatura nacional à literatura internacional, ao mesmo tempo em que une a literatura de inovação pública à de inovação nas empresas. Nesse ponto, é importante enfatizar que, de acordo com a literatura destacada, o sentido da inovação é maximizar valor e gerar resultados positivos para os diversos stakeholders associados à organização.

Sendo assim, no âmbito da administração pública, a inovação assume o papel e a importância de gerar valor e maximizar retorno para a sociedade como um todo. Como a administração pública vai desde o sistema judiciário, à organização política e militar, até estruturas mais complexas de educação, saúde e pesquisa científica, faz sentido dizer que a inovação aplicada na esfera pública de maneira bem sucedida pode resultar em uma justiça mais eficiente, em uma democracia mais representativa, em uma seguridade social mais capilarizada, em um meio ambiente mais protegido, em direitos resguardados, em escolas mais adaptadas à realidade do aluno e muitos outros aspectos.

Nesse sentido, um dos principais avanços do trabalho é identificar as semelhanças entre as concepções de inovação no setor público e privado, como a ideia de open innovation abordada por Chesbrough (2004) e a noção de inovação sistêmica e colaborativa proposta por Hilgers e Ihl (2010) e Sørensen e Torfing (2011). Embora se debrucem sobre objetos distintos, assumindo áreas diferentes como foco de pesquisa, os autores identificam o mesmo fluxo de recursos, conhecimento e informações na construção da inovação. Em outras palavras, os autores apontam a relevância da interação e do vínculo com o ambiente externo na construção de capacidades inovadoras, tanto no setor público, quanto no setor privado.

Ainda nessa perspectiva, o presente trabalho também identifica semelhanças entre os achados de Lapsley e Wright (2004) e a noção de difusão da inovação identificada por Perera et al. (2003), Malmi (1999) e Abrahamson (1991) se referindo ao setor privado. Nessa perspectiva, o papel desempenhado pela alta cúpula da organização ganha destaque na postura adotada diante da adoção e do

desenvolvimento de competências inovadoras. Isso acontece de maneira análoga para a administração pública e para o setor privado, conforme identificado pelos autores, sendo, portanto, mais uma semelhança entre eles.

Por fim, o estudo também apresenta um levantamento consistente e minucioso dos principais trabalhos e avanços no que diz respeito à inovação na administração pública no mundo, dando destaque à realidade brasileira. Desse modo, serve não apenas de material de análise do estágio atual do debate e dos avanços científicos da inovação pública, como também inspira aplicações práticas ao apresentar e analisar aspectos da sociedade brasileira vinculados à administração pública no Brasil.

6 Referências

ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. **Academy of management review**, v. 16, n. 3, p. 586-612, 1991.

BAREGHEH, Anahita; ROWLEY, Jennifer; SAMBROOK, Sally. Towards a multidisciplinary definition of innovation. **Management Decision**, v. 47, n. 8, p. 1323-1339, 2009.

BLOCH, Carter; BUGGE, Markus M. Public sector innovation—From theory to measurement. **Structural change and economic dynamics**, v. 27, p. 133-145, 2013.

BORINS, Sandford. Encouraging innovation in the public sector. **Journal of intellectual capital**, 2001.

BORINS, Sandford. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership & Organization Development Journal**, 2002.

BOMMERT, Ben. Collaborative innovation in the public sector. **International public management review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. 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. Da administração pública burocrática à gerencial. 1996..

CANTWELL, John. Innovation, profits and growth: Penrose and Schumpeter. **The growth of the firm: The legacy of Edith Penrose**, p. 215-248, 2002. CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 71, p. 173-228, 2007.

CHESBROUGH, Henry. Managing open innovation. **Research-Technology Management**, v. 47, n. 1, p. 23-26, 2004.

DAMANPOUR, Fariborz; GOPALAKRISHNAN, Shanthy. Theories of organizational structure and innovation adoption: the role of environmental change. **Journal of Engineering and technology management**, v. 15, n. 1, p. 1-24, 1998.

DAMANPOUR, Fariborz. Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of management journal**, v. 34, n. 3, p. 555-590, 1991.

DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite. Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers 1. **British Journal of Management**, v. 17, n. 3, p. 215-236, 2006.

DOSI, Giovanni. Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. **Journal of economic literature**, p. 1120-1171, 1988.

DUTRENIT, Gabriela. Instability of the technology strategy and building of the first strategic capabilities in a large Mexican firm. **International Journal of Technology Management**, v. 36, n. 1-3, p. 43-61, 2006.

FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (Ed.). The Oxford handbook of innovation. Oxford University Press, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo: Ed. Globo, 1958..

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares et al. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015.

GASCÓ, Mila. Living labs: Implementing open innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 90-98, 2017.

HILGERS, Dennis; IHL, Christoph. Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *International Journal of Public Participation*, v. 4, n. 1, 2010.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque; CANDIDO, Antonio; DE MELLO, Evaldo Cabral. **Raízes do brasil**. J. Olympio, 1936.

JAMALI, Dima. Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. **International Journal of Public Sector Management**, 2004.

KIM, S. Ran. The Korean system of innovation and the semiconductor industry: A governance perspective1. **Industrial and Corporate Change**, v. 7, n. 2, p. 275-309, 1998.

KNOX, S. The boardroom agenda: developing the innovative organization. *Corporate Governance*, Bradford, v. 2, n 1, p. 27-36, 2002.

LEE, Sang M.; HWANG, Taewon; CHOI, Donghyun. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management decision**, 2012.

LEONARD-BARTON, Dorothy. Core capabilities and core rigidities: A paradox in managing new product development. **Strategic management journal**, v. 13, n. S1, p. 111-125, 1992.

MALMI, Teemu. Activity-based costing diffusion across organizations: an exploratory empirical analysis of Finnish firms. **Accounting, organizations and society**, v. 24, n. 8, p. 649-672, 1999.

NAMBISAN, S. Transforming Government Through Collaborative Innovation (vol. 11). **Washington, DC: ibm Center for The Business of Government**, 2005.

NELSON, Richard R. Why do firms differ, and how does it matter? **Strategic management journal**, v. 12, n. S2, p. 61-74, 1991.

NELSON, Richard R.; YATES, Douglas. **Innovation and implementation in public organizations**. Lexington Books, 1978.

PÄRNA, Ott; VON TUNZELMANN, Nick. Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. **Information Polity**, v. 12, n. 3, p. 109-125, 2007.

PERERA, Sujatha; MCKINNON, Jill L.; HARRISON, Graeme L. Diffusion of transfer pricing innovation in the context of commercialization—a longitudinal case study of a government trading enterprise. *Management Accounting Research*, v. 14, n. 2, p. 140-164, 2003.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. Change and the Entrepreneur. **Essays of JA Schumpeter**, 1934.

SCHUMPETER, Joseph. **Economic doctrine and method**. Routledge, 2013.

SILVA, Thaís Santos et al. Inovação na administração pública: um meta estudo dos anais do Enanpad. **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCC-e)-ISSN 2177-4153**, v. 15, n. 1, p. 118-138, 2017.

BARBOSA, Marco Aurélio. SOUZA, Jessé. A Elite do Atraso: Da Escravidão à Lava Jato, São Paulo: Editora Leya, 2017. 242p. **Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, v. 4, n. 1, p. 372-377, 2018.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Enhancing collaborative innovation in the public sector. **Administration & Society**, v. 43, n. 8, p. 842-868, 2011.

TEOFILOVIC, Nada. The reality of innovation in government. **Innovation Journal**, v. 7, n. 3, p. 1-22, 2002.

THOMPSON, Victor A. Bureaucracy and innovation. **Administrative science quarterly**, p. 1-20, 1965.

VON TUNZELMANN, G. Nick. **Technology and industrial progress: the foundations of economic growth**. Edward Elgar Publishing, 1995.

WEST, Michael A.; ANDERSON, Neil R. Innovation in top management teams. **Journal of Applied psychology**, v. 81, n. 6, p. 680, 1996.

WONG, Poh Kam; HO, Yuen Ping; AUTIO, Erkkko. Entrepreneurship, innovation and economic growth: Evidence from GEM data. **Small business economics**, v. 24, n. 3, p. 335-350, 2005.