

# Inovação no setor público

## Análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal

por Pedro Resende Júnior, Tomás Guimarães e João Bilhim

**RESUMO:** O artigo tem como objetivo identificar dimensões explicativas do processo de inovação em organizações brasileiras e portuguesas com desempenho destacado. Este estudo centra-se em 5 organizações brasileiras, avaliadas através do Programa de Qualidade do Governo Federal (Gespública) e 16 organizações portuguesas, 11 das quais são avaliadas de acordo com o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP), as outras 5 por meio do Prêmio Inovação Deloitte. A metodologia envolveu a análise de documentos, bem como entrevistas individuais e em grupo. Os resultados da pesquisa indicam a presença de duas dimensões: a primeira refere-se a variáveis promotoras de inovação, enquanto a segunda inclui os reatores de inovação. Também foram identificadas 24 boas práticas de gestão nas organizações estudadas, e suas respectivas frequências, abrangendo metodologias e técnicas de apoio à orientação para inovação. A maior pontuação foi para uma organização brasileira, aplicando-se 75% das práticas descritas. Uma organização avaliada através da metodologia Deloitte ficou em 2.º lugar, com 71% das práticas. A pontuação mais alta de uma organização avaliada pelo SIADAP foi de 58%, ocupando o 7.º lugar geral.

**Palavras-chave:** Inovação, Organizações, Setor Público

**TITLE:** Innovation in the public sector: a comparative analysis of organizations in Brazil and Portugal

**ABSTRACT:** The article aims to identify explanatory dimensions of the innovation process in high-performance service sector organizations in Brazil and Portugal. This study focuses on 5 Brazilian organizations, evaluated using the Federal Government Quality Program (Gespública), and 16 Portuguese organizations, 11 of which are assessed in accordance with the Integrated System of Performance Assessment (SIADAP), the other 5 via the Deloitte Innovation Prize. The methodology involved document analysis besides individual and group interviews. The results indicate the presence of two dimensions: the first refers to variables that promote innovation, while the second includes the innovation reactors. Twenty-four management practices were identified in organizations studied and their respective frequencies, encompassing methodologies and techniques towards guidance for innovation. The highest score was for a Brazilian organization, applying 75% of the practices described. An organization evaluated by Deloitte methodology was second, with 71% of practices. The highest score of an organization assessed by SIADAP was 58%, ranking seventh place overall.

**Key words:** Innovation, Organizations, Public Sector

**TÍTULO:** La innovación en el sector público: análisis comparativo entre organizaciones de Brasil y Portugal

**RESUMEN:** Este trabajo tiene como objetivo identificar las dimensiones explicativas del proceso de innovación en las organizaciones brasileñas y portuguesas con un rendimiento excepcional. Este estudio se centra en 5 organizaciones brasileñas, evaluadas a través del Programa de Calidad del Gobierno Federal (Gespública) y 16 organizaciones portuguesas, 11 de las cuales son evaluadas de acuerdo con el Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño (SIADAP), las otras 5 por medio del Premio a la Innovación de Deloitte. La metodología consistió en el análisis de

documentos, así como entrevistas individuales y de grupo. Los resultados del estudio indican la presencia de dos dimensiones: la primera se refiere a la promoción de las variables de innovación, mientras que la segunda incluye reactores de la innovación. También se identificaron las 24 mejores prácticas de gestión en las organizaciones estudiadas, y sus respectivas frecuencias, incluyendo metodologías y técnicas de apoyo a la orientación para la innovación. La puntuación más alta fue para una organización brasileña, aplicando el 75% de las prácticas descritas. Una organización evaluada por la metodología de Deloitte fue segunda, con un 71% de las prácticas. La puntuación más alta por una organización evaluada por el SIADAP fue del 58%, ocupando el séptimo lugar en la general.

**Palabras-clave:** Innovación, Organizaciones, Sector Público

**O** conceito de inovação, fundamentado em Dosi (1982), inclui a busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, melhoria e adoção de novos produtos, serviços, processos e novas técnicas organizacionais. A ino-

vação é percebida nas características finais de produtos e serviços como o resultado da mobilização da capacidade técnica, das competências do fornecedor e das próprias competências do cliente na prestação de serviço.

#### Pedro Carlos Resende Júnior

pcrj73@gmail.com

Doutorado em Administração (Univ. de Brasília, Brasil). Prof. na Univ. de Brasília na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), 71990-910 Brasília, Brasil.

*PhD in Business Administration (Univ. of Brasilia, Brazil). Professor at the University of Brasilia, School of Economics, Administration and Accounting (FACE), Post-graduation Program in Public Administration, 71990-910 Brasilia, Brazil.*

Doctor en Administración de Empresas (Univ. de Brasília, Brasil). Prof. Univ. de Brasília, Facultad Economía, Administración e Contabilidad (FACE), Programa de Postgrado en Administración (PPGA), 71990-910 Brasília, Brasil.

#### Tomás de Aquino Guimarães

tomas.aquino.guimaraes@gmail.com

Doutorado em Sociologia (Univ. de São Paulo, Brasil). É pesquisador do CNPq e foi Coordenador da área de Administração, Contabilidade e Turismo da CAPES (2005-2007). Prof. Titular da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), 71990-910 Brasília, Brasil.

*PhD in Sociology (Univ. of São Paulo, Brazil). Researcher, level 1A at CNPq, and former Coordinator of Management, Accounting and Tourism area at CAPES (2005-2007). Full Professor at the University of Brasilia, School of Economics, Administration and Accounting (FACE), Post-graduation Program in Public Administration, 71990-910 Brasilia, Brazil.*

Doctor en Sociología (Univ. de São Paulo, Brasil). Investigador del CNPq, e fue Coordinador de Administración, Contabilidad y Turismo CAPES (2005-2007). Prof. Titular de la Univ. de Brasília, Facultad Economía, Administración e Contabilidad (FACE), Programa de Postgrado en Administración (PPGA), 71990-910 Brasília, Brasil.

#### João Bilhim

bilhim@iscsp.ulisboa.pt

Doutorado em Ciências Sociais. Foi presidente do ISCSP/ULISBOA e fundador do Centro de Administração e Políticas Públicas. Presidiu à Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Prof. Catedrático da Univ. de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Rua Prof. Almerindo Lessa, Pólo Universitário Alto da Ajuda, 1349-055 Lisboa, Portugal.

*PhD in Social Sciences. Former President of ISCSP/ULISBOA and founder of the Center for Administration and Public Policy (CAPP). He chaired the Technical Committee of the Program of Restructuring the State's Central Administration (PRACE). Full Professor of Lisbon University, Higher Institute for Social and Political Sciences, Centre for Administration and Public Policy, Rua Prof. Almerindo Lessa, Pólo Universitário Alto da Ajuda, 1349-055 Lisbon, Portugal.*

Doctor en Ciencias Sociales. Fue presidente del ISCSP/ULISBOA y fundador del Centro de Administración y Políticas Públicas. Presidió el Comité Técnico del Programa para la Reestructuración de la Administración Central del Estado. Prof. Catedrático – Univ. de Lisboa, Instituto Superior de Ciencias Sociales e Políticas, Centro de Administración y Políticas Públicas, Rua Prof. Almerindo Lessa, Pólo Universitário Alto da Ajuda, 1349-055 Lisboa, Portugal.

Recebido em setembro de 2013 e aceite em dezembro de 2013.

Received in September 2013 and accepted in December 2013.

Inovar a administração de organizações públicas pode significar melhores serviços prestados aos cidadãos e melhor desempenho dessas organizações. É nesse contexto que se insere a pesquisa que deu origem ao artigo, com o objetivo de identificar e analisar práticas de gestão de organizações públicas brasileiras e portuguesas, considerando a sua orientação no sentido da inovação.

A pesquisa realizada pode ser considerada inédita, no sentido de buscar medir fatores de orientação para inovação em organizações brasileiras e portuguesas com desempenho destacado, que usam modelo de avaliação de desempenho da gestão considerando a complexidade do ambiente público.

Para tanto, foram identificadas as melhores práticas de gestão da inovação nas organizações que compõem a amostra deste estudo. O constructo Orientação para Inovação refere-se a abertura da organização a novas ideias e a propensão à mudança por meio de novas tecnologias, recursos, habilidades e sistemas administrativos (Zhou *et al.*, 2005).

### **Existem fatores de diferenciação entre os setores público e privado, que são incontornáveis e condicionam, se não desvirtuam, a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do setor privado no setor público.**

A inovação, segundo os pressupostos schumpeterianos, pressupõe algo novo que acrescente valor para os *stakeholders* organizacionais e que, eventualmente, possa ser replicado em outros contextos (mercados, setores, áreas, processos ou partes interessadas). Este valor gerado pela inovação, às vezes, é observado com lentes distintas nos setores público e privado. Enquanto o primeiro foca o interesse coletivo, o segundo prioriza o lucro. Para Pollitt (1993), existem fatores de diferenciação entre os setores público e privado, que são incontornáveis e condicionam, se não desvirtuam, a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do setor privado no setor público. Estes fatores são: responsabilidade perante os representantes eleitos; objetivos e prioridades múltiplos e conflitantes; ausência ou raridade de organizações em competição; relação oferta/rendimento;

processos orientados ao cliente/cidadão; administração do pessoal; enquadramento legal.

No setor público, o tipo de inovação mais comum é a inovação organizacional, percebida como a implementação de uma prática de gestão, processo, estrutura ou técnica que é nova para o estado da arte e contribui para o alcance de objetivos e metas organizacionais (Birkinshaw *et al.*, 2008). Na mesma linha, Hamel (2007) registra que inovação organizacional significa qualquer intervenção que altera substancialmente a forma pela qual o trabalho da gestão (princípios e práticas) é executado ou que modifica significativamente formas organizacionais costumeiras (estrutura e função), de modo a melhorar o desempenho da organização.

O conceito de inovação passa a ter um nível de complexidade diferenciado, quando aplicado ao contexto de organizações públicas, objeto deste estudo, devido às peculiaridades envolvidas na gestão de serviços públicos. Considerando os diversos enfoques do conceito de inovação e por ser um constructo complexo e estudado por múltiplas perspectivas, em diferentes níveis de análise e por várias áreas de conhecimento, adota-se nesse artigo o seguinte conceito de inovação para o setor público: geração e implementação de novas ideias ou padrões de comportamento inerentes aos componentes do serviço prestado, que agrega valor econômico e social à organização e a seus distintos *stakeholders*.

No caso do setor público, as iniciativas de inovação na gestão inserem-se em um movimento mais amplo de mudança na administração pública, denominado Nova Administração Pública (NAP). Trata-se da adoção, na gestão de organizações públicas, de modelos e métodos de gestão baseados no planejamento, acompanhamento e controle, com foco em objetivos e metas, utilizados em empresas privadas, com as necessárias adaptações ao setor público.

A NAP, com seu pressuposto de eficiência técnica, passa a ser vista como um modelo a ser emulado em processos de modernização da Administração Pública de distintos países, cujo risco de adoção de modismos, ignorando a cultura, a trajetória administrativa e o conhecimento acumulado, não foi levado em consideração por algumas administrações (Abramson e Kamensky, 2002). Nem sempre se alcançou o objetivo de redução de custo e muito menos, a resultante

**Adota-se neste artigo como conceito de inovação para o setor público a geração e implementação de novas ideias ou padrões de comportamento inerentes aos componentes do serviço prestado, que agrega valor econômico e social à organização e a seus distintos «stakeholders».**

dialética entre a administração do setor privado com suas técnicas de maximização de recursos e a administração do setor público, com a priorização do interesse público (Bourgault, 2004).

Posto este cenário, diversas questões se colocam sobre a orientação para inovação no setor público. A mesma reflexão crítica que se faz à NAP, quanto à expectativa, às vezes ingênua, de alinhar o interesse público às premissas da gestão do ambiente privado competitivo, também se aplica a cultura de inovação e ao senso em que esta é submetida no contexto público, à luz das abordagens originárias das teorias econômicas.

### Metodologia

Os dados desta pesquisa foram coletados por meio de documentos e entrevistas. A população compreende 75 organizações públicas, assim distribuídas: 32 organizações públicas brasileiras finalistas da avaliação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (Gespública); 29 organizações públicas portuguesas com desempenho excelente, segundo a avaliação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho (SIADAP), e 14 organizações públicas portuguesas vencedoras do Prêmio Inovação no setor público do Sistema de Avaliação Deloitte. Foram consultados instrumentos explicativos desses sistemas de avaliação e os resultados das avaliações realizadas no ciclo 2008.

Na revisão de literatura, observou-se um conjunto de pesquisas que investigaram condicionantes de inovação em organizações (Chen *et al.*, 2009; Gebauer *et al.*, 2008), além da contribuição de Jong e Vermeulen (2003), que indica a necessidade de múltiplas competências em equipes, áreas e organizações para geração de valor às partes interessadas. Consolidando-se os resultados, foram encontrados 15 fatores condicionantes da inovação: envolvimento

dos trabalhadores da linha de frente; partilha de informação; equipes multifuncionais; ferramentas; tecnologias de informação; organização interna; formação e educação; presença de excelência de serviço; autonomia dos empregados; pesquisa de mercado; teste de mercado; foco estratégico; contatos externos; disponibilidade de recursos e suporte gerencial. Esses fatores serviram de base para a construção do roteiro de entrevistas utilizado na pesquisa.

Foram entrevistados, no período entre junho e outubro de 2011, 21 gestores de organizações participantes da pesquisa, que tivessem domínio do funcionamento das organizações em que trabalham e do funcionamento dos respectivos modelos de avaliação utilizados. Em 10 organizações, cujos gestores mostraram disponibilidade, foram realizadas, também, entrevistas com o uso da técnica de grupo focal. Os dados coletados nas entrevistas individuais e grupais foram gravados, tiveram duração média de uma hora e trinta minutos e serviram de base para as análises subsequentes. Também foram entrevistados sete especialistas em processos de inovação no setor público, sendo cinco brasileiros e dois portugueses, a fim de identificar boas práticas de gestão de inovação.

Para análise dos dados foram transcritos os conteúdos das entrevistas individuais e dos grupos focais, e tratados com a técnica de análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2002), técnicas de construção de sentidos dos discursos e construção de núcleos de conteúdo com o auxílio do software Alceste, versão 10.0. Foram criadas categorias *a posteriori*, através da organização dos elementos da mensagem com características comuns, garantindo a exclusão mútua (os dados não pertencem a mais de uma categoria), a pertinência (as categorias atendem as questões propostas nesta pesquisa) e objetividade (descrição sumária dos elementos referentes a cada categoria).

As análises permitiram encontrar, tanto nas organizações brasileiras, como nas portuguesas, duas dimensões explicativas do processo de gestão da inovação. A Dimensão 1, denominada Indução à Inovação, refere-se a variáveis promotoras de inovação, enquanto a Dimensão 2, identificada como Comportamento Reativo à Inovação, inclui variáveis relativas a reatores de inovação.

Com base na análise documental, na revisão de literatura e nas entrevistas com sete especialistas em gestão da inovação no setor público, identificou-se um conjunto de 24 boas práticas de gestão da inovação. Este conjunto de boas práticas teve sua frequência medida na amostra de organizações pesquisadas, quando identificada de forma sistematizada, continuada e integrada ao respetivo modelo de gestão.

### **Análise dos dados das organizações brasileiras**

Em relação aos dados das entrevistas realizadas em organizações brasileiras, a Dimensão Indução à Inovação inclui práticas de gestão que promovem o processo inovador, como: *benchmarking*, treinamento, foco em competências, Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) realizado de forma sistemática, *pipeline* de projetos multidisciplinares, gestão de ideias, *roadmapping*, gestão do conhecimento, área dedicada às atividades de pesquisa e inovação, sistema de liderança orientado ao novo, serviços integrados e desmaterializados.

As práticas de *benchmarking* resultam de interações entre organizações, oportunidade em que experiências exitosas identificadas em uma ou mais organizações são transferidas a outras. Entrevistados apontaram, nessa linha, parcerias mantidas com universidades e outras empresas congêneres, com vistas ao desenvolvimento de inovações, desenho de novos serviços e adoção de novos padrões de trabalho.

Como exemplo de P&D, apresentam-se práticas de desenvolvimento de projetos de pesquisa e inovação, com o objetivo de obter soluções tecnológicas, projetos esses desenvolvidos, geralmente, em parceria com pesquisadores de universidades, como foi identificado na organização Eletronorte.

No âmbito da gestão do conhecimento, foi identificada prática de transferência de tecnologia entre parceiros externos como mecanismo de geração de competências, incluindo a prática de formação de equipes multidisciplinares de melhorias processos e/ou serviços. Paralelamente, a prática de gestão de ideias fez-se presente com o objetivo de alimentar repositório de inovações. Como exemplo de *roadmapping*, apresenta-se o relato de um entrevistado da

organização Correios: «(...) fazemos reuniões de coordenação para avaliar os efeitos das estratégias e táticas (...) é uma análise crítica do desempenho, dos efeitos das decisões, dos resultados».

Já a Dimensão denominada Comportamento Reativo à Inovação apresenta as características organizacionais de resistência à inovação. Nesta, foram encontradas práticas culturais de resistência ao novo, liderança passiva e ausência de práticas de fomento à inovação. Desdobrando-se esse fator, percebeu-se que as dificuldades encontradas no processo de inovação referem-se a: resistência à mudança de paradigmas; descontinuidade das equipes e de projetos exitosos, devido a alternância de 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.

**As dificuldades encontradas no processo de inovação referem-se a: resistência à mudança de paradigmas; descontinuidade das equipes e de projetos exitosos, devido a alternância de 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.**

Houve registro de falta de disseminação de boas práticas de inovação, conforme relato de entrevistado de organização da área de água e energia: «... somente nas áreas certificadas há mecanismo para gerenciamento de novas ideias, equipe dedicada às atividades de busca de novos conhecimentos e processo de ambientação de novos colaboradores».

Foi observada a ausência de experimentação de novos serviços em organizações onde não foi identificado processo

sistematizado de melhoria nos processos, produtos e serviços, conforme relato a seguir, de um entrevistado dos Correios: «... as melhorias ocorrem por carreira solo, ou seja, eu com minha equipe fazemos melhorias, mas não ocorre na empresa como um todo».

Quanto à lacuna de *benchmarking*, esta tem impacto direto na atuação em rede na organização pública, conforme depoimentos a seguir: «... ausência de interação com outras organizações do setor para a prática de *benchmarking*, *benchlearning* e construção de redes» (Subprefeitura de São Miguel); «... empresa fechada, com uma visão de autossuficiência... resistência a conhecimento e técnicas externas por parte dos gerentes» (Correios); «Não há iniciativa sistematizada de interação com outras organizações do setor» (Subprefeitura de São Miguel).

### **Análise dos dados de organizações portuguesas**

Também para os dados das organizações portuguesas a Dimensão Indução à Inovação, apresenta as características organizacionais promotoras de inovação, como: atuação em rede, reconhecimento de competências, *benchmarking*, projeto institucional voltado à difusão da inovação (missão, visão, objetivos, valores), treinamento e desenvolvimento de competências, gestão do conhecimento, sistema de liderança atuante e cultura orientada ao novo.

Adicionalmente, identificaram-se práticas de atuação em redes de conhecimento nacionais e internacionais, conforme relatos a seguir: «... integração com a rede europeia de laboratórios de metrologia. Para nós, *benchmarking* é rotina. Participamos no desenvolvimento de um conjunto normativo de gestão de inovação a partir de Klein e Rosemberg. Relação com parceiros (face-a-face), plataforma colaborativa, *workflows* internos, processos desmaterializados, e *extranet* com fornecedores e clientes» (Instituto Português da Qualidade); «... rede colaborativa junto a clientes e fornecedores» (Instituto Português da Qualidade).

Como exemplos de *desenvolvimento* e *reconhecimento de competências*, foram observadas práticas de estágios em outras administrações públicas, interação e relacionamento com empresas dos mais diversos ramos, premiações internas, visando o reconhecimento de resultados alcançados,

busca permanente da comparação com referenciais externos de desempenho e análise crítica de desempenho, conforme apontado por um dos entrevistados da organização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Quanto à gestão de conhecimento, observou-se a cultura de partilha do conhecimento, o aprendizado coletivo a partir da tolerância ao erro e a disseminação do conhecimento entre os demais níveis da organização, conforme relatos a seguir: «... há aprendizado coletivo a partir de experiências de insucesso» (Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves); «Quando um empregado participa de formação, regressa e preenche uma ficha apresentando uma proposta de aplicação deste conhecimento, em reuniões de caráter semiperiódico... pelo menos de 15 em 15 dias» (Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves); «Há jornadas de modernização administrativa. Estas jornadas internas para *endomarketing* foram válidas porque os funcionários não sabiam os *outputs* e *outcomes* das outras áreas. A jornada de modernização interna tem duração de dois dias. Em todos os serviços, um funcionário apresentava o novo processo para toda a organização. Era aberta a todo público interno e externo... Os funcionários sentiram-se valorizados. O Presidente participou diretamente de todo o evento» (Câmara de Águeda).

A *performance de excelência* é diretamente afetada pela qualificação dos recursos humanos com foco nos objetivos, estrutura enxuta, proporcionando proximidade dos dirigentes com os funcionários e derivando processo de comunicação simples com reuniões regulares para e desdobramento e acompanhamento das metas, como exemplo do Estádio Universitário de Lisboa.

A relevância da liderança, como mola propulsora da cultura organizacional, foi registrada por entrevistados como estímulo de presença de projetos multidisciplinares patrocinados pela alta direção da organização, conforme relatos a seguir: «Não cabe mais o modelo de liderança do 'Quero, posso e mando'. É momento de equilíbrio entre a autocracia que a administração pública exige e a democracia produtiva da administração contemporânea» (Câmara de Águeda); «É perceptível que há uma dose de ousadia e coragem das lideranças aliada à tecnologia. Estas são características ful-

crais para manutenção de uma cultura inovadora. Os fatores mais presentes são a Liderança, pelo exemplo... Liderança com vontade e capacidade de assumir riscos... o esforço de aprendizagem de todos e para todos, clareza dos ganhos coletivos, orientação para resultados» (Câmara de Águeda).

Na Dimensão 2, Comportamento Reativo à Inovação, foram identificadas condutas como: *descontinuidade de projetos e ações, ausência de cultura de avaliação de desempenho, ausência de benchmarking, compostos culturais de resistência ao novo e falta de capacidade de implementação de ideias.*

**Identificou-se distanciamento entre as práticas de gestão e o monitoramento de demandas da sociedade de forma sistematizada. Também foi ressaltado que o acúmulo de trabalho inibe a visão para a nova realidade da Administração Pública, intensificada pela descontinuidade das linhas de gestão.**

Identificou-se distanciamento entre as práticas de gestão e o monitoramento de demandas da sociedade de forma sistematizada. Também foi ressaltado por entrevistados que o acúmulo de trabalho inibe a visão para a nova realidade da Administração Pública, intensificada pela descontinuidade das linhas de gestão.

Uma lacuna observada na revisão de literatura e confirmada na análise de dados, refere-se à dificuldade de mensurar a inovação, seja no nível de resultados, seja quanto aos esforços de inovação. Também foi apontada a ausência de estrutura dedicada para pesquisa, desenvolvimento, busca de novos conhecimentos e monitoramento de inovações externas.

As inovações em início de uso demonstraram que o maior desafio refere-se ao choque de cultura organizacional dedicada à manutenção de rotinas e a descentralização do poder da informação. Esse quadro foi intensificado em áreas com pessoas com perfil passivo e desestimulado para gerar inovações, impactando na falta de capacidade de implementação de ideias aprovadas. A ausência de mapeamento

de competências prejudica a operacionalização de ideias inovadoras.

### Repertório de boas práticas de gestão de inovação

Foram identificadas 24 Boas Práticas de Gestão de Inovação utilizadas pelas organizações pesquisadas, de Brasil e Portugal, com base no conteúdo das entrevistas. Essas práticas são apresentadas na Tabela (ver p. 9), em ordem decrescente de proporção de organizações que as utilizam.

Discute-se a seguir as práticas de maior magnitude da Tabela, i.e., aquelas com frequência de uso igual ou superior a 50% na amostra de organizações pesquisadas. Desta forma, foram selecionadas as práticas: *partilha de conhecimentos entre colegas de trabalho*, utilizada por 86% das organizações da amostra; *qualificação dos empregados com vistas a aprimorar processos e serviços*, por 76%; *alinhamento das atividades de qualificação dos empregados às estratégias da organização*, 76%; *relacionamento com organizações parceiras*, 71%; *identificação de métodos de trabalho de outras organizações para poder melhorar os procedimentos internos*, 71%; *adoção de referenciais comparativos externos como parâmetro de avaliação dos resultados dos serviços*, 57%; *melhoria nos processos de trabalho*, 52%; *implementação de novos métodos de trabalho a partir de experiências bem sucedidas em outras organizações*, com 52%; e, *monitoramento das ações de outras organizações*, com outros 52%.

Como mostram os dados da Tabela, a prática de gestão *partilha de conhecimentos entre colegas de trabalho*, é utilizada por 86% das organizações pesquisadas, mostrando que a interação entre pares internos é a prática mais comum de apoio à inovação, segundo a percepção dos entrevistados. Trata-se de prática de gestão alinhada com um ambiente organizacional em que prevalece a cooperação entre colegas de trabalho e geralmente apontada pela literatura como indutora de inovações, corroborando Coutinho e Bontempo (2007) que apontam o estoque de conhecimento coletivo, acumulado ao longo do tempo, como antecedente para o processo de inovação.

Na sequência, aparecem as práticas *qualificação dos empregados com vistas a aprimorar processos e serviços* e

Tabela  
Boas práticas de gestão de inovação e proporção de organizações adotantes

Práticas de Gestão	%
Partilha de conhecimentos entre colegas de trabalho	86
Qualificação dos empregados com vistas a aprimorar processos e serviços	76
Alinhamento das atividades de qualificação dos empregados às estratégias da organização	76
Relacionamento com organizações parceiras	71
Identificação de métodos de trabalho de outras organizações visando melhorar os procedimentos internos	71
Adoção de referenciais comparativos externos como parâmetro de avaliação dos resultados dos serviços	57
Introdução de melhorias em processos de trabalho	52
Implementação de novos métodos de trabalho a partir de experiências bem sucedidas em outras organizações	52
Monitoramento de ações de outras organizações	52
Apresentação de propostas de melhoria por empregados aos líderes	48
Tratamento das reclamações dos usuários objetivando a melhoria do desempenho	48
Planejamento das atividades de qualificação dos empregados	48
Experimentação de novos métodos de trabalho em ambiente de teste	38
Contratação de novos empregados baseada em competências essenciais à organização	33
Tratamento de sugestões de melhorias realizadas por empregados	33
Tratamento de sugestões de melhorias realizadas por usuários	29
Existência de atividades específicas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	29
Estímulo aos empregados na busca de soluções	24
Qualificação de usuários para o uso dos serviços	24
Valorização da implementação de melhorias	24
Reconhecimento dos empregados que contribuem com propostas de melhoria para processos de trabalho	14
Qualificação de fornecedores para melhoria do processo de desenvolvimento de produtos e serviços	0
Flexibilização do horário de trabalho, permitindo o envolvimento em atividades de aprendizagem	0
Tratamento de sugestões de melhorias realizadas por fornecedores	0

alinhamento das atividades de qualificação dos empregados às estratégias da organização, utilizadas por 76% das organizações pesquisadas. Essas práticas referem-se a processos de treinamento e capacitação, assim como ratificado por

Gebauer et al. (2008).

Chama a atenção que a prática de qualificação de fornecedores para melhoria do processo de desenvolvimento de produtos e serviços não foi observada em ne-



nhuma organização da amostra, o que demonstra um hiato entre a literatura revisada e a prática no setor público.

**Dentre as organizações com frequência acima de 60% de adoção de práticas de gestão da inovação, três são brasileiras e duas são portuguesas. As organizações brasileiras são: Exército, com 75% das práticas apresentadas; Eletronorte, com 67% e Empresa Metropolitana de Águas e Energia, com 63%. Quanto às organizações portuguesas, destacam-se a Agência de Modernização Administrativa, com 71% das práticas de gestão e a Câmara de Águeda, com 67%. Os índices mais baixos pertencem aos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal, ambos com 8%.**

Dentre as organizações com frequência acima de 60% de adoção de práticas de gestão da inovação, três são brasileiras e duas são portuguesas. As organizações brasileiras são: Exército, com 75% das práticas apresentadas; Eletronorte, com 67% e Empresa Metropolitana de Águas e Energia, com 63%. Quanto às organizações portuguesas, destacam-se a Agência de Modernização Administrativa, com 71% das práticas de gestão e a Câmara de Águeda, com 67%. Os índices mais baixos pertencem aos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal, ambos com 8%.

### Discussões, conclusões e recomendações

De acordo com as entrevistas, o desempenho e a orientação da inovação podem ser explicados quando está presente, na organização, uma liderança com visão e com capacidade de mobilização de pessoas. Quando vinculadas às estratégias, as práticas de gestão que orientam a inovação tendem a fortalecer e gerar elementos culturais de inovação. As organizações que conseguiram implementar

modelos de gestão de projetos para incubar inovações apresentaram diferenciais de desempenho e se constituíram *benchmarks* naturais em seus modelos de avaliação.

De uma maneira geral, observou-se, nas entrevistas, pouca sensibilização em relação à inovação e, menos ainda, em relação à aprendizagem organizacional, de forma estruturada e sistematizada. Também foi verificado que poucas organizações se preocuparam com o papel das chefias intermediárias. Tais chefias funcionam como o pulmão da organização, uma vez que interferências políticas pela alta direção podem ser isoladas nas chefias intermediárias.

Verificou-se a partir das entrevistas, a necessidade, para dar maior dinamismo na Administração Pública, de criar novas lideranças a partir de programas de formação de lideranças dentro do contexto de inovação. Foi observado no conteúdo das entrevistas que a liderança pode mobilizar e flexibilizar a organização, independente das normas e leis. Isso pode mudar a utilização do conhecimento de empregados.

Na amostra estudada há organizações que têm inovações incrementais disseminadas, substancialmente a maioria, e outras radicais para o setor público, que são raras. A questão da transversalidade e da disseminação é fundamental para a inovação. Mesmo que a inovação não seja inédita para o setor como um todo, os valores gerados para cada organização poderiam ser reconhecidos.

**Verificou-se que poucas organizações se preocuparam com o papel das chefias intermediárias. Tais chefias funcionam como o pulmão da organização, uma vez que interferências políticas pela alta direção podem ser isoladas nas chefias intermediárias.**

O *benchmarking*, de forma geral, não foi observado como prática sistematizada, generalizada e estimulada, mas quando implementado por organizações públicas de excelência que servem de referência para o setor público pode ser avançado nesse setor. Sem a presença de um agente de articulação de *benchmarking*, a troca é mais difícil. O governo poderia assumir o papel de agente de articulação de *bench-*

marking para que a troca de competências e experiências fosse menos complexa. A própria participação em prêmios de reconhecimento organizacional gera a cultura de comparação externa dos desempenhos alcançados.

Pelos dados analisados, três organizações foram percebidas como *benchmarks*, nos respectivos modelos de avaliação da gestão, onde demonstraram, explicitamente, nexos causal entre resultados e práticas de gestão sistematizadas conduzidas por suas escolhas estratégicas. Também pôde-se verificar como marcas de organizações as que tendem a promover trocas com o ambiente, a tolerância ao erro durante o processo de inovação, o interesse por novas ideias e as práticas de aprendizagem colaborativa. Tais ações, ainda escassas no setor público, já têm sementes disseminadas em organizações que estão provocando mudanças de paradigmas nos setores a que pertencem, por meio de uma nova forma de administrar e ofertar serviços aos usuários.

**A inovação em organizações públicas só passará a gerar mais-valia para os diversos «stakeholders» (usuários, empregados, governo, sociedade, fornecedores) quando o modelo de gestão considerar práticas de orientação para inovação no conjunto de seu sistema organizacional.**

A inovação em organizações públicas só passará a gerar mais-valia para os diversos *stakeholders* (usuários, empregados, governo, sociedade, fornecedores) quando o modelo de gestão considerar práticas de orientação para inovação no conjunto de seu sistema organizacional. Do contrário, obter-se-á inovação pela inovação, dissociada do interesse público. Esse tema torna-se especialmente complexo na Administração Pública, por refletir a influência de seus líderes no incentivo à adoção de inovação como meio para melhorar a efetividade organizacional e promover me-

lhorias, i.e., serviços públicos mais eficientes e efetivos para os cidadãos.

**Referências bibliográficas**

- ABRAMSON e KMENSKY (2002), **Managing for Results**. Rowman and Littlefield, Lanham.
- BARDIN, L. (2002), **Análise de Conteúdo**. Edições 70, Lisboa.
- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G. e MOL, M. (2008), «Management innovation». *Academy of Management Review*, 33(4), pp. 825-845.
- BOURGAULT, J. (2004), «La mise en oeuvre de la gestion axe sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise». *Revue Française d'Administration Publique*, 109, pp. 109-128.
- CHEN, J.; TSOU, H. T. e HUANG, A. Y. (2009), «Service delivery innovation: antecedents and impact on firm performance». *Journal of Service Research*, 12(1), pp. 36-55.
- GEBAUER, H.; KREMPL, R.; FLEISCH, E. e FRIEDLI, T. (2008), «Innovation of product-related services». *Managing Service Quality*, 18(4), pp. 387-404.
- GESPÚBLICA (2008), «Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Ministério do Planeamento». *Critérios de Avaliação 2008*, Gespública, Brasília.
- GUIMARÃES, T. A. (2000), «A nova Administração Pública e a abordagem da competência». *Revista de Administração Pública*, 34(3), pp. 125-140.
- HAMEL, G. (2007), **The Future of Management**. Harvard Business School Publishing, Boston.
- JONG, J. P. J. e VERMEULEN, P. A. M. (2003), «Organizing successful new service development: a literature review». *Management Decision*, 41(9), pp. 844-858.
- OAKLAND, W. H. (1987), «Theory of public goods». In A. J. Auerbach e M. Feldstein (Orgs.), **Handbook of Public Economics**, Elsevier, pp. 485-535.
- OCDE (2005), **Manual de Oslo**. 3.ª ed., FINEP/OECD.
- PASQUALI, L. (2010), «Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção». In L. Pasquali (Org.), **Instrumentação Psicológica: Fundamentos e Práticas**, Artmed, Porto Alegre.
- PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. L. (2002), **Microeconomia**. Prentice Hall, São Paulo.
- POLLITT, C. (1993), **Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 90s**. 2.ª ed., Blackwell Publishers, Oxford.
- PORTUGAL (2007), *Lei n.º 66-B, de 28 de dezembro de 2007. Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública*. Assembleia da República, Portugal.
- SCHUMPETER, J. (1997), **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Nova Cultural, São Paulo.
- ZHOU, K. Z.; YIM, C. K. e TSE, D. K. (2005), «The effects of strategic orientations on technology- and market-based breakthrough innovations». *Journal Mark*, 69, pp. 42-60.