

CAPÍTULO 7

BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: análise da percepção de dirigentes

Soraya Monteiro Brandão¹ | Maria de Fátima Bruno-Faria²

1 INTRODUÇÃO

A inovação vem ganhando cada vez mais espaço como tema estratégico para a administração pública (Mulgan e Albury, 2003; Walker *et al.*, 2007; Vigoda-Gadot *et al.*, 2008) na busca por oferecer serviços de melhor qualidade à sociedade. No entanto, a pouca disponibilidade de evidências empíricas sobre o tema, dificulta a compreensão e a promoção da inovação no setor público. Resende Jr., Guimarães e Bilhim (2013) ressaltam que, em grande parte dos estudos disponíveis, a ênfase recai no setor privado, que prioriza o lucro, enquanto o setor público visa ao interesse coletivo. Walker *et al.* (2007) argumentam que, embora crescente, a produção científica ainda se mantém limitada neste campo e, portanto, se faz necessário que pesquisadores desenvolvam mais conhecimento sobre a natureza da inovação no serviço público, especialmente, no âmbito federal, foco deste estudo.

No Brasil, alguns autores têm se dedicado a estudar as inovações premiadas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), órgão responsável pelo planejamento e melhoria da gestão pública no país. Estudos recentes buscaram

analisar a relação entre as iniciativas premiadas e as transformações no âmbito político-administrativo do Estado brasileiro e nas características da gestão pública (Ferrarezi e Amorim, 2007), verificar a sustentabilidade das iniciativas premiadas ao longo do tempo (Ferrarezi, Amorim e Tomacheski, 2010) e identificar a disseminação de inovações para outros órgãos públicos (Vargas, 2010). Outro foco de pesquisa refere-se à identificação dos fatores que contribuem para a disseminação de políticas públicas, programas e práticas de gestão inovadoras no poder local (Farah, 2008).

Nesse contexto, evidencia-se que os entendimentos existentes sobre a natureza das inovações e suas consequências sobre a melhoria dos serviços públicos no Brasil são ainda limitados. Há necessidade de se explorar os tipos de inovação mais frequentes no setor público brasileiro, qual o perfil de quem as desenvolve, se há políticas de incentivos, que fatores facilitam ou dificultam a sua implementação e quais os reais efeitos que têm sido alcançados.

Assim, considerou-se relevante identificar os fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a fim de contribuir para o avanço de conhecimentos sobre o tema,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenadora de carreiras transversais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

2. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Departamento de Administração (FACC/UFRJ).

bem como para a proposição de ações de inovação no setor público. Na pesquisa empírica, buscou-se ouvir a opinião de dirigentes de organizações públicas federais e foram analisados documentos que fornecessem informações relevantes sobre o tema.

A opção por focar em inovações em gestão justifica-se por esta exercer um papel fundamental no processo de mudança das organizações, facilitando a adaptação ao ambiente externo e aumentando a eficiência e a efetividade de seus processos internos (Walker, Damanpour e Devece, 2010). A escolha por estudar inovações em gestão a partir da percepção de seus dirigentes justifica-se por estes possuírem um papel estratégico e multiplicador de novos conhecimentos e abordagens, em razão de sua posição de comando e que “são eles também que podem criar ambientes favoráveis à inovação na administração pública” (Kerr do Amaral e Licio, 2008, p. 5). Já o foco na administração pública federal deve-se a sua importância no processo de formulação e coordenação da implementação de políticas públicas, e pela facilidade de acesso a dados, organizações e dirigentes por parte das autoras deste estudo, que são servidoras públicas federais.

Este capítulo foi organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico sobre o tema. Na terceira, é descrita a abordagem metodológica adotada na pesquisa. A quarta seção analisa e discute os resultados da pesquisa empírica e, por último, são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação em gestão

Um importante aspecto da conceituação da inovação no setor público diz respeito à distinção entre os diferentes tipos de inovação, levando-se em consideração que estes possuem características distintas e podem ser influenciados por diferentes fatores ambientais e organizacionais.

Na literatura sobre inovação, há estudos sobre uma grande variedade de tipos de inovação: produto, processo, serviço, em gestão, em comunicação, entre outros. Este estudo irá focar em inovação em gestão, que também pode ser identificada na literatura como inovação administrativa ou organizacional. É importante ressaltar que, embora possa haver sutis diferenças semânticas entre tais termos, nesta pesquisa, optou-se por tratá-los como sinônimos.

Inovação em gestão tem sido o tipo mais identificado em pesquisas nacionais sobre o tema. Sousa *et al.* (2015), por exemplo, ao pesquisarem o concurso de inovação promovido pela Enap, a partir da análise de 323 experiências de inovação no serviço público federal no Brasil, no período de 1995 a 2012, identificaram o predomínio de inovação organizacional seguida pela inovação de processos; sendo a maioria de âmbito nacional (51,7%) e na área de saúde (18,3%).

Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 829) revisaram a literatura em inovação em gestão e a definiram operacionalmente como “a geração e implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para o estado da arte e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais”. Segundo os autores, a inovação em gestão é concebida como um construto multidimensional que inclui processos estruturantes, operacionais e administrativos. Além disso, como o grau de novidade é definido como o “estado da arte”, estas inovações são radicais e sua adoção pode resultar em mudanças mais significativas nos sistemas e processos gerenciais da organização.

Walker, Damanpour e Devece (2010) fazem dois comentários em relação à definição proposta por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008). A primeira é que enquanto algumas organizações podem gerar, adotar e implementar uma inovação, também é comum que a inovação seja gerada em uma organização e adotada por outra. A segunda é que a definição do grau de novidade não precisa necessariamente estar sempre relacionada ao

“estado da arte”, podendo também ser entendida como nova para a organização adotante. Para Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003), a inovação administrativa é compreendida como mudanças nas características dos elementos organizacionais e institucionais, como políticas, estrutura ou alocação de recursos, entre outros.

No contexto de organizações públicas, inovações organizacionais ou administrativas são novas abordagens e práticas que modificam as relações entre membros da organização e afetam regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicações e relações de troca com o ambiente externo (Walker, 2006; Walker *et al.*, 2007; Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009). Concentram-se basicamente em estruturas, processos, sistemas administrativos, conhecimento usado para o trabalho de gestão e habilidades gerenciais que permitem à organização funcionar e ser bem-sucedida no uso de recursos de maneira efetiva.

Para operacionalização do conceito no âmbito desta pesquisa, optou-se pela definição apresentada por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 829) com algumas alterações, resultando na seguinte proposta: inovação em gestão é a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais. A primeira alteração, em relação à definição original proposta pelos autores, foi a retirada do foco na “geração” da inovação, substituindo o termo por “implementação”, a fim de abarcar tanto inovações geradas quanto adotadas. A segunda alteração refere-se à necessidade de relacionar o grau de novidade da inovação à unidade adotante e não ao estado da arte, a fim de incluir tanto inovações radicais quanto incrementais.

2.2 Barreiras à inovação no setor público

A importância da inovação para a competitividade das empresas e para a melhoria dos serviços públicos é amplamente reconhecida.

No entanto, Storey (2000) argumenta que enquanto a necessidade por mais inovação é intensivamente proclamada, as respostas das organizações estão aquém do esperado. Uma das abordagens para examinar as razões desse baixo rendimento, refere-se ao estudo dos fatores que se constituem como barreiras às atividades de inovação.

Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação”. Para a OCDE (2005), por sua vez, incluem-se fatores econômicos, como custos elevados e deficiências de demanda; fatores específicos a uma empresa, como a carência de pessoal especializado ou de conhecimentos; e fatores legais, como regulações ou regras tributárias.

Barreiras à inovação podem ser classificadas de diferentes maneiras e existem atualmente diferentes tipologias em uso. Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), uma classificação útil é aquela que distingue entre barreiras internas e externas à firma. Segundo o autor, “barreiras externas têm sua origem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da firma”. O autor identifica como barreiras externas as relacionadas ao mercado, ao governo ou a outros atores como fornecedores, consumidores, redes interorganizacionais, entre outros. Já as barreiras internas podem ser relacionadas às pessoas, à estrutura ou à estratégia.

O quadro 1 a seguir descreve alguns exemplos de barreiras internas e externas à inovação propostas por Hadjimanolis (2003).

Algumas das barreiras relacionadas ao mercado identificadas por Hadjimanolis (2003, p. 561-563) referem-se à pouca habilidade das organizações de se apropriar dos ganhos criados por inovações, o foco em retornos de curto prazo e dificuldade para conseguir financiamento. Já as barreiras relacionadas ao governo incluem políticas, leis, padrões e

QUADRO 1

Barreiras externas e internas à inovação

Externas	Internas
1. Relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento (P&D), foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento).	1. Relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, <i>deficit</i> de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido).
2. Relacionadas ao governo (políticas, leis, padrões, regulamentações).	2. Relacionadas à estrutura (fluxos de comunicação inadequados, sistemas de incentivo inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informação em fontes externas).
3. Outras (tecnologia; propriedade intelectual; relações societárias; relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais).	3. Relacionadas à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Fonte: adaptado de Hadjimanolis (2003, p. 561).

Elaboração das autoras.

regulamentações que dificultam a atuação da empresa. Outras fontes de barreiras à inovação podem ser barreiras técnicas (padrões tecnológicos específicos, obsolescência de tecnologias, escala de capital insuficiente etc.), societárias (normas e valores de uma sociedade que determinam um clima favorável ou não a mudanças) e interorganizacionais (dificuldade de cooperação com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais). Por seu turno, as barreiras internas se relacionam com as características das pessoas, da organização e da gestão da inovação como um processo de mudança. As barreiras relacionadas a pessoas baseiam-se nas percepções quanto à falta de motivação, *deficit* de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização, entre outros. Barreiras relacionadas a estruturas afetam o comportamento de membros da organização durante o processo de inovação e determinam a capacidade de resolução de problemas da firma. Obstáculos estruturais incluem processos de comunicação e sistemas de incentivo inadequados, excessiva centralização de poder ou falhas na busca de informações em fontes externas. Por fim, as barreiras relacionadas à estratégia referem-se à dificuldade das firmas em desenvolverem capacidades e recursos adequados aos seus objetivos de longo prazo.

VanGundy (2007), ao analisar as diversas modalidades de barreiras à inovação, classificou-as em cinco grandes grupos: estruturais; sociais e políticas; processuais; de recursos; e individuais. Barreiras estruturais são aquelas em que se destaca a formalização, ou seja, o grau em que a organização enfatiza o seguimento de regras e procedimentos no desempenho do papel de seus membros. Outra barreira de natureza estrutural seria a centralização, ou seja, a concentração de poder e autoridade.

VanGundy (2007) destaca que uma ênfase exagerada nas relações de poder e na diferenciação de *status* pode afetar negativamente a introdução de inovações. Barreiras processuais estão ligadas a procedimentos e regulamentações que frequentemente inibem a inovação, com a ênfase na manutenção do *status quo* e o desestímulo à realização das tarefas de forma diferente das usuais. Barreiras de recursos agrupam a carência de profissionais, tempo disponível, recursos financeiros e informações. Por fim, as barreiras individuais estão relacionadas a atitudes de membros individuais da organização ou ao seu clima. Alguns exemplos são aversão ao risco, falta de flexibilidade, entre outros.

Carayannis e Gonzalez (2003, p. 595-598), por sua vez, identificaram como fatores que

dificultam a inovação: resistência por perda de poder, resistência em contexto cultural, senso de acomodação, orientação para manter o *status quo*, priorização de resultados de curto prazo, rigidez de estruturas hierárquicas, ausência de gestão por resultados.

Estudos específicos sobre fatores que se constituem barreiras à inovação no setor público são encontrados ainda em pequeno número. Potts e Kastle (2010) argumentam, por exemplo, que a separação entre empreendedorismo político e a implementação de políticas públicas, a qual geralmente recebe mais atenção quando falha do que quando é bem-sucedida, pode configurar-se como barreira para a inovação. Segundo os autores, ideias no âmbito do empreendedorismo político são passadas para que o corpo técnico as desenvolva e implemente, que, por sua vez, busca minimizar riscos, já que falhas são muito onerosas devido ao constante monitoramento da mídia e da oposição. Assim, evitar falhas costuma ser uma prioridade organizacional e o sucesso por meio da inovação é menos valorizado, já que os políticos costumam levar os créditos e não os técnicos envolvidos.

Mulgan (2007) identifica como principais barreiras à inovação no setor público aversão ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas. Segundo o autor, o ambiente em que o governo opera coloca mais peso em desencorajar o risco do que premiá-lo. A mídia, por exemplo, desempenha um papel importante nesse processo, dando mais destaque às falhas que aos sucessos do serviço público. Bommert (2010, p. 21) corrobora essa afirmação ao concluir que “uma razão para a aversão ao risco é o medo de ser considerado culpado publicamente pelo fracasso ou a imagem de que o governo faz apostas arriscadas com o dinheiro público”.

A busca pela previsibilidade das ações por meio da imposição de regras (sistematização, formalização e especificação de como as coisas devem ser realizadas) também contribui para

baixos níveis de criatividade e aversão ao risco (Mulgan, 2007).

Corroborando os aspectos identificados por Mulgan (2007), a pesquisa sobre inovação em organizações públicas de países nórdicos (Bloch, 2011) identificou a aversão ao risco como uma barreira central à inovação, especialmente se a instituição teve uma má experiência (falha) em projetos anteriores. Outras barreiras identificadas foram recursos orçamentários escassos para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, falta de coordenação entre unidades que deveriam interagir em diferentes níveis dentro do mesmo setor (por exemplo, entre serviços de saúde locais e regionais), falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem, risco de falhar durante o processo de inovação e medo de que inovações que diminuem custos levem a reduções no orçamento da organização.

Bommert (2010) afirma que aspectos organizacionais, tais como hierarquia, estruturas em silos e processos fechados e *top-down* caracterizam governos burocráticos e impactam negativamente o ciclo de inovação e que, devido a estas características, o ciclo de inovação é restrito a um número limitado de participantes no interior do governo. O autor aponta ainda que além das barreiras organizacionais para a inovação no setor público, há as restrições culturais. Um obstáculo fundamental é a cultura de aversão ao risco que limita a liderança, o financiamento e a experimentação necessários para gerar, selecionar, implementar e difundir ideias (Bommert, 2010, p. 21).

Bommert salienta também que

inovações ocorrem principalmente em resposta a ameaças iminentes. Nesses casos, a conscientização pública, a mídia e o apoio político criam um ambiente no qual assumir riscos é legitimado, liderança e financiamento são disponibilizados e a experimentação é possível. Inversamente, se qualquer um dos três está faltando a janela de oportunidade

para inovações se reduz e o ciclo de inovação retarda ou se quebra (Bommert, 2010, p. 21).

Pedrosi Filho e Coelho (2013, p. 387) investigaram as barreiras à criação de *spin-offs* acadêmicas em universidades, compreendidas no estudo como “uma empresa criada para explorar uma propriedade intelectual gerada a partir de um trabalho de pesquisa desenvolvido em uma instituição acadêmica”.

Dentre as barreiras a esse tipo de inovação, evidenciadas por Pedrosi Filho e Coelho (2013, p. 392-394), destacam-se a cultura da universidade que considera como únicas possibilidades de explorar o conhecimento, as publicações e a educação, sem valorização da aplicação prática. Uma vez que se avaliam pesquisadores por sua produção e disseminação do conhecimento, pouca importância se atribui às patentes e transferência para a empresa. Outra barreira analisada pelos autores diz respeito às “políticas restritivas de licença para movimentação dos pesquisadores acadêmicos entre universidade e setor privado”. A implementação da ideia de uma universidade empreendedora pode ter como restrição os conflitos pela competição de recursos escassos, pelo conservadorismo na gestão de pesquisa e desenvolvimento ou falta de oportunidades de comercialização da tecnologia gerada. A “falta de experiência empresarial” dos pesquisadores pode também se constituir em obstáculo a *spin-off* acadêmicos. A não disponibilidade de serviços tais como os de propriedade intelectual podem ser obstáculos a serem enfrentados. Quando não se tem uma equipe de pesquisadores com competências diversas necessárias aos diferentes estágios do desenvolvimento da inovação, o êxito da inovação pode ser comprometido. Outras barreiras destacadas pelos autores são mentais: “padrões de percepções entre os investidores e potenciais empreendedores até o acesso aos diferentes recursos e serviços”, “conflitos entre os diferentes *stakeholders*”, “acesso a recursos financeiros para entrada em novos negócios”.

Na pesquisa do The Gallup Organization (2010), 78% das organizações públicas europeias apontaram a falta de pessoal ou recursos financeiros como principais barreiras à inovação. Os outros fatores citados foram requisitos rígidos de regulamentações, falta de apoio gerencial, falta de incentivos, resistência das equipes, incerteza quanto à aceitação dos usuários e cultura de aversão ao risco.

Hughes, Moore e Kataria (2011), por sua vez, identificaram que o impacto das regulações na inovação depende do setor. Em governos locais do Reino Unido, a regulação é vista tanto como barreira como indutora à inovação. Em serviços de saúde, a regulação é vista mais como um indutor.

Salge e Vera (2012) realizaram um estudo com foco em orientação para o cliente e para a aprendizagem em um hospital público na Inglaterra. Eles centraram a atenção nas atividades organizacionais voltadas para a geração de inovações a partir de uma visão de contingência que considera a importância de atributos da organização e do ambiente quando se trata do setor público. Entre esses atributos, destacam a relevância da cultura organizacional para traduzir tais atividades de inovação em melhoria de desempenho tangível.

Resende Junior, Guimarães e Bilhim (2013, p. 6) analisaram duas diferentes dimensões no processo de gestão da inovação no setor público: indução à inovação e comportamento reativo à inovação. Esse último tratava de “características organizacionais de resistência à inovação” e foram identificadas as seguintes:

- práticas culturais de resistência ao novo;
- liderança passiva;
- ausência de práticas de fomento à inovação;
- resistência à mudança de paradigmas;

- descontinuidade das equipes e dos projetos exitosos, devido à alternância do poder na gestão pública;
- ausência de planejamento para transferência de conhecimento, prejudicando a formação de novas equipes;
- falta de política corporativa que estimule o processo inovador e o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador, corroborando a tendência à acomodação e manutenção das rotinas, comum no serviço público.

DeVries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153) desenvolveram um amplo levantamento da literatura recente (60% dos artigos publicados entre 2009 e 2014) sobre inovação no setor público, incluindo especialmente artigos científicos que retratassem resultados de pesquisas empíricas. Esses autores adotaram na classificação de tipos de inovação a ideia de inovações de processos administrativos como subcategoria da inovação de processos e esta se refere “a ideias de reforma como a *New Public Management* (NPM)”. Dentre os antecedentes de inovação de processo, os autores destacam quatro categorias e quatro níveis categorizados em indutores e barreiras. Os níveis e seus significados encontram-se no quadro 2.

Torugsa e Arundel (2016) analisaram inovações mais significativas no nível de grupos de trabalho em um *survey* de larga escala envolvendo empregados da administração pública na Austrália. Um dos objetivos do estudo era evidenciar barreiras

à inovação mais significativas e o aspecto mais comum encontrado foi o papel do líder sênior. Observaram ainda uma correlação significativa das barreiras com dimensões de inovação mais relevantes, o que eles mencionam que pode não se tratar de impedimentos reais, mas denotar que os empregados percebem as barreiras e a partir de suas experiências e estratégias adotadas são capazes de enfrentá-las.

Por fim, pesquisa quantitativa realizada por Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) também incluiu gestores públicos brasileiros, como realizado nesta pesquisa, porém o foco recaiu naqueles envolvidos em projetos relacionados à estratégia e inovação em Minas Gerais. Esses autores analisaram um conjunto de fatores apontados na literatura científica que podem exercer influência no ambiente inovador no setor público. Embora os gestores tenham assinalado a importância desses fatores, nem sempre consideravam que estavam presentes no setor pesquisado. Dentre os fatores críticos apontados está a gestão do processo de inovação, sendo apresentada uma diferença significativa entre a percepção de gestores de nível estratégico, que apresentaram uma visão mais otimista, daqueles de nível tático, que se encarregavam de implementar as iniciativas de inovação concebidas pelos de nível estratégico.

Um ponto destacado por Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) como preocupante refere-se à pouca importância atribuída pelos gestores do nível estratégico ao fator “recursos para inovação”.

QUADRO 2

Níveis e significados dos antecedentes do processo de inovação no setor público

Níveis	Significados
Ambiental	Contexto externo (exemplo: mandato político)
Organizacional	Aspectos que incluem aspectos estruturais e culturais de uma organização (exemplo: falta de recursos)
Inovação	Atributos intrínsecos de uma inovação (exemplo: complexidade da inovação)
Individual/empregado	Características dos indivíduos que inovam (exemplo: empoderamento)

Fonte: baseado em DeVries, Bekkers e Tummers (2016, p. 155).

Elaboração das autoras.

Em síntese, analisando-se a literatura revisada neste capítulo, evidenciam-se como principais barreiras à inovação no setor público: rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários.

3 METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Esta pesquisa teve como objetivo identificar barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de dirigentes. É uma pesquisa exploratória e descritiva, por meio da abordagem qualitativa, tendo sido empregadas as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental baseou-se na análise de dados do Concurso Inovação da Enap e nos livros que descrevem as iniciativas premiadas entre 2008 e 2010, a fim de identificar e caracterizar inovações em gestão e selecionar participantes para as entrevistas individuais. Os sítios das organizações públicas selecionadas para as entrevistas também foram analisados a fim de apoiar o processo de caracterização das inovações.

Foram objeto desta pesquisa: organizações públicas federais de diferentes setores (educação, previdência, saúde, dentre outros) e personalidades jurídicas (administração direta ou indireta) para permitir uma maior amplitude do campo de análise da percepção de barreiras à inovação em gestão.

Como respondentes da pesquisa, optou-se por focar nos dirigentes dessas organizações, entendendo que estes possuem papel estratégico e multiplicador de novos conhecimentos e abordagens, em razão de sua posição de comando. Carvalho e Marques (2009) destacam que na administração pública federal direta, autárquica

e fundacional, para efeitos de capacitação, são identificados como dirigentes os agentes públicos ocupantes de cargos em comissão que exercem funções de direção, chefia e assessoramento.

O Grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) compreende os cargos de provimento em comissão inerentes a atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais, com vistas à formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos (Brasil, 1972).

Os cargos são compostos por seis níveis hierárquicos (DAS 1, 2, 3, 4, 5 e 6) e cada nível possui níveis de remuneração e responsabilidades diferenciadas a depender dos seguintes fatores: *i)* importância da atividade para o desenvolvimento nacional; *ii)* complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas; e *iii)* qualificações requeridas para o desempenho das atribuições.

Os cargos de direção, chefia e assessoramento superior são compostos por diferentes categorias de funções, a saber: DAS 1 (chefe de serviço, auxiliar); DAS 2 (chefe de divisão, assistente); DAS 3 (coordenador, assessor); DAS 4 (assessor, gerente de projeto, coordenador geral, chefe de assessoria, chefe de gabinete); DAS 5 (assessor especial de ministro, chefe de gabinete do ministro, diretor) e DAS 6 (secretário executivo, secretário).

Para efeitos desta pesquisa, foram selecionados dirigentes ocupantes de DAS 4, 5 e 6, pois estes exerciam funções mais estratégicas na gestão de organizações públicas do governo federal em relação aos DAS 1, 2 e 3.

As entrevistas individuais foram realizadas no período de 5 a 16 de dezembro de 2011 com onze dirigentes de diversas instituições públicas do governo federal brasileiro. Entre os

entrevistados, sete participaram da implementação de inovações em gestão premiadas no Concurso Inovação da Enap (ou seja, relataram experiências bem-sucedidas de inovação) e quatro foram escolhidos por não terem participado de iniciativas inovadoras premiadas, permitindo assim obter também relatos de tentativas frustradas de inovação. O número de participantes foi definido pelo critério de saturação, tendo sido encerrado o agendamento de novas entrevistas à medida que foi sendo identificada a reincidência de informações e saturação dos dados, pois, como recomenda Zanelli (2002, p. 85), a decisão de quando concluir as entrevistas está vinculada ao momento em que “os dados começam a ressurgir e o pesquisador já articula argumentos descritivos da realidade com certo desembaraço ou, em outras palavras, as respostas que buscava se mostram com relativa evidência”.

Para a seleção dos participantes, primeiramente, foi realizada uma pesquisa documental na base de dados do Concurso Inovação da Enap para identificar os responsáveis por inovações em gestão premiadas nos últimos dois anos. Depois foi realizada a leitura dos relatos das iniciativas premiadas,³ tal qual apresentados na ocasião da inscrição no concurso. O objetivo foi conhecer um pouco mais sobre as inovações, a fim de subsidiar o contato com os gestores e verificar quais inovações poderiam ser classificadas como inovação em gestão, segundo o conceito adotado nesta pesquisa.

Entre as vinte iniciativas premiadas nos últimos dois anos pelo Concurso Inovação (2010 e 2009), apenas oito atenderam simultaneamente os três critérios de seleção previamente estabelecidos: *i*) responsáveis residentes em Brasília; *ii*) iniciativas classificadas como inovação em gestão de acordo com o conceito adotado nesta pesquisa; *iii*) iniciativas inovadoras implantadas em ministérios, fundações ou autarquias do governo federal. Optou-se, então, por analisar também as iniciativas premiadas em 2008, sendo

identificadas mais duas inovações em gestão que atendessem aos critérios estabelecidos, resultando em dez iniciativas no total selecionadas para entrevistas individuais.

O quadro 3 indica as iniciativas inovadoras que atenderam aos critérios de seleção para as entrevistas individuais.

Entre as dez iniciativas premiadas no Concurso Inovação, foram efetivamente realizadas entrevistas com sete gestores de seis iniciativas diferentes. Os fatores que impediram a realização das entrevistas com representantes das outras quatro iniciativas foram: gestores que participaram do surgimento e da implementação das inovações já não trabalhavam mais no órgão e indisponibilidade de agenda (alguns gestores encontravam-se afastados por motivos de saúde ou de férias no período estipulado para as entrevistas).

Aliada à dificuldade de agendamento das entrevistas em quatro órgãos, as informações começaram a se repetir no público-alvo selecionado após a quinta entrevista. Assim, optou-se por buscar entrevistar também dirigentes da administração pública federal que não haviam participado de iniciativas premiadas no Concurso Inovação, a fim de obter um olhar diferenciado sobre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão. Nesta perspectiva, foram entrevistados mais quatro dirigentes da Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A tabela 1 a seguir apresenta o número final de entrevistados e suas respectivas instituições.

A amostra de participantes foi composta por 45% do sexo feminino e 55% do sexo masculino. Em relação à faixa etária, 46% encontravam-se na faixa de 36 a 50 anos. Pode-se perceber um alto grau de escolaridade dos entrevistados, sendo que 27% possuíam nível superior completo,

3. Disponíveis no site: <<http://inovacao.enap.gov.br>>.

QUADRO 3

Iniciativas inovadoras selecionadas para as entrevistas individuais

Iniciativa	Tema	Instituição
Projeto Pensando o Direito	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério da Justiça
Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social.	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Ministério da Justiça
Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Adolescentes em Vulnerabilidade	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Ministério da Educação
A Estratégia de Saúde da Família	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério da Saúde
Programa Caminho da Escola	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Programa de Documentação da Trabalhadora Rural	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério do Desenvolvimento Agrário

Elaboração das autoras.

9% especialização completa, 37% mestrado completo e 27% doutorado completo.

Quanto ao vínculo com o serviço público, 55% eram concursados, 36% ocupantes de cargo comissionado (sem vínculo) e 9% possuíam vínculo temporário. Em relação aos cargos de chefia, apenas 9% não possuíam função de direção, chefia e assessoramento, 9% exerciam função de coordenador técnico, 46% de assessor, gerente de projeto ou coordenador geral, 18% assessor

especial de ministro, chefe de gabinete do ministro ou diretor e 18% secretário executivo ou secretário.

Em relação ao tempo na organização, 55% dos entrevistados estavam entre um e cinco anos na mesma organização, 27% de seis a dez anos e 18% acima de dez anos. Já em relação ao tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento, 27% informaram ter entre um e cinco anos, 18%, de seis a dez anos e 55%, mais de dez anos.

TABELA 1

Número final de entrevistados e respectivas instituições

Instituição	Número de entrevistados
Ministério da Justiça	1
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	1
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	1
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1
Ministério da Educação	2
Ministério do Meio Ambiente	1
Escola Nacional de Administração Pública	2
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	1
Total	11

Elaboração das autoras.

Para a condução das entrevistas, foi elaborado um roteiro com três perguntas, criadas com o intuito de identificar como surgiu a inovação, a participação do entrevistado no processo e quais as principais barreiras identificadas.

Após as entrevistas, os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo em três etapas: *i*) pré-análise; *ii*) exploração do material; e *iii*) tratamento dos resultados e interpretação (Caregnato e Mutti, 2006). As respostas dos sujeitos foram categorizadas por temas principais e secundários e os aspectos considerados como barreiras à inovação foram identificados. No intuito de contribuir com a validade dos resultados da pesquisa e melhorar o nível de compreensão do fenômeno estudado, optou-se por utilizar a abordagem de triangulação de pesquisadores, a qual consiste no envolvimento de dois ou mais pesquisadores na análise dos dados das entrevistas (Farmer *et al.*, 2006). Assim, trechos previamente selecionados das entrevistas foram agrupados e enviados para quatro⁴ integrantes do grupo de pesquisa registrado na plataforma Lattes denominado *Criatividade e inovação*, liderado por uma das autoras deste capítulo, na época vinculado

à Universidade de Brasília. Tal grupo Lattes passou a ser vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro e o nome passou a ser *Criatividade, inovação e cultura de inovação*, ainda liderado pela mesma docente. Na ocasião da pesquisa, o grupo era formado por alunos do mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB) e alguns docentes da UnB de diferentes áreas do conhecimento. O grupo de estudantes atuava da mesma forma com suas pesquisas, isto é, submetia material de entrevistas para a análise dos demais colegas, sob a orientação da professora líder do grupo.

Após análise individual, foi realizado um amplo debate a fim de que o processo se constituísse como um momento de aprendizagem para todos que necessitavam realizar análise de conteúdo para seus estudos. Foi solicitado que os pesquisadores dessem sugestões de nomes de categorias para os agrupamentos e que, havendo necessidade, poderiam juntar categorias ou desmembrar os agrupamentos existentes em mais de uma categoria.

As categorias propostas pelos pesquisadores da triangulação foram comparadas com as

4. Nossos agradecimentos a Paulo Zandonadi, Érica Danna, Cecília César e Ana Tereza Colnagno por suas contribuições à análise de conteúdo das entrevistas.

categorias preliminarmente identificadas pelas pesquisadoras, a fim de verificar convergências e divergências. Houve concordância total ou parcial em 68% das categorias e divergências significativas em 32% das categorias analisadas. Os itens com maior divergência foram submetidos a um processo de discussão e análise com os participantes da triangulação e à medida que os consensos foram sendo construídos, algumas categorias foram reformuladas e novas categorias foram criadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os temas mais frequentes identificados na análise de conteúdo das entrevistas, balizados pela literatura revisada neste estudo, foram o ponto de partida para a construção das categorias de fatores que refletem os propósitos desta pesquisa. Foram identificados nove fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão.

QUADRO 4

Definições constitutivas dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão

Barreiras	Definições
Dificuldade de articulação intersetorial	Dificuldade de coordenação e articulação de políticas públicas de caráter transversal e intersetorial que envolvem órgãos de diferentes setores.
Restrições legais	Exigências legais e normativas que geram obstáculos ao desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Estrutura organizacional verticalizada	Modelo verticalizado de ordenamento e agrupamento de atividades e recursos que geram estruturas hierárquicas rígidas e podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes.
Resistência à inovação e aversão ao risco	Conjunto de hábitos, crenças, valores e atitudes compartilhados pelos membros da organização e que se expressam pela maneira como os indivíduos reagem negativamente à inovação.
Baixa capacidade técnica de estados e municípios	Baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e infraestrutura física e tecnológica inadequadas ou insuficientes.
Rotatividade de dirigentes	Flexibilidade no sistema de seleção de dirigentes que permite a rotatividade periódica de gestores e, por consequência, dificulta a proposição e a implementação de inovações.
Diversidade social, cultural e econômica do país	Pluralidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político e econômico da população em um país de dimensões continentais como o Brasil.
Recursos orçamentários e financeiros limitados	Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações.
Falta de incentivos à inovação	Falta de apoio e suporte da organização à inovação.

Elaboração das autoras.

4.1 Barreiras

No quadro 4, a seguir, são apresentadas as definições constitutivas dos construtos dos fatores identificados como barreiras à inovação em gestão.

Na tabela 2, encontra-se a distribuição da frequência dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão.

Entre os fatores apontados pelos respondentes como barreiras à inovação em gestão em organizações públicas federais, as que mais se destacaram foram: dificuldade de articulação intersetorial (20%), restrições legais (16%), estrutura organizacional verticalizada (16%) e resistência à inovação e aversão ao risco (12%).

Primeiramente, a relação entre intersectorialidade de políticas públicas e inovação em gestão

TABELA 2

Barreiras à inovação em gestão

Categoria	Barreiras	Frequência	Porcentagem (%)
1	Dificuldade de articulação intersetorial	5	20
2	Restrições legais	4	16
3	Estrutura organizacional verticalizada	4	16
4	Resistência à inovação e aversão ao risco	3	12
5	Baixa capacidade técnica dos estados e municípios	3	12
6	Rotatividade de dirigentes	2	8
7	Diversidade social, cultural e econômica do país	2	8
8	Recursos orçamentários e financeiros limitados	1	4
9	Falta de incentivos à inovação	1	4
Total		25	100

Elaboração das autoras.

caracteriza-se como uma questão importante no Brasil, uma vez que a administração pública federal tem a responsabilidade pela formulação e coordenação da implementação de políticas públicas que são, em alguns casos, executadas por estados e municípios. Neste contexto,

os desafios da coordenação governamental impõem-se fortemente quando o assunto é formulação e implementação de políticas de governo, uma vez que a compatibilização entre desenvolvimento e democracia contemplam relações intra e intergovernamentais bastante intrincadas, no contexto dos processos simultâneos de descentralização, de regionalização e de globalização (Enap, 2010, p. 10).

Também contribui para a importância da inter-setorialidade, o sistema federal de planejamento, operacionalizado por meio do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), o qual se baseia na territorialidade e intersetorialidade dos programas para focalizar os investimentos públicos. Alguns relatos dos entrevistados revelam a complexidade da coordenação governamental e o quanto que isso tem impacto na capacidade de inovar na gestão de políticas públicas. Um dos principais argumentos apontados pelos entrevistados reside na falta de governabilidade sobre os resultados,

já que a inovação depende de outros órgãos que têm suas próprias prioridades.

“A gente define a política, mas eles executam muitas vezes no formato deles que pode até ser prejudicial. Então isso é uma barreira, na verdade, para os temas transversais. Como não se executa, não se tem controle, falta governabilidade sobre os resultados” (E1).

“Conduzir um trabalho intersetorial não é fácil, a gente tem que sair das nossas caixinhas e é difícil de sair do nosso quadradinho, de ceder para os outros e conversar com os outros e compartilhar” (E6).

Oliveira e Lotta (2015, p. 116), por seu turno, buscaram avaliar a atuação da burocracia denominada de médio escalão (cargos comissionados intermediários – de 1 a 5) em uma inovação decorrente da implementação de uma nova política pública, isto é, o Programa Bolsa Família, destacando a importância da “capacidade e liberdade para inovações de gestão”. No lugar de uma competição na burocracia da secretaria responsável pela administração do referido programa, destacaram “uma relação de complementariedade”. Tal relação pode ser advinda, de acordo com os autores, da capacidade de esses burocratas transitarem entre o

mundo da administração e o político. Oliveira e Lotta (2015, p. 125-126) acrescentam que “o trânsito facilitado que muitos deles relatam junto a políticos e/ou a membros do alto escalão é essencial para o bom desempenho da organização e para a viabilidade da intersetorialidade”.

No que diz respeito às restrições legais atuarem como barreiras à inovação em gestão, pesquisas anteriores confirmam que requisitos rígidos de regulamentações dificultam o desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas (Mulgan, 2007; The Gallup Organization, 2010). Nos relatos a seguir, é possível perceber claramente essa questão:

“Como grande parte dos processos, das rotinas, das atividades da administração pública está fundamentada em um arcabouço de leis e de normas, em geral qualquer mudança que se queira fazer de processo ou de estrutura, fatalmente vai esbarrar na necessidade de mudar norma ou mudar lei. E se tem que mexer em algum dispositivo legal, complica consideravelmente, porque aí eu dependo do Congresso, eu dependo da Presidência da República” (E5).

“O ambiente da administração pública é um ambiente de inibição da inovação. Toda inovação na administração pública já nasce ilegal. Ela não tá especificada em lugar nenhum, não existe antes. Então ela enfrenta um ambiente hostil no nascedouro” (E4).

De maneira similar, estruturas organizacionais verticalizadas e rígidas também contribuem para dificultar o surgimento de inovações no setor público. Isto acontece porque estruturas hierárquicas rígidas podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes. A fala do entrevistado 5 é bastante ilustrativa dessa questão:

“Mas a estrutura que a gente tem aí é muito tradicional e é um modelo verticalizado. Cada ministério é como se fosse uma grande divisão com muita autonomia e esse modelo é difícil mexer nele. Ele

não evoluiu muito nos últimos anos. Ele dificulta você ter gerentes inseridos de uma forma que eles possam fazer mudanças, fazer acontecer” (E5).

Mulgan (2007) e Bloch (2011) afirmam que estruturas inadequadas e a baixa integração entre departamentos costumam gerar obstáculos à inovação no setor público. O relato do entrevistado 9 confirma esse ponto de vista:

“Outra questão eu acho que é também porque a inovação de uma área ela é interdependente com as áreas. Então uma equipe muito inovadora, ela vai encontrar barreiras ao transpor este processo. Se um macroprocesso envolve mais de uma área, ao transpor esse processo pra outra área, você pode também encontrar resistência em adotar coisas diferentes” (E9).

Outros fatores bastante apontados pelos estudiosos como dificultadores à inovação no setor público estão relacionados a atitudes de membros individuais da organização ou ao seu clima como resistência à inovação e aversão ao risco (Mulgan, 2007; VanGundy, 2007; Bloch, 2011). Nos relatos dos entrevistados, questões como custo de aprendizagem e aversão ao risco por parte de dirigentes apareceram fortemente nos depoimentos.

“Eu acho que um dos fatores inibidores é a resistência dos servidores em implementar alguma mudança, uma coisa nova, porque ela gera um período de aprendizagem e com isso você gera muito retorno e mais tempo pra fazer as tarefas no princípio... Eu acho também que barreira é a capacidade que a organização tem, seus dirigentes, de assumir riscos. Eu acho que toda vez que eu me deparei com um superior que não estava a fim de assumir riscos, apesar de a gente ter identificado quais eram os riscos, de saber e até contingenciar esses riscos, a gente, eu pelo menos, nunca consegui levar adiante” (E9).

É importante ressaltar que a análise de risco é uma importante etapa do processo de concepção de programas e políticas públicas, visto que a

sua implementação afeta a vida de milhões de pessoas e vivemos num ambiente de restrição orçamentária e de busca constante pela melhoria da qualidade dos gastos. Townsend (2013, p. 23) argumenta, por exemplo, que é fundamental para o processo de inovação “a compreensão de como atores e organizações públicas percebem o risco” e aponta como fator-chave para encorajar o comportamento inovador o cálculo do risco pelos servidores públicos. Para isso, os gestores públicos devem encorajar a experimentação e perceber que a inovação é algo benéfico para o setor público; constatar a necessidade de mudar a cultura organizacional, a fim de se tolerar o fracasso que se dá em prol do interesse público e empoderar os gestores de nível médio, além de outras ações.

Outro fator ressaltado pelos entrevistados, mas sem registros em pesquisas anteriores, consiste na baixa capacidade técnica de estados e municípios como fator dificultador da inovação na administração pública federal. No Brasil, estados e municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, mas grande parte das políticas públicas do governo federal é realizada com descentralização de recursos para esses governos subnacionais. É neste momento que o baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e as infraestruturas física e tecnológica inadequadas ou insuficientes geram barreiras à inovação na gestão de políticas públicas federais. Neste contexto, ao comentar sobre as dificuldades de desenvolver inovações no governo federal, os entrevistados deram os seguintes depoimentos:

“Baixa institucionalização das políticas em alguns estados. “Baixo envolvimento político local, equipes pequenas ou com baixa qualificação, falta de conhecimento sobre o tema” (E2).

“Falta de acesso dos pequenos municípios, principalmente do norte e nordeste a telefone, computador, internet” (E7).

Já a rotatividade de dirigentes foi citada, tanto como indutor, como barreira à inovação em gestão:

“Mudou o gestor, a gente tem que começar do zero. Essa ideia de que porque tem um acordo assinado, porque tem um projeto em andamento e isso vai se manter, não necessariamente. A gente tá sempre começando” (E1).

Também foi apontada pelos entrevistados a questão da renovação do corpo político e gerencial a cada ciclo eleitoral que dificulta a continuidade das mudanças propostas. Por sua vez, alguns entrevistados relataram que a troca periódica de dirigentes traz novas perspectivas e pode gerar bons impulsos à inovação.

Em relação à rotatividade, Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) ao analisarem variáveis relacionadas a mudanças político-partidárias e rotatividade em cargos de confiança, no período compreendido entre 1999 e 2013, abrangendo os três últimos governos brasileiros, indicam que, apesar de ser um pouco menos de 30% é considerada uma alta taxa. Identificaram “uma lógica bastante previsível” em que o mais alto índice de rotatividade ocorre no primeiro ano de mandato presidencial e vai gradativamente diminuindo. Além disso, evidenciaram que a mudança de partido político “no comando político dos ministérios amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos” (Lopes, Bugarin e Bugarin, 2015, p. 64). Dessa forma, pode-se hipotetizar que essas mudanças tanto podem se constituir em oportunidades de uma gestão mais flexível e receptiva à inovação quanto à descontinuidade nos processos de mudança.

Outro fator identificado pelos entrevistados, mas sem referências na literatura revisada, se relaciona com a diversidade cultural, social e de desenvolvimento político e econômico em um país de dimensões continentais como o Brasil (organizado em 27 Unidades Federativas, em uma área total de 8.514.876 km²). Os entrevistados

relataram em diversos momentos as dificuldades de propor inovações na gestão de políticas públicas federais devido à grande dificuldade de encontrar soluções únicas para um país com características regionais tão diversas:

“Agora evidentemente que a gente tem dificuldade operativa num país territorial como o nosso, com uma diversidade e com uma desigualdade como a nossa em que você tem que conduzir uma política que tenha um padrão unitário de ação. E aí você esbarra nas diferenças, nas diversidades regionais de concepções, geografias e culturas” (E6).

No entanto, alguns entrevistados ponderaram também que a administração pública federal brasileira tem o desafio de implantar políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais e que isso passa necessariamente pela busca por inovações em gestão. Assim, pode-se concluir que a diversidade e a extensão geográfica do país, ademais de atuarem como ameaças, podem também ser consideradas como boas oportunidades para estimular a inovação no setor público brasileiro.

A insuficiência de recursos orçamentários para financiamento de inovações vem sendo apontado pela literatura como um importante obstáculo à inovação (The Gallup Organization, 2010; Bloch, 2011). Diferentemente das grandes empresas privadas, que possuem departamentos de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos e possuem orçamentos específicos para a inovação, no setor público as regras orçamentárias rígidas, a escassez de recursos financeiros e os constantes contingenciamentos de recursos tendem a dificultar a proposição de inovações.

“Este é um problema grande porque primeiro, a gente não tem dinheiro. Mas a gente é que tá oferecendo pros estados que tem menos ainda. A gente repassa recursos, mas o nosso recurso é muito limitado, a limitação é extrema e não dá conta de nada” (E1).

Um fator bastante discutido em pesquisas anteriores refere-se à falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem no setor público (The Gallup Organization, 2010; Bloch, 2011). Potts e Kastle (2010) argumentam, por exemplo, que políticos ou partidos costumam levar os créditos de políticas públicas bem-sucedidas e que o corpo técnico só costuma ser lembrado quando há falhas ou fracassos. A falta de reconhecimento das chefias ou de remunerações variáveis vinculadas ao desempenho também são fatores que contribuem para um ambiente pouco inovador em organizações públicas. O entrevistado 9 aponta algumas reflexões sobre esse tema:

“Eu acho que as pessoas não estão muito incentivadas a inovar. Não sei como é que eu explico isso. Qual o ganho? Não tá muito claro qual é o ganho da minha proposta de inovação. Não tem um ambiente de inovação” (E9).

Duas questões também foram identificadas na literatura, mas não apareceram nos relatos dos entrevistados como barreiras à inovação no setor público. A primeira diz respeito à falta de apoio da liderança política ou de dirigentes do alto escalão a determinado tema ou iniciativa inovadora (Potts e Kastle, 2010). O outro fator é a oferta insuficiente de capacitação para que servidores públicos desempenhem adequadamente suas funções, tenham contato com novas ideias ou para facilitar o processo de implementação de uma inovação. VanGundy (2007) e The Gallup Organization (2010) destacam, por exemplo, a carência de profissionais qualificados como um fator que desestimula a inovação em organizações públicas. Assim, itens relativos à falta de apoio das lideranças à inovação e à falta de capacitação foram incluídos na elaboração da escala de barreiras à inovação.

Outro aspecto apontado por Pedrosi Filho e Coelho (2013) no estudo da inovação no setor público trata da necessidade de se considerar a relação entre pesquisa básica e aplicada e na

aproximação entre universidades, governos, empresas e sociedade civil para se favorecer inovações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo evidenciar a percepção de dirigentes sobre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro.

Em relação à revisão da literatura, cabe salientar o que foi apontado por DeVries, Bekkers e Tummers (2016) sobre o predomínio de pesquisas qualitativas a respeito da inovação no setor público e a necessidade de realizar estudos envolvendo múltiplos métodos e envolvendo diferentes países e setores. Reforçam a importância da inovação no setor público como um tópico importante tanto para os que elaboram políticas quanto para a academia em um tempo “de austeridade” em que se defrontam com problemas difíceis.

Salge e Vera (2012), por sua vez, ressaltam que a qualidade do serviço público está associada ao tempo e recursos para incrementar atividades de inovações. E que os gestores deveriam buscar desenvolver uma cultura que valorize o cliente e a aprendizagem.

Um desafio para a pesquisa sobre o tema apontado por Torugsa e Arundel (2016, p. 217) refere-se à dificuldade de distinguir os efeitos dos diferentes tipos de inovação, especialmente quando um tipo complementa o outro. Sugerem que “inovação bem-sucedida requer uma abordagem holística e sistemática”. Desse modo, cabe verificar as barreiras que podem ocorrer em diferentes tipos de inovação e em diferentes realidades do setor público.

Na pesquisa empírica realizada neste estudo, foram identificadas nove categorias de barreiras à inovação em gestão: dificuldade de articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à inovação e

aversão ao risco; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação. Entretanto, a literatura revisada evidenciou um conjunto variado de aspectos que podem atuar como barreiras à inovação no setor público de diferentes tipos e revelou ainda a necessidade de se atentar para as especificidades das organizações e dos países.

Com base nos resultados dessa pesquisa, foi possível corroborar estudos anteriores e também identificar aspectos específicos do contexto governamental brasileiro no que diz respeito à inovação no setor público. As barreiras identificadas nas entrevistas, mas que não vêm sendo exploradas em pesquisas anteriores são: dificuldade de articulação intersetorial; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes (que apareceu tanto como indutor quanto como barreira) e diversidade social, cultural e econômica do país. Estes aspectos podem estar relacionados com os desafios de um Estado federativo e de grande extensão territorial como o Brasil e poderia ser objeto de pesquisas futuras em outros países com características similares.

Dentre as limitações deste estudo, é importante destacar que embora o número de entrevistados possa parecer relativamente pequeno, o uso da amostragem por saturação permite que os dados aqui apresentados contribuam para a representação da opinião dos dirigentes governamentais brasileiros sobre o tema estudado. A realização de levantamentos de dados (*survey*), incluindo uma ampla amostra de dirigentes públicos, poderia enriquecer o debate sobre o tema. Outro aspecto a ser considerado, diz respeito ao fato de esta pesquisa ter sido conduzida em organizações da administração pública federal (ministérios, fundações, autarquias), sugerindo que nem todos os resultados possam ser generalizados para outros tipos de organização e outros níveis de governo (estados e municípios), sendo necessários assim, novos estudos específicos sobre o tema com o

emprego de diferentes metodologias, identificando e comparando a opinião de não dirigentes e explorando as especificidades de governos subnacionais, a fim de trazer novas contribuições para os conhecimentos dos aspectos que influenciam a inovação em gestão no setor público.

REFERÊNCIAS

- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management innovation. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.
- BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Final Report. [s.l.]: Nordic Innovation, Feb. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972. Dispõe sobre o Grupo – Direção e Assessoramento Superiores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/XFqPD4>>. Acesso em: 3 nov. 2011.
- CARAYANNIS, E. G.; GONZALEZ, E. Creativity and innovation = competitiveness: when, how and why. In: SHAVININA, L.V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 587-606, 2003.
- CARAYANNIS, E. G.; GONZALEZ, E.; WETTER, J. J. The nature and dynamics of discontinuous and disruptive innovations from a learning and knowledge management perspective. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 115-138, 2003.
- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.
- CARVALHO, P.; MARQUES, P. Formação de dirigentes da administração pública federal brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). In: II Encontro de Escolas de Governo do IBAS. **Anais...** Hyderabad, Índia, 2009.
- DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**. v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.
- DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: review and future research agenda. **Public Administration**, n. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Referenciais orientadores da proposta educacional da Enap, 2010**. Disponível em: <<https://goo.gl/8V5VF7>>. Acesso em: 2 maio 2012.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador: Escola de Administração/Universidade Federal da Bahia, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.
- FARMER, T. *et al.* Developing and implementing a triangulation protocol for qualitative health research. **Qualitative Health Research**, v. 16, n. 33, p. 377-394, 2006.
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S. **Concurso inovação na gestão pública federal**: análise de uma trajetória (1996-2006). Brasília: Enap, 2007. (Cadernos Enap, n. 32).
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A. **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação**: indícios de mudança da gestão no governo federal? Brasília: Enap, p. 11-51, 2010. (Cadernos Enap, n. 34).
- FERREIRA, R. A.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N. Inovações em organizações públicas: estudo

dos fatores que influenciam um ambiente inovador no estado de Minas Gerais. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 3, p. 7-27, jul./set., 2015.

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

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector**. Londres, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/RGUvu6>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

KERR DO AMARAL, H.; LICIO, E. C. O desenvolvimento de dirigentes como estratégia para o fortalecimento da capacidade de governo no Brasil: a experiência da Enap. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13., Buenos Aires, 2008.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPES, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015, p. 33-69.

MULGAN, G. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. [s.l.]: NESTA, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/Udpztm>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres, v. 1.9, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/3n53rr>>. Acesso em: 25 maio 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**. Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação. 3. ed. Publicação conjunta da OCDE e Eurostat. Versão Brasileira: Finep, 2005.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, p. 115-141.

PEDROSI FILHO, G.; COELHO, A. F. M. Spin-off acadêmico como mecanismo de transferência de tecnologia da universidade para a empresa. **Revista GEINTEC**, v. 3, n. 5, p. 383-399, 2013.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? **Innovation: Management, Policy & Practice**, v. 12, n. 2, 2010.

RESENDE JUNIOR, P.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. Inovação no setor público: análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, out./dez., 2013.

SALGE, T. O.; VERA, A. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 550-560, 2012.

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.

STOREY, J. The management of innovation problem. **International Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 3, p. 347-369, 2000.

THE GALLUP ORGANIZATION. **Innobarometer, 2010**. Analytical report: innovation in public administration, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/1dFkpd>>. Acesso em: 4 set. 2011.

TORUGSA, N.; ARUNDEL, A. The nature and incidence of workgroup innovation in the Australian public sector: evidence from the Australian 2011 state of the service survey. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 202-221, 2016.

TOWNSEND, W. Innovation and the perception of risk in the public sector. **The International Journal of Organizational Innovation**, v. 5, n. 3, p. 21-34, jan., 2013.

VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: how asking the right questions generates the great ideas your company needs. New York: American Management Association, 2007.

VARGAS, E. R. **Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Brasília: Enap, 2010. p. 58-115. (Cadernos Enap, n. 34).

VIGODA-GADOT, E. *et al.* Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives. **Public Administration Journal**, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 311-335, 2006.

WALKER, R. M. *et al.* An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/jgJmX8>>. Acesso em: 4 dez. 2010.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, v. 7, n. especial, p. 79-88, 2002.