



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

SORAYA MONTEIRO BRANDÃO

INDUTORES E BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO
DE DIRIGENTES

BRASÍLIA - DF
2012

SORAYA MONTEIRO BRANDÃO

**INDUTORES E BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO
DE DIRIGENTES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência de Informação e Documentação da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria de Fátima Bruno de Faria

**BRASÍLIA, DF
2012**

SORAYA MONTEIRO BRANDÃO

**INDUTORES E BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO
DE DIRIGENTES**

Dissertação de mestrado aprovada pela seguinte comissão examinadora:

Professora Doutora Maria de Fátima Bruno de Faria
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Orientadora

Professor Doutor Eduardo Raupp de Vargas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Professor Doutor Sandro Cabral
Núcleo de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal da Bahia
Examinador Externo

Ao meu marido, Igor Brandão pelo amor, carinho e paciência demonstrados durante a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Ubirajara Silva Monteiro e Adenisa Ramos de Azevedo Monteiro pelo incentivo constante à aprendizagem.

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos por terem acreditado nesta investida e compreendido a minha ausência nos momentos de recolhimento para estudo.

À professora Maria de Fátima Bruno-Faria, por ter me aceitado como sua orientanda, acreditando que eu seria capaz de vencer este desafio; bem assim, pela sua dedicação, disponibilidade e profissionalismo ao longo de todo o curso.

Aos professores Eduardo Raupp de Vargas e Sandro Cabral por terem aceitado participar da minha banca, bem como pelas inúmeras contribuições ao meu trabalho.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília por terem participado da minha formação.

Aos amigos e colegas do curso de Mestrado, pelos momentos de debate, estudo, aprendizado e sofrimento conjunto.

Aos chefes e colegas de trabalho na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) por me incentivarem, apoiarem e me proporcionarem tranquilidade para conclusão dos meus estudos.

Aos dirigentes da administração pública federal, pela colaboração e engajamento nas respostas às entrevistas e ao questionário da pesquisa.

A todos vocês, que compartilharam esse desafio, dedico este trabalho com a mais profunda gratidão e respeito.

*“Aprender
é a única coisa de que a mente nunca se cansa,
nunca tem medo e nunca se arrepende”.*

Leonardo da Vinci

RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes. Indutores foram compreendidos como elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras. Barreiras abrangem qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação. Foi adotada metodologia mista de pesquisa. A abordagem qualitativa buscou identificar e caracterizar indutores e barreiras à inovação em gestão e gerar subsídios para a construção das escalas de indutores e barreiras. A abordagem quantitativa buscou construir e validar duas escalas, as quais, após a análise fatorial e de consistência interna, resultaram na identificação de oito indutores e nove barreiras. Os indutores referem-se a “estratégias e ações organizacionais”, “encorajamento da equipe”, “renovação do corpo gerencial”, “crises como determinantes”, “comprometimento com o serviço público”, “requisitos legais”, “crises como oportunidades” e “apoio político”. As barreiras tratam de “falta de apoio à inovação”, “baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial”, “falta de capacitação da equipe e dos dirigentes”, “limitações legais e orçamentárias”, “dificuldade de coordenação de atores”, “diversidade social, cultural e econômica do país”, “aversão ao risco”, “rotatividade de dirigentes” e “estrutura organizacional verticalizada”. Após validação, as escalas foram denominadas “Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão – IIIG” e “Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão – IBIG”. Os resultados revelaram que os principais indutores são encorajamento da equipe, comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político e as principais barreiras são baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial, limitações legais e orçamentárias e dificuldade de coordenação de atores. Análises de correlação entre tipos de inovação e indutores e barreiras à inovação em gestão evidenciaram que as escalas apresentam validade convergente. Constatou-se também que as organizações públicas federais, na percepção de seus dirigentes, implementaram inovações em gestão nos últimos dois anos, sendo que novas técnicas de gestão são mais frequentes que novas estratégias de gestão de pessoas. Por fim, verificou-se que há diferenças na percepção de indutores e barreiras nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram. Também são apresentadas sugestões de pesquisas futuras.

Palavras-chave: inovação; setor público; gestão; indutores; barreiras.

ABSTRACT

This study aimed to identify and characterize the main drivers and barriers to management innovation from the perception of leaders in public organizations of the Brazilian federal government. Drivers were understood as elements that influence the initiative to innovative and entrepreneurial activities. Barriers include any factor that negatively influences the innovation process. The research was conducted using a mixed methodology. The qualitative approach sought to identify and characterize drivers and barriers to management innovation and generate data for the construction of measures for drivers and barriers. The quantitative approach sought to develop and validate two measures, which after factor and internal consistency analysis, resulted in the identification of eight drivers and nine barriers. Drivers refer to "strategies and organizational actions"; "team encouragement"; "management team rotation"; "crises as determinants"; "organizational commitment"; "legal requirements"; "crises as opportunity" and "political support". Barriers refer to "lack of support for innovation"; "low capacity for intergovernmental and inter-sectoral management"; "lack of staff and leaders training"; "legal and budgetary limitations"; "lack of coordination between actors"; "national social, cultural and economic diversity"; "risk aversion"; "leadership turnover" and "vertical organizational structure". After validation, measures were nominated as "Indicators of Drivers of Management Innovation - IDMG" and "Indicators of Barriers to Management Innovation - IBMI". Results showed that the main drivers are team encouragement, commitment with the public service, legal requirements and political support and the barriers are low capacity for intergovernmental and inter-sectoral management, legal and budgetary limitations and lack of coordination between actors. Correlation between types of innovation and drivers and barriers to management innovation showed that the measures have convergent validity. It was also found that federal public organizations, from their leaders perspectives, introduced management innovations over the past two years, and that new management techniques are more frequent than new strategies for managing people. Finally, the research also shows that with regards to the perception of drivers and barriers, there are differences between organizations that have implemented innovations and those that have not. Suggestions for future research are also presented.

Keywords: innovation; public sector; management; drivers; barriers.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipos de inovação no setor público	29
Quadro 2: Comparativo de tipologias de inovação no setor público.....	31
Quadro 3: Principais antecedentes da inovação no setor público.....	42
Quadro 4: Categorias de indutores à inovação no setor público	51
Quadro 5: Habilidades fundamentais para gestão da inovação	61
Quadro 6: Barreiras externas e internas à inovação	64
Quadro 7: Técnicas de coleta de dados	69
Quadro 8: Definições constitutivas de inovação, inovação em gestão, indutores e barreiras	70
Quadro 9: Iniciativas inovadoras selecionadas para as entrevistas individuais.....	75
Quadro 10: Perguntas para as entrevistas individuais – Concurso Inovação	77
Quadro 11: Segundo roteiro de entrevistas individuais.....	78
Quadro 12: Indutores à inovação em gestão - Categoria apoio político.....	90
Quadro 13: Indutores à inovação em gestão - Categoria intercâmbio de conhecimentos e experiências	91
Quadro 14: Indutores à inovação em gestão - Categoria perfil diversificado da equipe.....	92
Quadro 15: Indutores à inovação em gestão - Categoria disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros	93
Quadro 16: Indutores à inovação em gestão - Categoria gestão estratégica de informações	93
Quadro 17: Indutores à inovação em gestão - Categoria crises como oportunidades	94
Quadro 18: Indutores à inovação em gestão - Categoria características da liderança.....	95
Quadro 19: Indutores à inovação em gestão - Categoria comprometimento com o serviço público	96
Quadro 20: Indutores à inovação em gestão - Categoria rotatividade de dirigentes	97
Quadro 21: Indutores à inovação em gestão - Categoria capacitação da equipe e dos dirigentes.....	98
Quadro 22: Indutores à inovação em gestão - Categoria requisitos legais.....	99
Quadro 23: Indutores à inovação em gestão - Categoria estratégia de inovação	100
Quadro 24: Barreiras à inovação em gestão - Categoria dificuldade de articulação intersetorial.....	102
Quadro 25: Barreiras à inovação em gestão - Categoria restrições legais.....	103
Quadro 26: Barreiras à inovação em gestão - Categoria estrutura organizacional verticalizada	104
Quadro 27: Barreiras à inovação em gestão – Categoria resistência à inovação e aversão ao risco	105

Quadro 28: Barreiras à inovação em gestão - Categoria baixa capacidade técnica de estados e municípios	106
Quadro 29: Barreiras à inovação em gestão - Categoria rotatividade de dirigentes.....	106
Quadro 30: Barreiras à inovação em gestão - Categoria Diversidade social, cultural e econômica do país	107
Quadro 31: Barreiras à inovação em gestão - Categoria recursos orçamentários e financeiros limitados	107
Quadro 32: Barreiras à inovação em gestão - Categoria falta de incentivos à inovação.....	108
Quadro 33: Fatores adicionais identificados na literatura que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão.....	109
Quadro 34: Síntese dos principais resultados da pesquisa	154

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação do produto do serviço em termos de características	24
Figura 2: Relação entre antecedentes organizacionais, ambientais e tipos de inovação	39
Figura 3: Relação entre características da inovação e adoção da inovação.....	41
Figura 4: Relação entre inovações em gestão e desempenho organizacional	44
Figura 5: Esquema dos indutores e barreiras à inovação em gestão.	155

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Idade dos entrevistados	87
Gráfico 2: Nível de escolaridade dos entrevistados.....	87
Gráfico 3: Funções de direção, chefia e assessoramento dos entrevistados.....	88
Gráfico 4: Tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento dos entrevistados	88
Gráfico 5: Faixa etária da amostra.....	110
Gráfico 6: Nível de escolaridade da amostra.....	110
Gráfico 7: Funções de direção, chefia e assessoramento da amostra	111
Gráfico 8: Tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento da amostra	112
Gráfico 9: <i>Screeplot</i> da escala de indutores.....	117
Gráfico 10: <i>Screeplot</i> da escala de barreiras	126
Gráfico 11: Boxplot dos fatores da escala de indutores.	136
Gráfico 12: Boxplot dos fatores da escala de barreiras.	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantitativo dos ocupantes de DAS segundo o nível de função.....	72
Tabela 2: Participação percentual dos ocupantes de DAS, por nível de escolaridade, segundo o nível de função	72
Tabela 3: Quantitativo de inovações premiadas por tipo por ano	73
Tabela 4: Quantitativo de inovações premiadas por tipo de inovação e por tipo de personalidade jurídica do órgão.....	74
Tabela 5: Quantitativo de inovações premiadas por tipo de inovação e por tipo de personalidade jurídica do órgão que tem responsáveis residentes em Brasília	74
Tabela 6: Número final de entrevistados e respectivas instituições	76
Tabela 7: Indutores à inovação em gestão.....	89
Tabela 8: Barreiras à inovação em gestão	101
Tabela 9: Análise dos componentes principais (PC) da escala de indutores.....	115
Tabela 10: Estrutura fatorial da escala de indutores à inovação em gestão	118
Tabela 11: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 1 - Estratégias e ações organizacionais	120
Tabela 12: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 2 – Encorajamento da equipe	121
Tabela 13: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 3 – Renovação do corpo gerencial	122
Tabela 14: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 4 – Crises como determinantes	122
Tabela 15: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 5 – Comprometimento com o serviço público	123
Tabela 16: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 6 – Requisitos legais	123
Tabela 17: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 7 – Crises como oportunidades	124
Tabela 18: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 8 – Apoio político	124
Tabela 19: Análise de componentes principais (PC) da escala de barreiras	125
Tabela 20: Estrutura fatorial da escala de barreiras à inovação em gestão	128
Tabela 21: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 1 - Falta de apoio à inovação.....	130
Tabela 22: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 2 - Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial	131
Tabela 23: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 3 - Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes.....	131
Tabela 24: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 4 - Limitações legais e orçamentárias ...	132

Tabela 25: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 5 - Dificuldade de coordenação de atores.....	132
Tabela 26: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 6 - Diversidade social, cultural e econômica do país	133
Tabela 27: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 7 - Aversão ao risco.....	133
Tabela 28: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 8 - Rotatividade de dirigentes	134
Tabela 29: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 9 - Estrutura organizacional verticalizada.....	134
Tabela 30: Análise descritiva dos tipos de inovação.....	135
Tabela 31: Escores fatoriais da escala de indutores	136
Tabela 32: Escores fatoriais da escala de barreiras	137
Tabela 33: Análise de variância dos grupos analisados	142
Tabela 34: Correlações (r) e níveis de significância (p) entre os fatores indutores da inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão	145
Tabela 35: Correlações (r) e níveis de significância (p) entre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão	147

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. OBJETIVOS.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1. CONCEITOS-CHAVE EM INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	21
2.2. ESTADO DA ARTE SOBRE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	37
2.3. INDUTORES DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	49
2.4. BARREIRAS À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	63
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	68
3.1. TIPO DE PESQUISA.....	68
3.2. INOVAÇÕES, INDUTORES E BARREIRAS: DEFINIÇÕES	69
3.3. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES	70
3.4. POPULAÇÃO E AMOSTRA	71
3.5. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	77
3.6. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	82
4. RESULTADOS	86
4.1. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	86
4.2. RESULTADOS DOS DADOS DOS QUESTIONÁRIOS	109
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	156
5.1. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS.....	156
5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE VALIDAÇÃO DAS ESCALAS.....	163
5.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS	174
5.4. DISCUSSÃO DAS ANÁLISES INFERENCIAIS	176
6. CONCLUSÕES	178
REFERÊNCIAS	183
APÊNDICE A – Questionário.....	194

1. INTRODUÇÃO

Governos em todo o mundo têm estado sob permanente pressão da sociedade para responder às demandas dos cidadãos e à crescente complexidade de seus ambientes (ALBERTI; BERTUCCI, 2006). De acordo com Schwella (2005), a globalização, o combate à desigualdade, o respeito à diversidade e a busca pela boa governança e por uma gestão pública eficiente são alguns dos desafios enfrentados pelos governos no século XXI que exigem criatividade e abordagens inovadoras.

Do ponto de vista econômico, Potts e Kastle (2010) identificam três razões para estimular a inovação no setor público: a primeira, é que na maioria dos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), o setor público é um componente significativo da macroeconomia, contribuindo com parcela significativa do PIB (entre 20 e 50%). Ou seja, a inovação no setor público teria o poder de tornar uma grande parte da economia mais valorizada. A segunda, é que o setor público é responsável por prover serviços para cidadãos e empresas e a inovação pode apoiar o alcance de melhores resultados por meio de novas maneiras de resolver problemas. A terceira, é que considerando os sistemas nacionais de inovação, uma grande razão para promover a inovação no setor público é a sua responsabilidade sobre a definição das políticas de fomento à inovação no setor privado. Dosi (2005) também compartilha dessa visão ao afirmar que as políticas públicas desempenham um papel importante na modelagem das direções da mudança técnica e na determinação da fronteira tecnológica para o setor privado.

Do ponto de vista social, um setor público inovador que oferece produtos e serviços de boa qualidade (facilidade de uso, acesso, oportunidade) pode garantir uma relação mais eficaz com os cidadãos. Vigoda-Gadot et al. (2008) afirmam que a eficiência do setor público de um país e uma prestação de serviços públicos de boa qualidade são vitais para alcançar operações mais transparentes, podendo resultar em maior satisfação dos usuários com os serviços oferecidos e em maior nível de confiança no setor público.

De um modo geral, os governos vêm se esforçando para alcançar melhores níveis de desempenho, buscando aperfeiçoar suas práticas de gestão e criando novos arranjos políticos e institucionais que permitem uma maior interação com a sociedade. Embora o senso comum afirme que o setor público é inerentemente menos inovador que o setor privado devido à falta de competitividade e incentivos e a uma força de trabalho pouco comprometida e avessa a mudanças, é possível perceber que a administração pública vem se modernizando e apresentando resultados significativos em alguns setores. O Estado brasileiro, por exemplo,

vem passando por profundas transformações nas últimas décadas. O amadurecimento da democracia, a reestruturação do setor produtivo e a busca pelo equilíbrio fiscal, permeados pela crescente adoção das tecnologias de informação e comunicação, têm suscitado um novo tipo de relacionamento cidadão-governo e, por conseguinte, formas criativas de gerir a coisa pública (PEREIRA, 2009).

Embora progressos consideráveis tenham sido alcançados na melhoria dos resultados das políticas públicas, a inovação no setor público ainda não pode ser considerada uma atividade rotineira. Em muitos casos, pode inclusive ser resultado, em maior ou menor escala, de estímulos imprevistos como crises econômicas ou políticas, cortes de orçamento ou simplesmente da atuação heroica de servidores públicos, gerando resultados isolados que são incapazes de beneficiar a sociedade de um modo mais amplo.

É neste contexto que a inovação vem ganhando importância como tema estratégico para a administração pública (MULGAN; ALBURY, 2003; WALKER, 2007; VIGODA-GADOT et al., 2008), fazendo com que cada vez mais estudos se dediquem à análise deste fenômeno de forma empírica. Embora crescente, Walker (2007) argumenta, porém, que a produção científica ainda se mantém limitada neste campo e que, portanto, se faz necessário que pesquisadores desenvolvam mais conhecimento sobre a natureza da inovação no serviço público.

Estudos empíricos sobre antecedentes ambientais, organizacionais e gerenciais de inovações vêm apontando uma série de fatores que influenciam a inovação no setor público (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2006, 2009; WALKER, 2007; FERNANDEZ; WISE, 2010; HANSEN, 2010). No entanto, a identificação dos fatores que exercem o papel de indutores e barreiras a inovações ainda carece de estudos. Pouco se sabe, por exemplo, sobre que fatores levam gerentes a inovar (FERNÁNDEZ; WISE, 2010), o que se constitui como barreira à inovação (VIGODA-GADOT et al., 2008) e quais são os reais efeitos de práticas inovadoras no serviço público (VIGODA-GADOT et al., 2008; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). Damanpour e Schneider (2006) complementam essa análise, afirmando que embora existam estudos e revisões de pesquisas sobre o tema, essas questões ainda não foram claramente respondidas e recomendam que mais pesquisas sejam realizadas para identificar características de organizações inovadoras.

Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010, p.49) também concluem que são necessários mais estudos que busquem “captar a complexidade da administração pública brasileira, a fim de produzir novos conhecimentos sobre as práticas inovadoras, superar mitos recorrentes

sobre o seu funcionamento e traçar estratégias contínuas para a produção de resultados sociais mais amplos”.

Assim, 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. Partindo-se do pressuposto de que uma melhor compreensão dos fatores que facilitam ou dificultam a inovação em organizações do governo federal brasileiro pode gerar subsídios para o desenvolvimento de políticas de promoção e difusão de inovações, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Quais são os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro?

A opção por focar em inovações em gestão justifica-se por este ser um tipo de inovação cujos antecedentes e características ainda não foram estudados no contexto do setor público no Brasil e pela inovação em gestão 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; DEVECE, 2010). A escolha por estudar as inovações em gestão a partir da percepção de seus dirigentes deveu-se a 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; LICIO, 2008, p.5).

Outra justificativa teórica diz respeito às variáveis escolhidas, pois a compreensão dos fatores que induzem e dificultam a inovação pode propiciar a formulação de hipóteses em outras pesquisas, permitindo uma melhor compreensão das relações resultantes da interação de indutores e barreiras à inovação em gestão e do potencial de geração de melhores serviços públicos.

Além disso, espera-se que os resultados desta pesquisa possam ser proveitosos também à melhoria das práticas em organizações públicas não somente da administração pública federal brasileira, mas também dos demais níveis federativos (administrações estaduais e municipais), que poderão identificar fatores que atuem como indutores ou barreiras à inovação em gestão e traçar ações que contribuam para a inovação nesse contexto.

1.1. OBJETIVOS

Esta seção é dedicada à apresentação dos objetivos desta pesquisa. Primeiramente, apresenta-se o objetivo geral e em seguida são apresentados os objetivos específicos.

1.1.1. Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes.

1.1.2. Objetivos específicos

- Construir e validar uma escala para medir indutores e outra para avaliar barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a partir da percepção de seus dirigentes;
- Verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa tem como objetivo apresentar um panorama da produção científica sobre inovação no setor público, tendo sido organizado em quatro seções. A primeira apresenta os elementos que apoiam o processo de definição do que é inovação no setor público. Isto inclui uma recuperação da evolução do conceito de inovação desde os primeiros estudos sobre desenvolvimento econômico, o exame mais detalhado da aplicação dos conceitos de inovação e de tipos de inovação no setor público. Também é apresentado o contexto da inovação em gestão pública no Brasil a partir do histórico das reformas de modernização administrativa por que passaram o país.

A segunda seção apresenta o estado da arte das pesquisas realizadas no setor público nos últimos dez anos a fim de evidenciar as contribuições teóricas e empíricas para o tema, bem como evidenciar as lacunas de pesquisa existentes.

A terceira seção descreve em mais detalhes os principais indutores da inovação no setor público identificados em pesquisas recentes. Primeiramente é analisada a relação entre estratégia e inovação. Em seguida, são identificados os tipos de interação intra e interorganizacional que podem incentivar a geração de ideias e a disseminação de inovações. O perfil da força de trabalho e as habilidades das lideranças mais fortemente associadas à inovação são também analisados e discutidos. Por último, são identificados os principais aspectos relacionados à gestão que podem facilitar a inovação no setor público.

A quarta seção discute barreiras à inovação. São identificados fatores políticos, organizacionais e culturais que frequentemente são associados como obstáculos à inovação no contexto de organizações públicas.

Para elaborar o estado da arte sobre inovação no setor público, foram revisados artigos científicos publicados entre 2000 e 2010 em periódicos nacionais e internacionais da área de administração classificados em 2011 com fator de impacto ISI acima de 1 ou classificados pela CAPES, na base de dados QUALIS 2008, com níveis A e B. Também foram pesquisadas as bases de dados SAGE, Willey, Oxford Journals, Atypon, JSTOR, Proquest e Scielo. Como descritores foram utilizados na busca os termos “inovação e setor público”; “inovação e público”, “inovação em gestão”, “inovação em gestão pública” e os termos correspondentes em inglês, resultando na identificação de 77 artigos. Após a leitura dos resumos, foram descartados aqueles que não tratavam de inovação no setor público ou que não atendiam aos critérios de classificação definidos anteriormente. Foram aproveitados 30 artigos, sendo sete

(23%) publicados em periódicos nacionais e 23 (77%) em periódicos internacionais. Devido ao pequeno número de relatos de pesquisa encontrados sob os critérios anteriormente definidos, os critérios de busca foram ampliados, incluindo também outros periódicos, dissertações e relatórios de pesquisas não empíricas sobre o tema. Onde a literatura científica sobre inovação no setor público foi considerada insuficiente, estudos sobre inovação no setor privado também foram utilizados.

2.1. CONCEITOS-CHAVE EM INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

2.1.1. Inovação

Os primeiros estudos sobre inovação buscavam explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico e focavam no desenvolvimento de produtos e processos com aplicação comercial no setor privado. Schumpeter (1982) foi um dos pioneiros a relacionar desenvolvimento econômico com inovações tecnológicas. Em sua teoria, a inovação é descrita como novas combinações entre materiais e forças produtivas a fim de viabilizar novos produtos e o desenvolvimento econômico, e este processo dinâmico de substituição de antigas tecnologias por novas é denominado de “destruição criadora”. Schumpeter (1982, p. 48) identificou cinco tipos de inovação:

- 1) Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estejam familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem.
- 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no próprio ramo da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseado numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria.
- 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não.
- 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada.
- 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio.

A partir da ampliação do interesse no estudo da inovação em outros setores, definições posteriores foram ampliando o seu escopo, descrevendo também inovações sociais (organizacional, institucional e política), inovações em serviços e inovações no setor público. Neste contexto, Van de Ven, Angle e Poole (2000) definem inovação como o processo de desenvolver e implementar novas ideias. Os autores destacam ainda que sob uma perspectiva

gerencial, o processo de inovação consiste em motivar e coordenar pessoas para desenvolver e implementar novas ideias por meio do engajamento (ou relacionamentos) com outros e fazendo adaptações necessárias para atingir os resultados desejados no contexto de mudanças institucionais e organizacionais.

Rogers (1995, p.11) define inovação como uma “ideia, prática ou objeto percebido como novo pelo indivíduo ou pela unidade adotante”. É uma definição bastante ampla, destacando principalmente o grau de novidade da inovação do ponto de vista de quem a adota.

Já West e Farr (1990) conceituam a inovação como a introdução intencional, dentro de um grupo ou organização de ideias, processos, produtos ou novos procedimentos relevantes para a unidade, os quais, adotados, visam gerar benefícios para o indivíduo, o grupo, a organização ou a sociedade como um todo. “A inovação se origina da necessidade de sobrepor-se ou de adaptar-se aos obstáculos ambientais, ao crescimento e ao desenvolvimento dos mesmos e da necessidade de lutar pela sobrevivência das organizações” (MOTTA, 1979, p.176).

Por sua vez, Alencar (1997, p.15-16) concebe a inovação organizacional como o processo de introduzir, adotar e implementar uma nova ideia (processo, bem ou serviço) em uma organização em resposta a um problema percebido, transformando uma nova ideia em algo concreto. Já Bruno-Faria (2003) define inovação como a implementação de ideias, processos, produtos ou serviços criativos originários de indivíduos ou grupos na organização.

Para Bessant, a inovação corresponde a:

(...) um conceito que evoluiu ao longo dos anos, primeiramente, a partir de um foco restrito, significando introdução de um novo produto no mercado, para uma interpretação mais ampla, que inclui mudanças em serviços, marketing e sistemas de gerência. A inovação é a aplicação, em qualquer organização, de novas ideias relacionadas tanto a produtos, processos e serviços, como à gerência do sistema e ao mercado em que a organização opera (BESSANT, 2003, p.761).

Para a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE (2005, p. 55), “uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. Aqui o conceito de inovação se baseia em quatro tipos de inovação – produto, processo, marketing ou organizacional.

Avançando-se um pouco mais na tipologia proposta pela OCDE (2005), pode se identificar que o requisito mínimo para definir uma inovação é que o produto, o processo e os métodos de marketing ou organizacional sejam novos (ou significativamente melhorados)

para a empresa. Isso inclui produtos, processos e métodos que as empresas desenvolveram de forma pioneira e aqueles que foram adotados de outras empresas ou organizações.

São quatro os tipos de inovação identificados pela OCDE (2005, p.57):

- 1) Inovação de produto: é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais.
- 2) Inovação de processo: é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares. A implementação de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) novas ou significativamente melhoradas é considerada uma inovação de processo se ela visa melhorar a eficiência e/ou a qualidade de uma atividade auxiliar de suporte.
- 3) Inovação de marketing: é a implementação de um novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no seu posicionamento, em sua promoção ou na fixação de preços. São voltadas para melhor atender as necessidades dos consumidores, abrindo novos mercados, ou reposicionando o produto de uma empresa no mercado, com o objetivo de aumentar as vendas.
- 4) Inovação organizacional: é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas. Compreendem a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Isso inclui, por exemplo, a implementação de novas práticas para melhorar o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da empresa ou a primeira implementação de práticas para o desenvolvimento dos empregados e melhorias na permanência do trabalhador, como os sistemas de educação e de capacitação.

Outros autores também se dedicaram a distinguir conceitualmente os diferentes tipos de inovação. Para Sundbo (2003), a inovação de produto pode desdobrar-se em produto ou serviço, e refere-se à introdução de novos produtos ou serviços no mercado. Gallouj (2007) explora ainda mais esse conceito, destacando a importância de uma abordagem integradora que possa reportar a inovação tecnológica e não tecnológica, tanto nos serviços como nos bens. No contexto da abordagem integradora, um produto (bem ou serviço) pode ser representado por um conjunto de vetores de características ou de competências colocados em correspondência.

Na Figura 1 a seguir, as características dos serviços, os valores de uso e as utilidades fornecidas ao cliente são representados por [Y]; [T] corresponde às características técnicas materiais ou imateriais e do processo mobilizados para produzir as características de serviços; [C] e [C'] referem-se às competências respectivas do prestador e do cliente, cuja articulação [C] [C'] simboliza o que se chama de interface de prestação (GALLOUJ, 2007). Neste contexto, a inovação pode ser definida então como toda mudança afetando um ou vários termos dos vetores de características (técnicas, de serviço) ou de competência.

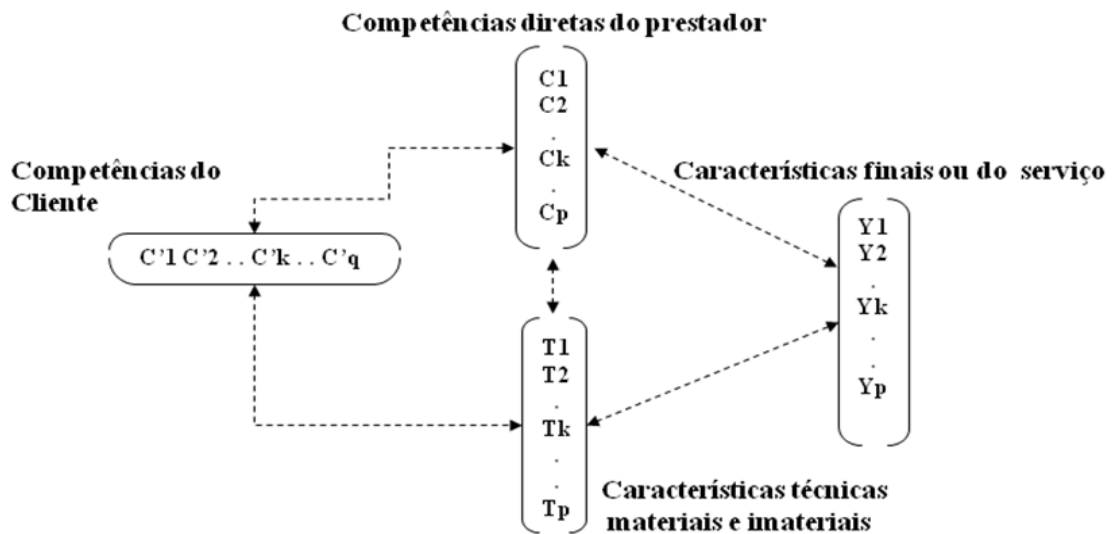


Figura 1: Representação do produto do serviço em termos de características
 Fonte: Adaptado de Gallouj (2002).

Outro tipo de inovação comumente estudado no âmbito do setor privado é a inovação de processo. Enquanto as inovações de produto e de serviço estão frequentemente associadas à inovação em relação ao mercado, a inovação de processo exerce similarmente um importante papel em nível estratégico (TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997). A inovação de processo pode ser entendida então como a introdução de novos processos de produção de produtos ou serviços, tais como os gerados por novas tecnologias ou novas rotinas de trabalho (SUNDBO, 2003; CARAYANNIS; GONZALEZ; WETTER, 2003).

A literatura também se refere à inovação em gestão, administrativa ou organizacional. Embora possa haver sutis diferenças semânticas entre tais termos, este estudo optou por tratá-los como sinônimos. 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, estrutura 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, dentre outros.

Na seção a seguir, é discutido como alguns destes conceitos são adaptados ao contexto do setor público.

2.1.2. Inovação no setor público

Estudos sobre inovação no setor público são relativamente recentes, e assim, como no setor privado, há uma variedade de definições do fenômeno entre os estudiosos do tema. Damanpour e Schneider (2006), Walker (2007) e Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) entendem que, no nível organizacional, inovação pode ser definida como o desenvolvimento e a implementação de um novo produto, serviço, processo, tecnologia, política, estrutura ou sistema administrativo. Nesta definição, os tipos de inovação são a base para a compreensão do fenômeno.

Walker, Damanpour e Devece (2010), por sua vez, ampliam este conceito entendendo a inovação como geração (desenvolvimento) ou adoção (uso) de novas ideias, objetos ou práticas. A geração de inovações resulta em produtos, serviços e práticas que são novas para o estado da arte (ou pelo menos para uma população organizacional) e a adoção resulta no uso de produtos, serviços ou práticas novos para a unidade adotante – seja ele um indivíduo, uma equipe ou a organização propriamente dita.

Farah (2008) apresenta um novo olhar sobre o tema ao buscar compreender a inovação a partir da perspectiva da disseminação. Para a autora, inovação é um novo e bem-sucedido arranjo particular de determinados componentes que pode ser potencialmente útil em outros contextos e localidades, como solução para um problema específico. Já Ferrarezi e Amorim (2007, p.17), para fins de classificação de iniciativas para o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da ENAP, consideram que “inovações são mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”.

Bloch (2010), buscando adaptar a proposta do Manual de Oslo (OCDE, 2005) para o contexto do serviço público, propõe que a inovação seja vista como a implementação de uma mudança significativa na maneira como a organização opera ou nos produtos que oferta. Para o autor, inovações compreendem serviços, produtos, processos ou métodos novos ou significativamente melhorados, devendo ser novos para a organização, embora possam ter sido desenvolvidos por outros.

De maneira similar, Hughes, Moore e Kataria (2010) definem inovação como a implementação de uma mudança significativa na maneira como a organização opera ou nos serviços que oferta. Inovações compreendem serviços, produtos, processos operacionais, métodos organizacionais ou métodos de comunicação novos ou significativamente melhorados. Inovações não precisam ser completamente novas, mas precisam ser novas para a organização.

Analisando-se as definições apresentadas anteriormente, é possível identificar que o requisito mínimo para se definir uma inovação é que ela seja nova ou significativamente melhorada para a organização. Isto inclui produtos, processos e métodos que as organizações desenvolvem de maneira pioneira e/ou aqueles que foram adotados de outras empresas ou organizações. Outro aspecto importante que merece destaque é que a ideia, prática ou processo deve ter sido implementado para que possa ser considerada uma inovação.

A inovação também pode ser analisada sob a perspectiva de sua autoria. Fernández e Wise (2010) identificam alguns aspectos que diferenciam inovações “inventadas” de inovações “adotadas”. Para os autores, o primeiro tipo de inovação envolve a invenção ou descoberta de processos, tecnologias ou produtos inteiramente novos. A ênfase está na originalidade da inovação, indicando que nenhuma outra organização gerou a mesma ideia anteriormente. O segundo tipo consiste em processos, tecnologias e produtos adotados ou implementados pela primeira vez em uma organização, ou seja, são novos apenas para a organização focal, tendo sido inventada em algum outro lugar. Damanpour e Wischnevsky (2006) complementam essa discussão, esclarecendo que tanto a geração quanto a adoção de inovações contribui para a efetividade e a competitividade da organização, mas cada uma de uma maneira diferente. Para os autores, a geração de inovação cria novas oportunidades para a organização ou usa uma nova oportunidade de novas maneiras. Já a adoção da inovação busca mudar o comportamento da organização adotante para que esta possa se adaptar às novas condições do seu ambiente externo.

Fernández e Wise (2010), com base em estudos sobre inovações premiadas no Programa de Inovações do Governo Americano, chegaram à conclusão de que a adoção de inovações parece ser mais frequente no setor público do que inovações inventadas ou geradas. Esta constatação parece fazer sentido no contexto internacional, devido ao grande número de estudos publicados nos últimos anos com foco na adoção de inovações no setor público (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2006; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009; WALKER, 2007; WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2010).

2.1.3. Tipos de inovação

Um importante aspecto da conceituação de 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 no setor público, assim como no privado, há uma grande variedade de tipos de inovação sendo estudados. Walker (2006), por exemplo, define inovações de produto como novos bens ou serviços, sendo, portanto, convergente com a definição proposta por Sundbo (2003) já discutida anteriormente.

A partir de 2007, Walker passa a investigar apenas inovações em serviços, definidas como novos serviços oferecidos por organizações públicas para atender novos usuários externos ou demandas do mercado (WALKER, 2007). O autor defende ainda que a natureza das inovações em serviços pode ser melhor entendida através da relação com os usuários. Assim, Walker identifica e testa três tipos de inovação em serviços: totais, expansionistas e evolucionárias. Inovações totais envolvem oferecer serviços novos para novos usuários. Inovações expansionistas envolvem a oferta de serviços existentes para um novo grupo de usuários. O terceiro tipo, inovações evolucionárias, inclui a oferta de novos serviços para usuários existentes.

Damanpour, Walker e Avellaneda (2009, p.654), por sua vez, apoiam-se na classificação da natureza das inovações em serviços propostas por Walker (2007) para resumir o conceito de inovação de serviços como a “introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes e a oferta de serviços existentes para novos clientes”.

Outro tipo de inovação estudado no setor público é a inovação de processo, a qual tem foco interno e busca aumentar a eficiência e a efetividade de processos organizacionais para facilitar a produção e entrega de produtos ou serviços para os consumidores (DAMANPOUR;

WALKER; AVELLANEDA, 2009). Consequentemente, inovações de processo não geram produtos ou serviços para usuários, mas podem influenciar indiretamente na sua introdução (WALKER, 2006, 2007). Estas definições também são convergentes com as definições de Tidd, Bessant e Pavitt (1997), Sundbo (2003) e Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003) discutidas anteriormente no âmbito de inovações de processo para o setor privado.

Na literatura revisada foram identificados três tipos de inovação de processo no setor público: tecnológicas, organizacionais ou administrativas e orientadas ao mercado. Inovações tecnológicas podem ser definidas como novos elementos no sistema de produção de uma organização, incluindo novas tecnologias ou novos sistemas de gestão da informação (WALKER, 2006, 2007; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). O que impulsiona este tipo de inovação é, principalmente, redução no tempo de entrega, aumento da flexibilidade operacional e redução de custos de produção (DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). 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, 2007; DAMANPOUR; WALKER; 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. A inovação de processo orientada ao mercado envolve a modificação de procedimentos e sistemas operacionais da organização para aumentar a eficiência ou a efetividade da produção e a oferta de serviços aos usuários (WALKER, 2007). Os motores das inovações orientadas ao mercado são primariamente redução no tempo de oferta e geração de receitas e, geralmente, refletem temas centrais difundidos pelas reformas gerenciais baseadas na Nova Administração Pública (*New Public Management*) como contratualização, terceirização, dentre outros.

Aqui vale a pena destacar que, em comparação com a literatura sobre inovação no setor privado discutida anteriormente, há alguma sobreposição dos conceitos. Inovações administrativas ou organizacionais foram destacadas como um tipo independente de inovações de processos por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008) e Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003). Já Walker (2006, 2007) e Damanpour, Walker e Avellaneda (2009), que estudam a inovação no setor público, entendem este tipo de inovação como um subconjunto de inovação de processo.

Walker (2006, 2007) discute também um tipo específico de inovação, para o qual não foram encontradas abordagens similares na revisão de literatura sobre inovação no setor

privado. Para o autor, inovações auxiliares são aquelas na fronteira entre o ambiente e a organização e estão preocupadas em trabalhar com outros provedores de serviço, usuários ou agências públicas. Alguns exemplos incluem programas de serviço comunitário ou programas de educação complementar depois do horário regular das aulas. O que distingue inovações auxiliares de inovações de produto ou serviço, segundo os autores, é que para serem bem-sucedidas, as auxiliares dependem de fatores fora do controle da organização.

Windrum (2008), por sua vez, identificou ainda seis tipos de inovação no setor público, a saber: de serviços; na entrega de serviços; administrativa ou organizacional; conceitual; política e sistêmica. Inovação de serviços é a introdução de um novo produto de serviço ou a melhoria da qualidade de um produto de serviço existente. Inovação na entrega de serviços envolve novas ou diferentes maneiras de entrega ou de interação com clientes, com o propósito de suprir serviços públicos específicos. Inovações organizacionais ou administrativas mudam as estruturas e rotinas organizacionais das equipes envolvidas em atividades de suporte ou na entrega de serviços. Inovação conceitual é o desenvolvimento de novas visões de mundo que desafiam as suposições que embasam produtos, processos e formas de organização existentes. Elas podem envolver a introdução de novas missões, objetivos, estratégias e justificativas. Inovações políticas mudam o pensamento ou os comportamentos intencionais associados a um sistema de políticas públicas. Por fim, inovação sistêmica envolve novas ou melhores maneiras de interação com outras organizações e bases de conhecimento.

Com o intuito de gerar dados comparáveis com o setor privado, Bloch (2010) apoiou-se na definição do Manual de Oslo (OCDE, 2005) para propor quatro tipos de inovação adequados ao contexto do setor público, sumariados a seguir no Quadro 1:

Tipos de inovação	Definição
Inovação de produto	Introdução de serviço ou bem novo ou significativamente melhorado comparado com os serviços e bens já existentes na organização. Isto inclui melhoramentos significativos nas características de serviços e bens, no acesso de usuários ou na maneira como são usados.
Inovação de processo	Implementação de método de produção ou entrega de serviços ou bens novo ou significativamente melhorado comparado com os processos já existentes na organização. Isto pode envolver mudanças significativas em, por exemplo, técnicas, equipamentos e/ou habilidades. Também inclui melhorias significativas em funções de suporte como tecnologia da informação, contabilidade e compras.
Inovação organizacional	Implementação de novo método organizacional ou gerencial que difere significativamente dos métodos já existentes na organização. Isso inclui sistemas de gestão ou de organização do local de trabalho novos ou significativamente melhorados.
Inovação em comunicação	Implementação de novo método de promoção da organização ou de seus serviços e bens ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outras organizações. Devem se diferenciar significativamente de métodos de comunicação já existentes na organização.

Quadro 1: Tipos de inovação no setor público

Fonte: Adaptado de Bloch (2010, p.20).

Bloch (2010) argumenta que embora o uso do Manual de Oslo como referência para o desenvolvimento de indicadores para o setor público se justifique devido aos anos de experiência na medição da inovação no setor privado e que há um interesse grande entre *stakeholders* no sentido de alcançar o máximo de comparabilidade possível com os dados de inovação no setor privado, há ressalvas no que diz respeito à relevância e aos possíveis resultados dessas comparações. O autor afirma que embora elementos genéricos possam ser similares aos dos ambientes de negócios, existem diferenças importantes nos detalhes desses elementos, como, por exemplo, nas características dos serviços oferecidos, no processo de tomada de decisão, na estrutura organizacional, nas condições gerais, nos objetivos e no processo como um todo em que as ideias são criadas, transformadas e implementadas como inovações. Isto sugere que embora o modelo geral possa ser similar, quando detalhado, o modelo de medição precisará ser necessariamente diferente para capturar as especificidades da inovação no setor público.

A tipologia proposta por Bloch (2011) foi também utilizada na pesquisa realizada pelo *Gallup Organization* (2010) com organizações públicas europeias, com a ressalva de que a inovação de produto de Bloch, assim como proposto por Walker (2007), foi ajustada para referir-se apenas à inovação de serviço. Já a pesquisa realizada por Hughes, Moore e Kataria (2010, p.2-4) em organizações públicas do Reino Unido focou em inovações de serviços e de processos empresariais. Inovações de serviços incluem expansão da oferta de serviços e melhorias na velocidade de entrega, qualidade, acesso e avaliação dos usuários. Inovações de processos empresariais incluem mudanças na estratégia corporativa e técnicas avançadas de gestão como sistemas de gestão do conhecimento, investimento em pessoal, mudanças na estrutura organizacional, dentre outras.

O Quadro 2 a seguir compara algumas das tipologias de inovação no setor público identificadas na literatura.

Tipos de inovação	Bloch (2010)	The Gallup Organization (2010)	Hughes, Moore, Kataria (2011)	Walker (2006)	Walker (2007)	Damanpour, Walker e Avellaneda (2009)	Windrum (2008)
Produto (bens e serviços)	x			x			
Serviços		x	x		x	x	x
Organizacional	x	x					x
Comunicação	x	x					
Processo	x	x	x				
Processo organizacional				x	x	x	

Continuação do Quadro 2

Processo tecnológico				x		x	
Processo orientado ao mercado					x		
Auxiliar				x	x		
Conceitual							x
Política							x
Sistêmica							x

Quadro 2: Comparativo de tipologias de inovação no setor público

Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando-se os tipos de inovação no setor público estudados recentemente, pode-se perceber algumas diferenças e sobreposições entre eles. Walker (2006) e Bloch (2010) foram os únicos que adotaram o conceito de inovação de produto para referir-se a novos bens e serviços. Já a maioria dos autores preferiu focar apenas em inovações de serviços, excluindo novos bens de sua definição (THE GALLUP ORGANIZATION, 2010; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011; WALKER, 2007; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009; WINDRUM, 2008). Isto pode ser relacionado com o que argumenta Vargas (2010, p. 60) de que inovações, no contexto da gestão pública, “resultam majoritariamente em novos serviços”.

Ao comparar as definições de inovações organizacionais (BLOCH, 2010; THE GALLUP ORGANIZATION, 2010; WINDRUM, 2008) e de inovações de processo organizacional (WALKER, 2006, 2007; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009) pode-se concluir que ambas focam em mudanças de estrutura, estratégia e práticas gerenciais. Já as definições de Bloch (2010), *Gallup Organization* (2010) e Hughes, Moore, Kataria (2011) para inovação de processo parecem englobar as definições de Walker (2006) e Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) de inovação de processo tecnológico, incluindo também outras funções de suporte não necessariamente tecnológicas como contabilidade e compras.

Outra conclusão possível é que os conceitos de inovação de comunicação (BLOCH, 2010; THE GALLUP ORGANIZATION, 2010), auxiliar (WALKER, 2006, 2007) e sistêmica (WINDRUM, 2008) têm como ponto em comum a interação com o ambiente externo (indivíduos e outras organizações). Já as inovações do tipo conceitual e político de Windrum (2008) parecem guardar, de alguma forma, relação com os conceitos de inovação organizacional ao preconizarem mudanças em estratégias, objetivos e comportamentos que levam a modificações em produtos, processos e formas de organização existentes.

Este estudo irá focar em inovações em gestão, um tipo de inovação cujos antecedentes e características ainda não foram estudados no contexto do setor público no Brasil. Para operacionalização do conceito, 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, estrutura 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. Na próxima seção, será apresentado um histórico das inovações em gestão analisadas por autores que estudam o setor público brasileiro.

2.1.4. Inovação em gestão pública no Brasil

As inovações na administração pública no Brasil podem ser relacionadas às grandes transformações do Estado, materializadas no conjunto de reformas e iniciativas de modernização implementadas desde o início do século XX.

Com base em uma perspectiva histórica, Farah (2006) afirma que o ciclo de inovações na gestão pública no Brasil foi iniciado no governo de Getúlio Vargas a partir de 1930, quando se estabeleceram as bases para um estado desenvolvimentista. Vargas inspirou-se na administração burocrática clássica proposta por Weber para criar as condições para a implantação de uma burocracia profissional, baseada no mérito, buscando assim romper com o patrimonialismo vigente até então.

Segundo Wharlich (1983), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, foi o líder incontestado da reforma de Vargas, e em grande parte, seu executor. As ações modernizadoras do DASP, influenciadas pelas ideias dos principais pensadores das teorias administrativas em voga no período (Willoughby, Weber, Fayol, Gulick e Taylor), representaram a primeira grande iniciativa de racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, principalmente nas áreas de material, pessoal e orçamento. Além disso, o DASP apoiou a criação de órgãos reguladores nas áreas social e econômica (conselhos, comissões e

institutos) e influenciou a criação das primeiras empresas estatais que viriam a se constituir no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Draibe (1985) aponta, no entanto, que a extraordinária concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau exorbitante de poder, o que acabou ferindo interesses e despertando a ira de muitos políticos. Wharlich (1983) agrega a essa discussão o fato de que como o sistema de mérito representava uma ruptura brusca e violenta na prática até então generalizada de nepotismo, o DASP teve de defrontar-se com sérias resistências às mudanças que lhe cabia promover. Assim, a queda de Vargas em 1945, coincidiu com a perda de atribuições do DASP, fazendo com que a reforma administrativa, nos cinco anos seguintes, fosse conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Entre 1951 e 1963, foram realizadas novas tentativas de completar a implantação de uma administração burocrática no país, mas que não tiveram impacto efetivo sobre a administração. Segundo Bresser-Pereira (2001), a ênfase nos controles e na disciplina, que antes parecia ser um remédio contra os abusos da administração patrimonial, não apenas não se mostrou verdadeiramente eficaz, como também trouxe desvantagens. Rua (1999) destaca ainda que a administração se tornou pesada, arrastada, presa a uma racionalidade técnica e processual que se mostrava pouco adequada em termos de resultado.

Foi nesse contexto que gradualmente se formou a convicção de que a administração burocrática representava um empecilho para o desenvolvimento econômico do país. Mesmo assim, após o golpe militar de 1964, uma nova reforma administrativa ganhou espaço no cenário político e econômico brasileiro. Baseado em diversos estudos realizados em anos anteriores (Comissão de Simplificação Burocrática - COSB, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA e Comissão Amaral Peixoto) que apontavam problemas como a falta de coordenação das ações do governo e a excessiva centralização da administração federal na presidência da República, foi criado o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que continha um ambicioso projeto de reforma da administração federal e definia preceitos claros para a organização e funcionamento da máquina administrativa:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em

terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares - pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (COSTA, 2008, p. 851).

Costa (2008) afirma que, apesar dos avanços, a reforma de 1967 não logrou eliminar o fosso crescente entre as burocracias públicas instaladas na administração direta e na indireta, nem garantir a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão. Bresser-Pereira (2001, p.16) explica que, ao “permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas”. Por outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

No início da década de 1980, a crise generalizada no modelo de desenvolvimento, baseado na regulação, no financiamento e no controle estatal passa a impulsionar novas mudanças nas instituições públicas. No cenário internacional, a crise do *welfare state* em países desenvolvidos abre as portas para a agenda neoliberal, influenciando fortemente as iniciativas de reforma administrativa em todo o mundo. A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ganhou contornos diferenciados nos diversos países que a adotaram (Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos, Suécia), mas a inspiração na administração empresarial e a absorção de valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade podem ser considerados características comuns a todas as reformas. De um modo geral, as medidas associadas à administração gerencial, preconizada pela Nova Administração Pública podem ser resumidas nas diretrizes a seguir: descentralização dos serviços públicos; competição administrativa no interior do próprio Estado; orientação para o cidadão-cliente; eficiência na prestação de serviços; controle por resultados; transparência; redução de custos; redução de níveis hierárquicos; e rígido controle sobre o desempenho por meio de contratos de gestão.

Gaetani (2003a) destaca a existência de duas vertentes contraditórias integrantes da Nova Gestão Pública, o gerencialismo e a teoria da escolha pública. O gerencialismo valorizava a autonomia das novas formas de organização pública, mecanismos de delegação e descentralização e as capacidades inovadoras e empreendedoras dos dirigentes governamentais. Da teoria da escolha pública emanavam os vetores de desconfiança em relação ao corporativismo burocrático e a necessidade de intensificar os controles sobre a

burocracia. Ambas as vertentes podem ser encontradas nas reformas realizadas no Brasil após a ditadura militar.

De acordo com Gaetani (2003a), a partir da década de 1990, a agenda neoliberal adotada nos países desenvolvidos influenciou os movimentos de modernização administrativa também no Brasil. O governo Collor promoveu a primeira onda de reformas, com medidas de cortes lineares de pessoal, privatização de empresas estatais e extinção de órgãos e estruturas, contribuindo para o desmantelamento da administração pública.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, diante do caos administrativo instalado no país, Bresser-Pereira assume o debate sobre a necessidade de nova reforma administrativa e em 1995 lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha como objetivo introduzir a administração gerencial no serviço público. Os pilares da reforma do Estado basearam-se no ajuste fiscal duradouro, em reformas econômicas orientadas para o mercado, na reforma da previdência social, na inovação dos instrumentos de política social, na redução dos níveis hierárquicos nas organizações, na confiança limitada, no controle por resultados *a posteriori* e na administração voltada para o atendimento ao cidadão. O PDRAE preconizava que o Estado deveria deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar promotor e regulador. Nesta nova perspectiva, buscou-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Também foi reservado um lugar de destaque no Plano para a formação do chamado núcleo estratégico do Estado, *locus* designado para a implementação e consolidação das chamadas reformas meritocráticas perseguidas desde a década de 1930 (GAETANI, 2003a).

Algumas das medidas propostas pelo PDRAE foram implementadas como a criação das organizações sociais e agências executivas, o controle da folha de pagamento e a retomada dos concursos de carreiras estratégicas de analistas de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle e gestores governamentais. No entanto, a falta de apoio de ministérios estratégicos – como a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência – contribuiu para que o ímpeto de reforma fosse perdendo força mais uma vez (GAETANI, 2003a).

A partir de 1998, as reformas administrativas globais cederam lugar na agenda para propostas de reformas especializadas, como a integração entre planejamento e orçamento, na figura do Plano Plurianual (PPA) e também na organização das prioridades presidenciais em forma de programas estratégicos. O Programa Brasil em Ação, por exemplo, reuniu os projetos de investimento para a superação dos gargalos de infraestrutura que passariam a ser

objeto de tratamento diferenciado pelo governo. Gaetani (2003a) afirma que o Brasil em Ação foi considerado suficientemente exitoso para justificar sua generalização para todo o plano plurianual seguinte. De 42 projetos no âmbito do Brasil em Ação, o Avança Brasil (PPA 2000-2003) passou para 345 programas. Um novo sistema de indicadores foi introduzido e a figura dos gerentes foi reproduzida em escala massiva no novo PPA. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o descoordenado boom das agências reguladoras complementam o legado das principais reformas em termos de políticas de gestão do setor público ocorridas nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nos dois mandatos do governo do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), questões de reforma do Estado não foram enfatizadas da mesma maneira que na época da redemocratização na década de 1980 (GAETANI, 2003b). Segundo Abrucio (2010, p.545), o “Governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção”. No entanto, a ausência de um projeto de reforma do Estado pode ter influenciado a baixa capacidade gerencial para cumprir com todas as promessas de campanha. Na área social, há de se reconhecer os avanços alcançados nas melhorias dos processos de trabalho, nos novos arranjos institucionais para coordenação de políticas e em uma estratégia de monitoramento bem formulada que resultaram na melhoria dos índices de redução da pobreza no país. Abrucio afirma que embora seja possível reconhecer que neste e em outros casos, a variável gestão foi estratégica, estas foram experiências excepcionais e fragmentadas, e que uma visão integrada e de longo prazo para a gestão pública brasileira continua sendo necessária para que outras políticas públicas possam alcançar níveis semelhantes de resultado.

Em suma, na primeira seção do referencial teórico foram apresentados os principais conceitos que sustentam a compreensão da inovação no setor público, bem como uma rápida recuperação histórica da inovação em gestão pública no Brasil a partir da análise das reformas de modernização administrativa por que passaram o país.

A seção a seguir apresentará um resumo das principais pesquisas sobre inovação realizadas no setor público nos últimos dez anos a fim de evidenciar as contribuições teóricas e empíricas para o tema, bem como evidenciar as lacunas de pesquisa existentes.

2.2. ESTADO DA ARTE SOBRE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A inovação vem ganhando importância como tema estratégico para a administração pública em todo o mundo. Com recursos cada vez mais escassos para atender às demandas crescentes da sociedade, os gestores governamentais têm buscado a inovação como fonte para a solução dos problemas e desafios enfrentados atualmente pela administração pública. Neste contexto, a inovação no setor público vem ganhando crescente atenção também de pesquisadores. A análise do estado da arte da pesquisa científica sobre inovação no setor público em periódicos nacionais e internacionais evidenciou que 17% dos estudos retratavam ensaios teóricos e 83% pesquisas empíricas.

Nos ensaios teóricos, os principais temas abordados foram a relação entre liderança e inovação, disseminação de inovações e a discussão sobre a utilização de experimentos como forma de alavancar a inovação no setor público. Schwella (2005), por exemplo, defende que enfrentar o conjunto de questões geradas por fenômenos complexos e dinâmicos associados à inovação exige uma abordagem de aprendizagem social da liderança. As pessoas e as organizações precisam ser mobilizadas para um processo de aprendizagem pelo qual irão adaptar seus comportamentos a fim de progredir sob condições de incerteza e turbulência, e isso exige diferentes competências de liderança como reflexão e análise, associadas a competências de facilitação.

Farah (2008), por sua vez, defende que a disseminação de inovações no contexto do poder local no Brasil depende de características intrínsecas da política ou programa e da relação entre a inovação e o contexto em que esta será implementada (influência de atores e instituições externas e internas). Os fatores apontados pela autora como determinantes da disseminação de inovações em governos locais são: (i) a capacidade que uma política ou processo tem de constituir-se em solução inovadora para problemas sociais; (ii) a natureza do problema enfrentado (se é comum a outras localidades); (iii) se outros municípios percebem o problema como relevantes para seu contexto específico; (iv) a convergência entre o problema tratado pela inovação e a agenda de políticas públicas de diferentes localidades; (v) o acesso à informação (a disseminação depende da difusão de informações); e (vi) o papel ativo desempenhado por atores sociais e políticos na seleção de inovações nas localidades adotantes.

Já Potts (2009, 2010) possui alguns artigos sobre a importância da utilização de experimentos como método para estimular a inovação. Potts (2009) argumenta que o déficit de inovação do setor público em relação ao setor privado pode ser explicado como uma

consequência não intencional da busca pela eliminação do desperdício por meio da eficiência, *accountability* e transparência. A questão destacada pelo autor é de que esta pode ser uma falsa eficiência dado que também elimina o “bom desperdício” que por sua vez é um custo necessário da experimentação.

Ainda sob o argumento de promover experimentos para fomentar a inovação, Potts (2010) destaca que a inovação no setor público é comumente vista como em prol de fazer coisas novas e melhores, mas mantendo o que já está feito. Em outras palavras, uma agenda de inovação no setor público é vista primordialmente como criação e não como destruição. Sob o argumento de que novos programas de políticas públicas são fáceis de começar (innovar) e difíceis de serem extintos (eliminados), Potts propõe uma abordagem à inovação no setor público que se concentre na destruição e não na criação por meio de uma metodologia sistemática e cientificamente rigorosa de seleção e de avaliação das implicações da retirada de determinados programas, políticas, regras ou mecanismos já existentes.

Por fim, Potts e Kastle (2010) sugerem uma nova agenda de pesquisa para a inovação no setor público que se concentre menos sobre a imitação de boas práticas do setor privado ou de outras organizações públicas e mais em métodos científicos de experimentos controlados randomizados. Os autores argumentam que o setor público deveria agir sobre conhecimentos previamente testados e não sobre hipóteses. Que deveria experimentar novas ideias em ambientes controlados para minimizar danos não intencionais ao invés de buscar maximizar o valor agregado esperado. Assim, os autores concluem que o modelo de inovação para o setor público deveria se basear em experimentos científicos bem construídos e suas consequências, ao invés de em aventuras empreendedoras bem gerenciadas.

No que diz respeito às pesquisas empíricas revisadas, um tema com um grande número de publicações em periódicos científicos é a identificação de antecedentes organizacionais, ambientais ou gerenciais que facilitam ou inibem a adoção de inovações. Isto se deve ao fato de que à medida que ideias são traduzidas em práticas inovadoras, há uma série de fatores que configuram o ambiente onde se desenvolve a inovação.

Damanpour e Schneider (2006), por exemplo, examinaram os efeitos de características ambientais, organizacionais e gerenciais em diferentes fases do processo de inovação (iniciação, decisão de adoção e implementação) em 1200 organizações públicas nos Estados Unidos. Para os autores, iniciação consiste em atividades que pertencem ao reconhecimento da necessidade, a procura por soluções, o conhecimento das inovações existentes, a identificação das inovações mais apropriadas e a proposição de algumas para adoção. A fase de decisão da adoção de uma inovação reflete a avaliação das ideias propostas a partir de

perspectivas técnicas, financeiras e estratégicas, tomando a decisão de aceitar a ideia como a solução desejada e alocando os recursos para sua aquisição, alteração ou assimilação. Já a implementação consiste em eventos e ações que pertencem à modificação da inovação, preparando a organização para o seu uso, aceitação pelos usuários e uso contínuo até que se torne uma ação rotineira na organização.

As características ambientais testadas por Damanpour e Schneider (2006) foram urbanização, riqueza da comunidade, crescimento populacional e nível de desemprego. Já as características organizacionais selecionadas para análise foram complexidade organizacional, tamanho, saúde econômica, comunicação externa e nível de sindicalização dos empregados. Em termos gerenciais, foram analisadas as seguintes características: idade, gênero, escolaridade, tempo no cargo, tempo em cargos de gestão, atitude favorável de dirigentes em relação à administração pública tradicional, ênfase na competição em organizações públicas, tendência ao empreendedorismo.

Damanpour e Schneider (2006) concluem em sua pesquisa que características organizacionais e atitudes pró-inovação de dirigentes influenciam mais fortemente a adoção de inovações que características ambientais ou características demográficas de dirigentes.

Outro estudo foi desenvolvido por Walker (2007) em organizações públicas locais do Reino Unido, tendo como objetivo identificar antecedentes de inovações de processos organizacionais, de serviços e auxiliares. A pesquisa teve como pressuposto o fato de que pesquisas anteriores não trataram adequadamente como antecedentes organizacionais e ambientais podem variar a depender do tipo de inovação adotado e que o impacto de relações complementares entre diferentes tipos de inovação não foi sistematicamente estimado em organizações públicas. O modelo proposto por Walker (Figura 2 a seguir) buscou então verificar que antecedentes ambientais e organizacionais e que tipos de inovação adotados simultaneamente resultam em níveis de inovação organizacional mais altos.



Figura 2: Relação entre antecedentes organizacionais, ambientais e tipos de inovação
Fonte: Walker (2007, p.595).

Os resultados da pesquisa de Walker (2007) demonstraram que diferentes combinações de antecedentes ambientais e organizacionais importam para a inovação e que a relação complementar entre diferentes tipos de inovação não é tão comum quanto teorizada. O autor identificou que inovações em serviço são geralmente desenvolvidas antes de inovações em processos organizacionais e que em um número significativo de casos, nenhuma relação entre os tipos de inovação foi identificada. Inovações orientadas ao mercado, por exemplo, não apresentaram relação com outros tipos de inovação. Isto sugere que alguns tipos de inovação podem ser desenvolvidos independentemente. Outros achados da pesquisa revelam que a promoção da comunicação com atores externos à organização e que a adoção de práticas de gestão do desempenho organizacional têm efeito positivo em inovações em serviços.

No que diz respeito aos antecedentes organizacionais e ambientais, as principais conclusões de Walker (2007, p.610) foram que tanto inovações em serviços quanto organizacionais são mais associadas a organizações grandes, que possuem estruturas orgânicas, que se preocupam em olhar para o ambiente externo e que enfrentam altos níveis de demandas sociais. As inovações orientadas ao mercado, por sua vez, foram associadas a características organizacionais mecanicistas, pressão por eficiência e baixos níveis de confiança entre gestores e políticos. Já as inovações auxiliares foram associadas a características de formalização e descentralização e a altos níveis de confiança entre gestores e políticos, sendo mais facilmente encontradas em organizações pequenas.

Já Damanpour e Schneider (2009) buscaram compreender a relação entre características da inovação (custo, complexidade e impacto), perfil dos gerentes (idade, tempo no cargo, escolaridade, gênero, atitude pró-inovação e orientação política) e a adoção de inovações em 725 organizações públicas de governos locais nos Estados Unidos. A Figura 3 a seguir apresenta o modelo conceitual proposto pelas autoras, em que são desenvolvidas hipóteses moderadoras para a relação entre características da inovação e dos gerentes e a adoção de inovações. Fatores ambientais (urbanização, pobreza, crescimento populacional) e organizacionais (tamanho, reserva financeira, sindicalização) foram utilizados como variáveis de controle.

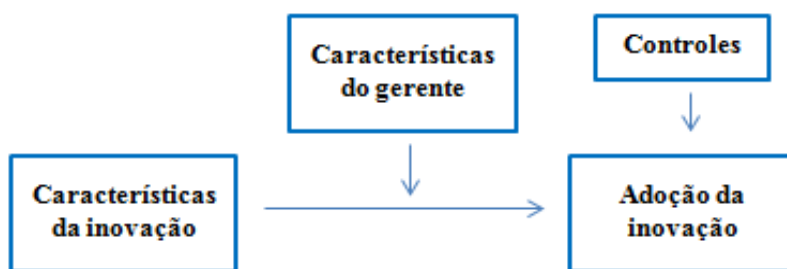


Figura 3: Relação entre características da inovação e adoção da inovação
 Fonte: Damanpour e Schneider (2009, p.496).

Os resultados da pesquisa sugerem que tanto características da inovação, quanto dos gerentes influenciam a adoção de inovações. No entanto, não foram evidenciados efeitos moderadores significativos das características dos gerentes na relação entre características da inovação e a sua adoção. Outros achados apresentados por Damanpour e Schneider (2009) são que, além da influência de fatores ambientais e organizacionais, características da inovação como complexidade e custo aumentam a previsibilidade da adoção de uma inovação. O nível educacional dos gerentes afeta positivamente a inovação, suportando o achado que por meio de melhor educação, gerentes mais especializados e com maior capacidade intelectual beneficiam a inovação em organizações. Já tempo no cargo apresentou um efeito não linear, indicando que a experiência gerencial afeta positivamente a adoção da inovação até o ponto em que diminui a propensão do gerente em promover mudanças nas práticas e rotinas organizacionais existentes com as quais já se acostumou. A pesquisa conclui também que sindicalização de empregados não afeta a adoção de inovações.

De maneira similar aos estudos de Damanpour e Schneider (2006, 2009), os achados de Fernández e Wise (2010) em sua pesquisa em escolas públicas do Texas indicam que a existência de reservas financeiras, a percepção de baixo desempenho organizacional, e que o comportamento e a disposição dos líderes organizacionais em relação à mudança influenciam na probabilidade de adotar uma inovação.

Também interessado em identificar antecedentes ambientais, organizacionais e gerenciais que influenciam a adoção de inovações, Hansen (2010) estudou inovações relacionadas à Nova Administração Pública (*New Public Management* – NPM) em governos locais na Dinamarca. Os fatores ambientais estudados foram urbanização, riqueza da comunidade, crescimento populacional, nível de educação da população, taxa de desemprego e clima político. O tamanho da organização e características pessoais e gerenciais como idade, tempo no cargo, tempo de cargo no setor municipal e relação com superiores e pares também

foram investigados. Resultados da pesquisa revelaram que antecedentes da adoção variam dependendo do tipo de inovação da NPM (privatização e terceirização, modelo *purchaser-provider split*, gestão por contratos, livre escolha do usuário, gestão por controle orçamentário, gestão por objetivos, *benchmarking*, gestão da qualidade e *balanced score card*). Gerentes que relataram maior número de inovações adotadas relacionadas à NPM se vêem desempenhando um papel mais ativo no processo de mudança, dando maior prioridade às relações políticas. Hansen (2010) destaca ainda que exceto pela priorização das relações políticas, nenhum outro antecedente obteve relação significativa com todos os tipos de inovação da NPM.

A análise da produção científica sobre antecedentes da inovação no setor público demonstrou que características da inovação, dos gerentes, da organização e do contexto ambiental externo influenciam a adoção de inovações no setor público. O Quadro 3 a seguir sistematiza os principais antecedentes utilizados na literatura pesquisada.

Autores	Antecedentes
Damanpour e Schneider (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambientais: urbanização, riqueza da comunidade, crescimento populacional e nível de desemprego. - Organizacionais: complexidade organizacional, tamanho, saúde econômica, comunicação externa, sindicalização. - Gerenciais: idade, gênero, escolaridade, tempo no cargo, tempo em cargos de gestão, atitude favorável de dirigentes em relação à administração pública tradicional, ênfase na competição em organizações públicas, tendência ao empreendedorismo.
Damanpour e Schneider (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambientais: urbanização, pobreza, crescimento populacional. - Organizacionais: tamanho, reserva financeira, sindicalização. - Demográficos e gerenciais: idade, tempo no cargo, escolaridade, gênero, atitude pró-inovação e orientação política dos gerentes.
Fernández e Wise (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambientais: interação com atores do ambiente normativo, demanda por serviços. - Organizacionais: tamanho da organização, tamanho do componente administrativo, desempenho organizacional, reserva financeira. - Gerenciais: predisposição do líder à mudança e tempo de permanência no cargo.
Hansen (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambientais: urbanização, riqueza da comunidade, crescimento populacional, nível de educação da população, taxa de desemprego, clima político. - Organizacionais: tamanho da organização. - Pessoais e gerenciais: idade, tempo no cargo, tempo de cargo no setor municipal, relação com superiores e pares.
Walker (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambientais: necessidade de serviço, necessidade de serviço diversa (diversidade), crescimento da população, contexto político externo, influência do contexto. - Organizacionais: centralização, formalização, especialização, evolução da gestão, comunicação externa, integração, gestão do desempenho, excesso de recursos, tamanho da organização, confiança.

Quadro 3: Principais antecedentes da inovação no setor público

Fonte: Elaborado pela autora.

No que diz respeito aos antecedentes gerenciais, foi possível observar que as pesquisas revisadas basearam seus construtos na literatura sobre liderança estratégica e organizacional, as quais afirmam que líderes estratégicos e dirigentes influenciam fortemente as capacidades

organizacionais, influenciando a cultura organizacional, motivando gerentes e empregados e construindo capacidade para mudança e inovação.

Algumas evidências demonstradas, a partir da análise do estado da arte em inovação no setor público, são que posição dos dirigentes na estrutura hierárquica e atitude em relação à mudança influenciam as condições ambientais para a inovação. Quanto aos antecedentes ambientais, foi possível perceber que alguns estímulos primários para a inovação organizacional vêm do ambiente externo e que características do ambiente da organização podem ser críticas para sua habilidade de inovar. Já no que diz respeito aos antecedentes organizacionais, foi evidenciado nesta revisão de literatura que alguns aspectos da estrutura organizacional como tamanho, complexidade e disponibilidade de recursos financeiros também influenciam a inovação.

É importante destacar, no entanto, que embora uma grande concentração de estudos sobre antecedentes da inovação no setor público tenha sido evidenciada, não foram identificadas pesquisas empíricas sobre quais desses fatores exercem o papel de indutores e barreiras a inovações.

Outros temas também vêm ganhando atenção de pesquisadores nacionais e internacionais. Luke, Verreynne e Kearins (2010, p. 145) investigaram indutores e facilitadores da atividade inovadora e empreendedora em três empresas estatais da Nova Zelândia. Segundo os autores, “indutores representam elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras” e incluem excelência operacional e eficiência de custos. Já facilitadores representam “atributos internos das organizações que apoiam as atividades inovadoras e empreendedoras”, incluindo cultura (com foco em confiança e pessoas), imagem e transferência e aplicação do conhecimento. Individualmente, esses elementos não foram identificados como centrais para atividades inovadoras, mas estabelecem um contexto estratégico valioso para cada atividade, criando assim um ambiente propício ao estabelecimento de empreendedorismo estratégico. Os autores argumentam que a presença desses elementos pode ter um efeito profundo sobre a existência e o sucesso de atividades inovadoras e empreendedoras no setor público.

A relação entre inovação e melhoria do desempenho de organizações públicas, por exemplo, vem sendo objeto de alguns estudos recentes. Vigoda-Gadot et al. (2008) investigaram a inovação no setor público em oito países da Europa, analisando a relação entre antecedentes e resultados da inovação sob a perspectiva do cidadão. Os resultados da pesquisa revelaram que (i) capacidade de resposta, liderança e visão são os antecedentes mais influentes da inovação no setor público; (ii) a inovação no setor público afeta a confiança e a

satisfação com a administração pública; e (iii) que o efeito da inovação no setor público na confiança e na satisfação é mediado ou diretamente relacionado à imagem da organização. Outras variáveis como o nível percebido pelos cidadãos em relação a profissionalismo, ética e moral dos servidores públicos, foram relatadas como importantes pelos respondentes da pesquisa, mas de acordo com os achados empíricos há pouca ou nenhuma relação com a percepção de inovação.

Já Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) focaram seu estudo nas consequências da adoção de três tipos de inovação (serviços, processos tecnológicos e processos administrativos) em organizações públicas de serviços. A tese principal estudada foi que o impacto da inovação no desempenho organizacional depende da composição de diferentes tipos de inovação ao longo do tempo. Os resultados da pesquisa demonstraram, no entanto, que o foco na adoção de tipos específicos de inovação todos os anos é prejudicial e que a consistência em adotar a mesma composição de tipos de inovação ao longo dos anos não tem efeito sobre o desempenho organizacional. Foi encontrado também que quanto maior o tamanho da organização e o nível de urbanização do município, melhor o desempenho da autoridade local e que quanto maior a necessidade de serviço e a diversidade de serviços, menor o desempenho da autoridade local.

Walker, Damanpour e Devece (2010), por sua vez, entendendo que as inovações em gestão dependem de características da organização, investigaram o papel mediador da gestão do desempenho no desempenho organizacional. Os autores partem do pressuposto de que inovações influenciam positivamente o desempenho das organizações e que inovações em gestão exercem 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. O modelo conceitual proposto pelos autores é apresentado na Figura 4.

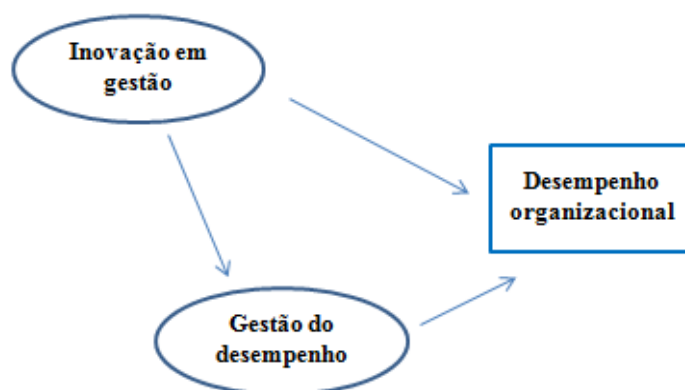


Figura 4: Relação entre inovações em gestão e desempenho organizacional
Fonte: Walker, Damanpour e Devece (2010, p.4).

Os principais achados de Walker, Damanpour e Devece (2010) sobre a relação entre inovação e desempenho organizacional são que: (i) inovação em gestão não tem impacto direto no desempenho organizacional; (ii) a gestão do desempenho afeta diretamente o desempenho organizacional; e (iii) o efeito da inovação em gestão no desempenho organizacional é totalmente mediado pela gestão do desempenho. Os autores destacam, portanto, que para obter os melhores resultados pela introdução de inovações em gestão, faz-se necessário assegurar que estruturas apropriadas de gestão do desempenho estejam implementadas, porque sem elas, as melhorias no desempenho da organização não irão se materializar.

As medidas de gestão do desempenho analisadas pelos autores foram: (i) missão e objetivos operacionais especificados, entendidos e aceitos por toda a organização; (ii) metas e medidas de desempenho especificadas e avaliação contínua da implementação da estratégia; (iii) acompanhamento da implementação por gerentes da linha de frente, permitindo a tomada de decisões locais; (iv) desvios ao planejado e que ultrapassam o escopo e os recursos locais comunicados aos dirigentes; e ação corretiva aplicada na organização.

Outro aspecto importante explorado em pesquisas empíricas é o papel que os líderes exercem na inovação. Fernandez e Wise (2010) e Hansen (2010) concluíram em suas pesquisas que gerentes que enxergam seu papel como agentes de mudança em seu trabalho diário afetam positivamente a adoção de inovações. Borins (2001a) corrobora com esse achado ao afirmar que quando inovações são originadas por gerentes do nível intermediário ou de linha de frente, o suporte de dirigentes e líderes é essencial para o sucesso da inovação. Este suporte inclui, dentre outros aspectos, estabelecer objetivos organizacionais claros e que encorajam a equipe a atuar de maneira inovadora; disponibilidade para ser consultado pela equipe; estabelecer premiações para inovações; proteger inovadores, assegurando que seus projetos tenham uma chance justa de apresentar resultados e disponibilizando recursos para as inovações.

Outro tema que tem recebido atenção de pesquisadores é a caracterização de inovações premiadas em concursos. Borins (2001a, 2001b, 2002) realizou pesquisas sobre inovação nos Estados Unidos, Canadá e outros países do *Commonwealth* com entidades que se inscreveram em premiações de inovação no setor público nestes países, a fim de analisar as principais características das inovações inscritas nos prêmios. O autor conclui que, embora o setor público tradicionalmente seja considerado não receptivo a inovações e que, diferentemente do setor privado, o setor público caracteriza-se por incentivos assimétricos que punem inovações mal sucedidas de maneira muito mais severa do que premiam as bem sucedidas, um crescente

conjunto de evidências revela que gerentes de nível intermediário e pessoal de linha de frente são responsáveis por muitas inovações. Borins acrescenta ainda que algumas organizações do setor público vêm produzindo de maneira constante um grande número de inovações.

No Brasil, algumas pesquisas têm buscado estudar a inovação a partir da análise de iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ferrarezi e Amorim (2007), por exemplo, empreenderam uma pesquisa exploratória sobre os onze anos de realização da premiação com o objetivo de analisar em que medida as mudanças incidentes sobre a normatização, os conteúdos das inovações e a participação de órgãos federais, ocorridas na trajetória do Concurso, vinculam-se a transformações mais gerais no âmbito político-administrativo do Estado brasileiro e nas características da gestão pública. Já Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) apoiaram-se nas fases do processo de inovação definidas por Alberti e Bertucci (2006) para analisar a sustentabilidade das iniciativas premiadas no Concurso Inovação da ENAP entre 1996 e 2006. Para Alberti e Bertucci, constituem fases do processo de inovação: (i) constatação de um problema: elaboração do plano estratégico para enfrentá-lo, concordância sobre a adoção de uma linha de ação e implementação; (ii) Documentação e disseminação dos resultados obtidos com a nova ação: monitoramento e avaliação da ação inovadora, coordenação e integração da prática no marco de referência da política pública; (iii) institucionalização da inovação: revisão e adaptação, aperfeiçoamento e expressão, disseminação. Os autores reconhecem, no entanto, que em um contexto de mudanças contínuas, a inovação nem sempre ocorre de forma planejada.

Ferrarezi, Amorim e Tomatcheski (2010, p.46-49) teceram algumas considerações que permitem compreender melhor as condições que favorecem a sustentabilidade das inovações no governo federal brasileiro. Um dos achados da pesquisa é que o ambiente institucional favorável está associado ao estilo de liderança, ao grau de envolvimento das equipes, à utilização de instrumentos gerenciais pela instituição para planejamento, acompanhamento e difusão dos resultados e à constante adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios da organização e do governo. Outro fator relevante para a sustentabilidade é que a maioria dos responsáveis pela iniciativa possui vínculo permanente com a administração federal (81,2%) e acompanha a iniciativa desde o início (74%).

Vargas (2010) também se dedicou à análise de ações premiadas no Concurso Inovação da ENAP, buscando verificar se as inovações conseguiram se disseminar para outros órgãos ou para outros setores da própria organização. O autor encontrou como principais achados que

(i) em 40% dos casos analisados houve disseminação; (ii) as inovações foram concebidas no interior do próprio órgão responsável e pela própria equipe responsável pela iniciativa; (iii) houve predomínio de iniciativas capitaneadas pela gerência de nível intermediário; (iv) a inserção dos gestores em redes profissionais ou em conselhos temáticos atuou como facilitador do processo de disseminação; (v) de forma geral, as iniciativas que apresentaram mais evidências de disseminação foram aquelas que conseguiram, seja pelos resultados ou pela articulação institucional realizada, tornar-se referência para a sociedade e não tiveram sua continuidade ameaçada por mudanças de orientação política, ampliando sua longevidade e sua capacidade de disseminação; (vi) nos casos em que há uma identificação maior entre a ação e as prioridades da agenda governamental, o relato de experiências de disseminação foi mais frequente; (vii) predomínio de disseminação parcial (parte da iniciativa original é aproveitada e outras, adaptadas, não havendo transposição integral da iniciativa); (viii) o prêmio parece ser identificado diretamente com a consolidação e a continuidade das experiências e, somente de forma indireta, com a disseminação.

Também interessada na disseminação de inovações, Farah (2008) revisou a literatura sobre o tema e identificou os fatores que contribuem para a disseminação de políticas públicas, programas e práticas de gestão inovadoras no contexto do poder local no Brasil. Segundo a autora, a disseminação de inovações depende de características intrínsecas da política ou programa e da relação entre a inovação (política ou programa) e o contexto em que esta será implementada (influência de atores e instituições externas e internas).

Como característica intrínseca à inovação, Farah (2008) considera o conteúdo da política ou programa um elemento central à análise. A capacidade que uma política, programa ou processo tem de constituir-se em solução inovadora para problemas sociais é condição para sua disseminação para outras localidades. Uma segunda característica relevante para a análise é a natureza do problema enfrentado. Se o problema “tratado” pela inovação é comum a outras localidades, a inovação tem, em princípio, o potencial de ser útil a estas outras localidades ou municipalidades. Outro aspecto importante refere-se à percepção do problema ou desafio como relevantes. A existência de um problema similar em locais distintos da localidade onde a iniciativa foi implantada pela primeira vez não constitui um fator suficiente para que a disseminação ocorra. A inovação tenderá a ser adotada por outros municípios se os atores sociais e políticos dessas localidades considerarem os problemas tratados pela inovação como problemas relevantes, que requerem resposta e busca de soluções inovadoras. Um quarto fator apontado pela autora consiste na existência de convergência entre o problema tratado pela política ou programa inovador e a agenda de políticas públicas de diferentes

localidades. Outros aspectos discutidos por Farah são o acesso à informação e o papel ativo desempenhado por atores sociais e políticos na seleção de inovações nas localidades adotantes.

Outro tema importante para a compreensão da inovação no setor público, mas com poucos estudos publicados até o momento é a gestão de riscos. Brown (2010), em seu artigo sobre como balancear risco e inovação para melhorar a prática de trabalhos sociais, identificou que os governos têm falhado em apoiar a inovação por não terem produzido estratégias de gestão de riscos sofisticadas o suficiente para permitir um processo de análise crítica do risco que dê conta da natureza do trabalho social e gere evidências de efetividade. A autora conclui também que é necessário haver um reconhecimento explícito por parte do governo de que eles estão a par dos riscos envolvidos e que estão preparados para assumi-los. Até lá, segundo a autora, a distância que separa a ambição política e a realidade prática se manterá potencialmente grande.

Nos últimos anos, outras linhas de pesquisa sobre inovação no setor público vêm sendo conduzidas por governos ou agências estatais. Em 2010, por exemplo, a Comissão Europeia publicou um relatório da pesquisa realizada pelo Instituto Gallup para medir as estratégias de inovação de organizações públicas europeias em resposta a oportunidades e restrições de um ambiente em constante mudança (THE GALLUP ORGANIZATION, 2010). Já em 2011, foram publicados diversos relatórios de pesquisas conduzidas por agências estatais sobre inovação no setor público em diversos países. O *National Audit Office* (2006) do Reino Unido desenvolveu uma pesquisa sobre inovação no governo central, buscando identificar os indutores internos e externos, os potenciais impactos positivos e negativos e as barreiras para a inovação.

Por sua vez, o projeto *Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: toward a common statistical approach* (MEPIN), iniciado em 2008 e concluído em 2011, teve como objetivo desenvolver um modelo de medição para coletar dados sobre inovação no setor público comparáveis internacionalmente (BLOCH, 2011). No estudo piloto realizado com organizações públicas da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia foram pesquisados diversos aspectos, a saber: tipos de inovações mais frequentes; atividades e gastos em inovação; objetivos da inovação; canais de informação para atividades de inovação; cooperação em inovação; financiamento externo de inovações; práticas inovadoras de compras e aquisições; indutores da inovação; estratégia de inovação, gestão da inovação e barreiras à inovação.

Outra agência governamental interessada no tema é a *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (NESTA) do Reino Unido, que também vem empreendendo estudos desde 2008 a fim de construir índices capazes de capturar as particularidades da inovação em organizações públicas. Em 2011, foi publicado o relatório final da pesquisa piloto que testou um modelo de medição da inovação no setor público baseado em capacidades para inovação, atividades de inovação, impacto no desempenho e condições setoriais para a inovação (HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011).

Conforme discutido até aqui, a análise do estado da arte da pesquisa sobre inovação no setor público evidencia o interesse crescente sobre o tema entre pesquisadores nacionais e internacionais, merecendo destaque o grande número de pesquisas que buscam identificar os fatores ambientais, organizacionais e gerenciais que influenciam a inovação no setor público. Foi evidenciada também uma lacuna de pesquisa sobre quais destes fatores atuam como indutores ou como barreiras nesse processo, estimulando ou impedindo o desenvolvimento e a implementação de práticas inovadoras. Nas seções a seguir, fatores que estimulam ou que dificultam a inovação no setor público são discutidos de maneira mais detalhada. É importante destacar, porém, que devido à escassez de pesquisas científicas sobre indutores e barreiras à inovação no setor público, estudos não empíricos nessa temática e referências do setor privado também foram analisadas.

2.3. INDUTORES DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A identificação dos fatores indutores da inovação é de grande valia para o entendimento do processo de inovação e para a formulação de políticas públicas. Em mercados competitivos, a inovação é predominantemente uma estratégia para criar novas oportunidades de lucro. Por meio da inovação, empresas buscam melhorar seu desempenho, seja pelo aumento da demanda ou pela redução de custos. Seus objetivos podem também se relacionar a produtos, mercados, eficiência, qualidade ou à capacidade de aprendizado e de implementação de mudanças (OCDE, 2005). Já o setor público guia-se por princípios econômicos de eficiência, buscando minimizar gastos e maximizar a qualidade dos serviços. Mulgan (2007) afirma que a inovação no setor público não pode ser simplesmente institucionalizada ou planejada, mas que há muitas coisas que governos podem fazer para melhorar as chances de novas ideias criarem valor público, como criar ambientes favoráveis à inovação, recrutar inovadores, prover mercado para soluções e produtos e criar espaços protegidos onde ideias radicais possam se desenvolver.

Segundo Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p.89), indutores são “influências que podem ser mobilizadas para se alcançar a inovação eficaz e representam ferramentas que podem ser usadas para a gestão da inovação em qualquer organização”. Para Bloch (2010, p.18), indutores são fatores-chave que conduzem o processo de inovação tais como pessoas, organizações ou outros fatores que incentivam a inovação. Já para Luke, Verreynne e Kearins (2010, p.145), indutores são “elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras” e devem ser diferenciados dos facilitadores que são aqueles atributos que apoiam as atividades inovadoras e empreendedoras, mas que não são consideradas centrais ou fundamentais para a emergência da inovação.

Para Halvorsen (2005), os principais indutores da inovação no setor público são: (i) a realização de eleições em intervalos fixos em países democráticos, fomentando a criatividade e a inovação para revitalizar políticas públicas; (ii) a opinião popular, principalmente em assuntos considerados relevantes pela mídia; (iii) os acordos internacionais, leis e novos regulamentos; (iv) os desenvolvimentos tecnológicos e científicos; (v) outros desenvolvimentos sociais como crescimento populacional, movimentos migratórios e crises econômicas; e (vi) a frustração de servidores e cidadãos com a falta de habilidade das instituições públicas de proverem serviços dentro da qualidade esperada.

Sorensen e Torfing (2010, p.6) argumentam que “novos objetivos e padrões definidos pela alta direção e a implementação de formas mais rigorosas de gestão do desempenho” também podem forçar as organizações públicas a mudar regras estabelecidas, normas e rotinas. Pressões para inovar também costumam vir de dentro das próprias organizações, onde servidores públicos com bom nível educacional e que se pautam por valores e ambições profissionais, se veem motivados a melhorar seus próprios desempenhos. Também a nova agenda de inovação oferece uma boa oportunidade para que profissionais mobilizem seus conhecimentos e competências para reforçar padrões de desempenho mais rígidos. Os autores acrescentam ainda que cidadãos, clientes e usuários estão muito mais engajados em expor as suas demandas, dar *feedback* e cooperar na produção de serviços públicos que em mercados privados.

Mulgan (2007) identifica seis elementos capazes de promover a inovação no setor público: capacidade das lideranças em estabelecer uma cultura de inovação; gatilhos políticos, orçamentários e tecnológicos e necessidades dos cidadãos; criatividade e capacidade de recombinação; estímulo a protótipos e pilotos; capacidade para mobilizar implementação em larga escala e disseminação da inovação; e existência de um sistema sofisticado de gestão de riscos.

Já Koch e Hauknes (2005) classificaram indutores da inovação em oito categorias conforme o Quadro 4 a seguir.

Categorias de indutores	Descrição
Orientados ao problema	Inovações que são introduzidas para responder a um ou mais problemas específicos (fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, dentre outros).
Melhoria não orientada a problemas	Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior. Por exemplo, fazer coisas mais rapidamente ou de maneira mais eficiente.
Diretriz política	Mudanças estratégicas no serviço público requerem decisões fortes do topo para a base. Pode ser baseada em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões. Também podem se refletir através da imposição de metas de desempenho.
Crescimento de uma cultura de revisão	Uma gama de práticas de avaliação vem sendo desenvolvida ao longo dos anos no setor público, a qual vem sendo usada para avaliar os potenciais impactos da inovação e para promover uma cultura de aprendizagem organizacional.
Mecanismos de suporte à inovação	Alocação apropriada de recursos (financeiros e outras formas de suporte) para promover a inovação e sua implementação. Aliado a alocação de recursos está o provimento de estruturas e sistemas destinados a promover, estimular ou disseminar a inovação (caixas de sugestão, mecanismos de <i>feedback</i> de <i>stakeholders</i> , atividades em rede, encorajamento de pensamentos alternativos e monitoramento de boas práticas dentro e fora da organização).
Capacidade para a inovação	Equipes com altos níveis de experiência profissional, criativos e com capacidade para resolver problemas, associado ao desejo de contribuir para a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.
Competitivos	Uso de metas de desempenho pode encorajar o uso de abordagens inovadoras.
Fatores tecnológicos	Introdução ou disponibilidade de uma nova tecnologia pode propiciar oportunidades para outros tipos de inovação (de processo, organizacional, de serviço, de sistema de interação, dentre outros).

Quadro 4: Categorias de indutores à inovação no setor público

Fonte: Koch e Hauknes (2005, p. 44).

Para Borins (2001a, p.313), as condições que levam a inovações podem ser classificadas em cinco grupos: “iniciativas oriundas do sistema político; novas lideranças; uma crise, definida como um problema ou falha visível atual ou antecipada publicamente; problemas internos (como a falta de habilidade para alcançar o público-alvo, atender às demandas por um programa, coordenar políticas ou restrições nos recursos); e novas oportunidades criadas por tecnologias ou outros fatores”.

Como fatores internos que induzem a inovação no setor público, Bloch (2011) identificou aspectos relativos à gestão e à estratégia da inovação e ao perfil e habilidades das pessoas envolvidas em atividades inovadoras. Outros indutores estudados foram o papel de usuários e das compras públicas, fatores políticos e o papel do orçamento e das regras orçamentárias.

A pesquisa realizada pelo *Gallup Organization* (2010) indicou como principais indutores da inovação no setor público: a introdução de novas leis e regulamentações; novas prioridades políticas definidas por dirigentes do alto escalão ou líderes políticos; iniciativas de governo eletrônico; e cortes obrigatórios no orçamento.

Em síntese, foram identificados diversos fatores que podem favorecer o surgimento da inovação no setor público. Com o objetivo de melhor subsidiar o estudo dos indutores à inovação, fatores que envolvem um maior nível de complexidade na sua definição como estratégia de inovação, perfil da força de trabalho e papel das lideranças, interação interna e externa e acesso à informação e gestão da inovação serão mais detalhados nas seções a seguir.

2.3.1. Estratégia de inovação

Atualmente há diversas definições para o termo estratégia. No entendimento de Ansoff (1991), estratégia é um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento de uma organização. Já Hax (1990) entende que a estratégia provê um senso de unidade, direção e propósito, assim como facilita as mudanças necessárias à adaptação da organização ao seu ambiente.

Sob outra perspectiva, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998, p.9-14) propõem definir estratégia baseando-se em cinco Ps: plano, padrão, posição, perspectiva e estratagema (do termo em inglês *ploy*). Como um plano, a estratégia é “uma direção, um guia ou um curso de ação para o futuro”. Como um padrão, refere-se à “consistência do comportamento ao longo do tempo”. A estratégia entendida como posição é a “localização de determinados produtos em determinados mercados”, isto é a “criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades”. Como uma perspectiva, a estratégia “olha para dentro da organização e das cabeças dos estrategistas, mas também olha para cima – para a grande visão da empresa”. A estratégia também pode ser um estratagema, “uma manobra com a intenção de iludir um oponente ou competidor”.

Por sua vez, Porter (1986), entende que a estratégia é a combinação dos fins (metas) e dos meios (políticas) para criar uma posição defensável em uma indústria e assim obter retornos maiores para a empresa. Já Senge (1990) conceitua estratégia como um processo de aprendizado, tanto individual como coletivo, permitindo que a organização aprenda ao longo do tempo.

Diante do exposto, pode-se entender a estratégia como um quadro de referência para a decisão sobre o desenvolvimento das organizações. Neste sentido, Sundbo (2003) acrescenta que a estratégia é também uma fonte de inspiração para ideias inovadoras (já que a estratégia diz às pessoas onde as empresas desejam ir).

Diversas condições internas influenciam a maneira como uma organização gera ideias e implementa inovações. Uma delas refere-se ao fato da inovação estar contemplada na estratégia da organização. Segundo Richard et al. (2003) estratégia de inovação é aquela em que a organização enfatiza a criatividade e encoraja seus empregados a buscar abordagens alternativas na solução de problemas. Organizações que focam na inovação como um aspecto central de sua estratégia buscam de forma contínua explorar novos produtos e oportunidades de mercado, identificando tendências emergentes e mantendo-se na vanguarda das inovações.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008), reconhecendo que a inovação é uma atividade inerentemente arriscada, complementam a análise argumentando que é essencial fazer alguma seleção entre as várias oportunidades disponíveis. Essas escolhas devem se ajustar à estratégia geral adotada pela organização e serem construídas sobre áreas estabelecidas de competência técnica e mercadológica. Para os autores, essa base de conhecimento não precisa estar inserida necessariamente dentro da organização; é também possível buscá-la em competências externas. O essencial, nesse caso, é desenvolver os relacionamentos necessários para acessar os requisitos de conhecimento complementar, equipamentos e recursos que estão disponíveis fora da organização. Viotti (2003) complementa essa visão, considerando a inovação como resultado de um processo de interação entre oportunidades de mercado e a base de conhecimentos e capacitações da organização. Algumas inovações são motivadas por problemas nos seus processos internos (seja nas etapas de produção ou comercialização, ou nas etapas de planejamento ou implementação de políticas públicas). Quando isto ocorre, as organizações recorrem primeiramente às suas bases correntes de conhecimentos e capacitações, e quando essa se mostra incapaz de resolvê-los, recorrem ao desenvolvimento de uma solução inovadora ou à adoção de inovações já testadas em outras organizações.

Já Richard et al. (2003) argumentam que o foco estratégico em inovação pode permitir que organizações assumam a posição de explorar e se beneficiar mais amplamente de seus recursos. Segundo Barney (1991) recursos são todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, informação, conhecimento, entre outros, que sejam controlados pela organização, e que permitem conceber e implementar estratégias para melhorar sua eficiência e eficácia. De acordo com Barney (1991, p.101), os recursos podem ser classificados em três categorias, quais sejam: capital físico (tecnologia, equipamentos, localização geográfica);

capital humano (experiências de treinamento, julgamento, inteligência, relacionamento e ideias criativas de gerentes individuais e trabalhadores); e capital organizacional (estrutura, forma de comunicação, planejamento formal e informal, controle, sistemas de coordenação e relações informais entre grupos dentro e fora da organização).

Nesse sentido, as capacidades de uma organização estão relacionadas com a gestão dos recursos. Para Nelson e Winter (1996), o conceito de rotina assume um papel fundamental no processo de aprendizagem e evolução organizacional. No modelo proposto pelos autores, as organizações possuem comportamentos padronizados, previsíveis e regulares, os quais eles identificam como rotinas. Essas rotinas podem ser de três tipos: i) rotinas operacionais de curto prazo; ii) rotinas para controlar o aumento ou diminuição de capital; e iii) rotinas adaptativas, que buscam modificar padrões existentes ou estabelecer novos parâmetros (vínculos técnicos, produção, capacitação, políticas internas, etc). Em analogia à biologia evolucionária, as rotinas podem ser vistas como os genes, que tem a responsabilidade de transferir características benéficas aos herdeiros. Enquanto pessoas mudam nas organizações, rotinas e hábitos característicos permanecem ou se modificam em uma taxa mais lenta. A evolução das rotinas configura-se, portanto, em uma grande ferramenta de evolução organizacional.

Algumas pesquisas sobre inovação (BLOCH, 2011; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011) têm buscado verificar como a inovação se situa na estratégia geral das organizações públicas, que metas específicas são estabelecidas para atividades de inovação e se essas estratégias e metas são avaliadas periodicamente. Segundo Bloch (2011), apenas um terço das organizações públicas da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia definem metas para suas inovações e aproximadamente a mesma quantidade tem uma estratégia de inovação explícita. Hughes, Moore e Kataria (2011) encontraram resultados semelhantes em sua pesquisa sobre inovação em organizações públicas do Reino Unido, onde 37% das organizações pesquisadas relataram ter uma estratégia de inovação como parte da estratégia geral da organização. A análise dos dados revelou ainda que organizações com estratégias de inovação são mais inovadoras (em todos os indicadores pesquisados) que aquelas sem estratégias explícitas. Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) complementam essa visão ao observarem que a inserção da inovação no planejamento institucional das organizações indica a redução da dependência da iniciativa inovadora de lideranças personalizadas e de riscos causados por eventuais mudanças de equipe, constituindo elemento importante para sua sustentabilidade.

2.3.2. Interação interna e externa e acesso à informação

Atividades de inovação em organizações do setor público podem ser influenciadas de maneiras variadas pela relação com outros atores. O modo como procuram informações, cooperam com outras organizações e difundem suas ideias inovadoras são características que influenciam o processo de inovação.

Para Sundbo (2003), a organização precisa interagir com diversos atores internos e externos e participar de redes para desenvolver inovações. O autor considera que os padrões de interação refletem a maneira como ideias para inovações chegam à superfície e como elas são desenvolvidas.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008) descrevem a fase de aquisição de conhecimento pela organização como aquela que envolve a combinação entre conhecimento existente e novo para oferecer solução para um problema. Envolve tanto geração de conhecimento (através de pesquisa e desenvolvimento dentro e fora da organização), quanto transferência de tecnologia (entre fontes internas ou a partir de fontes externas).

Lemos (2000) corrobora com essa posição ao considerar a inovação como um processo iterativo, realizado com a contribuição de variados agentes econômicos e sociais que possuem diferentes tipos de informações e conhecimentos. A autora destaca também que a relevância do conhecimento como recurso fundamental para a inovação impõe a exploração e interação das mais diferentes fontes para sua obtenção.

Viotti (2003) chama a atenção para o modelo sistêmico de inovação onde as empresas não inovam isoladamente, mas geralmente o fazem no contexto de um sistema de redes de relações diretas ou indiretas com outras empresas, instituições de ensino e pesquisa, economia nacional e internacional, sistema normativo e um conjunto de outras instituições. Neste contexto, Gulati, Nohria e Zaheer (2000) definem redes interorganizacionais como uma série de relacionamentos horizontais e verticais entre diversas organizações da sociedade, incluindo atores públicos, privados e entidades. Segundo Reis et al. (2008, p.22)

a relação entre governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada vem se caracterizando por sistemas sociais informais que interagem cooperativamente entre seus participantes, estimulando a repetição desse processo ao longo do tempo, estabelecendo interdependências, facilitando a transferência de conhecimentos tácitos, elevando o nível de confiança e, permitindo que os mecanismos sociais sejam mais eficazes para alcançar seus objetivos.

Em consonância com o exposto anteriormente, pode-se concluir que atores internos e externos exercem um papel de destaque no processo de inovação em organizações públicas, sendo, portanto, de fundamental importância considerá-los no processo de formulação e implementação de estratégias de inovação. Freeman e Reed (1983) chamam esses grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados pelos objetivos da organização de *stakeholders*. No contexto do setor público, *stakeholders* podem ser empresas (sejam elas fornecedoras ou clientes), outras organizações públicas (parceiras, fornecedoras ou clientes), universidades e centros de pesquisa, usuários de serviços, associações e sindicatos, empregados, políticos, imprensa, dentre outros.

Pesquisa recente realizada em países da União Europeia (THE GALLUP ORGANIZATION, 2010) revelou que as principais fontes de informação para inovação em organizações públicas são ideias da própria equipe (45%), ideias dos gerentes (48%) e sugestões de clientes e usuários (46%). No que diz respeito à cooperação com outras organizações no desenvolvimento de inovações, a pesquisa de Hughes, Moore e Kataria (2011) identificou que acima de 80% das organizações públicas pesquisadas usam o aconselhamento ou suporte de organizações similares ou de outros atores externos no desenvolvimento de novos serviços.

Outro aspecto que vem sendo estudado na relação entre governos e *stakeholders* é o papel das compras públicas como indutoras de inovação nos seus fornecedores. Para Halvorsen (2005, p. 4), as compras públicas podem ser úteis para introduzir inovações no setor público e afirmam que, embora grande parte do que é comprado sejam *commodities*, as quais não são necessariamente inovadoras, uma parte das compras públicas frequentemente envolve desenvolvimento de novas tecnologias ou pelo menos algum nível de adaptação de requisitos para atender aos usuários finais dessa tecnologia. É importante frisar, que o conceito de tecnologia, segundo os autores, seria mais amplo, considerando “artefatos, processos de produção e maneiras de organizar o trabalho novos ou melhorados tanto no nível individual quanto sistêmico”.

Moreira e Vargas (2009) desenvolveram um modelo para analisar teórica e operacionalmente a dinâmica do processo de inovação nas empresas quando o governo é o cliente preferencial, concluindo que as compras governamentais podem se constituir em instrumentos eficazes para a indução de inovações. Já Bloch (2011), ao perguntar se as organizações lançaram editais de compras públicas que encorajavam o desenvolvimento de novos produtos ou serviços (através da especificação de novos atributos ou por outros meios), obteve resultados não conclusivos. Na Suécia, Dinamarca e Islândia, entre 40 e 50% dos

respondentes relataram que as compras governamentais exerceram o papel de indutor de inovação, enquanto na Noruega, apenas 16% das organizações públicas responderam positivamente a esta questão. Bloch não conseguiu identificar o porquê da diferença nos resultados, mas apontou para o fato de que no processo de validação do questionário de medição da inovação no setor público de países nórdicos, alguns respondentes haviam demonstrado dificuldade para entender o papel das compras públicas como indutor da inovação.

2.3.3. Perfil da força de trabalho e papel da liderança

O papel das pessoas na inovação é importante tanto para empresas quanto para organizações públicas. O Manual de Oslo (OCDE, 2005) define como temas de interesse nesta área, a qualidade do sistema educacional e como ele integra as necessidades das empresas inovadoras e de outras organizações; quais esforços as firmas fazem para investir em seus empregados; se a atividade de inovação é dificultada pela carência de pessoal qualificado; se há oportunidades suficientes para o treinamento dos trabalhadores; e o quão adaptativa é a força de trabalho em termos de mobilidade entre as regiões e setores.

Outro aspecto importante explorado é o papel que os líderes exercem na inovação. A literatura sobre liderança estratégica e organizacional aponta que dirigentes influenciam fortemente a cultura organizacional e a capacidade para mudança e inovação. Suas responsabilidades sobre a análise do ambiente, formulação de políticas e controle de recursos fazem desse grupo uma força potencial contra ou a favor da inovação, especialmente se a tomada de decisão é concentrada em suas mãos (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2006).

Alguns autores têm se debruçado sobre alguns aspectos da liderança de inovações no setor público. Schwella (2005), por exemplo, defende que enfrentar o conjunto de questões geradas por fenômenos complexos e dinâmicos associados à inovação exige uma abordagem de aprendizagem social da liderança. As pessoas e as organizações precisam ser mobilizadas para um processo de aprendizagem pelo qual irão adaptar seus comportamentos a fim de progredir sob condições de incerteza e turbulência, e isso exige diferentes competências de liderança como reflexão e análise, associadas a competências de facilitação.

Deschamps (2003), por sua vez, argumenta que a inovação exige um perfil específico de liderança. Para ele, líderes de inovação são executivos seniores – não importando suas funções ou posições – que espontaneamente instigam, patrocinam e conduzem inovações em suas organizações. Mesmo enfrentando a resistência de seus colegas e superiores, esses

executivos se colocam ao lado de inovadores para desafiar o *status quo*. Tendo em mente que nem todos os dirigentes são líderes e que nem todos os líderes são líderes de inovação, Deschamps identifica seis tarefas específicas que configuram a liderança em inovação: (i) atrair e reter inovadores e empreendedores; (ii) formular uma visão clara e definir as prioridades de inovação; (iii) desenhar o caminho que levará à sua visão e mobilizar pessoas para implementá-lo; (iv) aceitar o risco de lançar e voltar atrás em novas ideias; (v) construir um processo e uma cultura de inovação. Deschamps conclui explicando que líderes de inovação, independentemente de seus talentos e qualidades, sempre estarão vulneráveis, mesmo que façam parte da alta direção. Seus colegas mais conservadores os desafiarão pelos riscos que eles assumem e alguns não perderão a oportunidade de lembrá-los, por anos, dos projetos que falharam. No entanto, a questão essencial é que para que negócios cresçam e serviços públicos atinjam melhores níveis de qualidade, faz-se necessário delegar responsabilidades, encorajar iniciativas inovadoras e atrair líderes dispostos a assumir riscos.

Pesquisas empíricas concluíram que líderes que assumem uma posição de agentes de mudança em suas organizações afetam positivamente a adoção de inovações (FERNANDEZ; WISE, 2010; HANSEN, 2010). Borins (2001a, 2002) corrobora essa posição ao afirmar que quando as inovações são originadas por gerentes do nível intermediário ou de linha de frente, o suporte de dirigentes e líderes é essencial para o sucesso da inovação. Este suporte inclui, por exemplo, estabelecer objetivos organizacionais claros e que encorajam a equipe a atuar de maneira inovadora; disponibilidade para ser consultado pela equipe; estabelecer premiações para inovações e prover reconhecimento informal para os inovadores; proteger inovadores, assegurando que seus projetos tenham uma chance justa de apresentar resultados e disponibilizando recursos para as inovações. No entanto, pesquisas recentes revelam que equipes que recebem incentivos para inovar ou que são lideradas por gerentes que apoiam o teste de ideias por tentativa e erro ainda são minoria no serviço público (THE GALLUP ORGANIZATION, 2010; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011; BLOCH, 2011).

Outra linha de pesquisa tem buscado verificar se características pessoais dos gerentes como histórico educacional, idade, experiência e atitude influenciam inovações em organizações públicas. Huber et al. (1993 apud DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009) argumentam que idade e tempo no cargo podem afetar negativamente a inovação nas organizações. Os autores consideram que gerentes com mais idade aceitam e comprometem-se psicologicamente com rotinas e condições organizacionais prevaletentes, tendendo, portanto, a comprometer-se menos com mudanças. De maneira similar, enquanto gerentes novos em suas posições são mais receptivos às inovações porque trazem novas perspectivas,

gerentes com maior tempo no cargo tendem a aceitar a organização como ela é e a resistirem mais à adoção de novas maneiras de trabalhar. Já Kearney, Feldman e Scavo (2000) discordam de Huber et al. (1993) e concluem em sua pesquisa que, em organizações públicas, a antiguidade é respeitada e servidores públicos com mais experiência costumam ter boas ideias para a melhoria do desempenho; portanto, a idade e o tempo no cargo de um gerente podem afetar positivamente a inovação.

Os resultados da pesquisa de Damanpour e Schneider (2009) sobre antecedentes gerenciais da adoção de inovações em 725 governos locais nos Estados Unidos indicaram que a idade dos gerentes não afeta significativamente a adoção de inovações. Já o tempo do gerente no cargo apresentou um efeito não linear, levando a crer que a experiência gerencial afeta positivamente a adoção de inovações até o ponto em que diminui a disposição dos gerentes a mudar práticas e rotinas organizacionais existentes, com as quais já ficaram acostumados. Outro fator analisado, o nível educacional dos gerentes, foi relacionado positivamente com a adoção de inovações, apoiando a constatação de que por meio de mais educação, as capacidades intelectuais e o nível de especialização dos gerentes é aumentada, beneficiando a inovação nas organizações.

Já a pesquisa do *Gallup Organization* (2010) realizada em organizações públicas europeias revelou que em 23% daquelas que são líderes na oferta de serviços inovadores, mais de 50% dos empregados possui nível superior e que a maioria das organizações que introduziu alguma inovação nos últimos três anos, confirmou que ofereceu treinamento para ajudar seus empregados a adotar, usar ou prover as soluções inovadoras. No Brasil, a pesquisa sobre sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação da ENAP revelou que dentre aquelas que continuam ativas, a grande maioria dos responsáveis pela iniciativa (81,2%) vincula-se de forma permanente à administração pública federal (concursados) e apenas 15,9% dos respondentes possuem vínculo temporário (contratos temporários, cessão de outros órgãos, cargos comissionados). No entanto, contrariando a pesquisa europeia, apenas 7% dos respondentes incentivam ou oferecem capacitações específicas às equipes envolvidas em inovações (FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010).

Complementando a análise do perfil daqueles que introduzem inovações no setor público, Borins (2001a, p.312-313), argumenta que inovações no setor público são tradicionalmente vistas como originárias no topo das organizações e depois implementadas por servidores públicos permanentes. Segundo o autor, o exame das iniciativas premiadas revelou uma história diferente. Entre as iniciativas inovadoras pesquisadas, aproximadamente 50% das inovações foram originadas por gerências de nível intermediário ou trabalhadores da

linha de frente (que trabalham diretamente no contato com o público), 25% por dirigentes das organizações, 20% por políticos e 10% por indivíduos fora do governo. Borins destaca ainda que tanto no setor público quanto no privado, os níveis intermediários e de linha de frente são formados por jovens, em sua maioria, que estão próximos ao pensamento de vanguarda encontrado na universidade. Eles também estão mais próximos às operações do dia a dia e, portanto, em uma posição de aplicar o que aprenderam de maneira inovadora. Este achado de que ideias inovadoras emergem de todos os níveis da organização, segundo o autor, possui importantes implicações. A principal delas é que se as inovações podem vir de qualquer lugar, então as organizações serão mais inovadoras se conseguirem estimular a inovação por toda a parte.

2.3.4. Gestão da inovação

Gerenciar a inovação se tornou um dos principais desafios estratégicos enfrentados por organizações de todos os tipos, tamanhos e setores (BESSANT, 2003), porém estudos sobre os fatores que compreendem uma gestão eficaz da inovação em organizações privadas são encontrados em maior número que em organizações públicas.

Para Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 100), “o sucesso da inovação parece depender de dois ingredientes básicos: fontes técnicas (pessoal, equipamento, conhecimento, dinheiro, dentre outros.) e competências da organização para gerenciá-las”. Para os autores, a gestão eficaz da inovação é basicamente resultante da concepção e incremento de rotinas efetivas. Aprender a fazê-lo depende de reconhecer e compreender essas rotinas (sejam elas desenvolvidas internamente, sejam observadas em outra organização) e facilitar seu surgimento dentro da própria organização. Os autores defendem que rotinas efetivas precisam estar integradas com habilidades mais amplas, que juntas, constituem a capacidade da organização para gerenciar a inovação.

O Quadro 5 a seguir apresenta alguns exemplos de habilidades fundamentais para gestão da inovação.

Habilidade básica	Rotinas facilitadoras
Reconhecimento	Vasculhar o cenário à procura de sinais tecnológicos e econômicos que iniciem o processo de mudança.
Alinhamento	Garantir que haja coerência e adequação entre a estratégia comercial e a mudança proposta – não inovar porque é moda ou como resposta involuntária à atividade da concorrência.
Aquisição	Reconhecer as limitações da base tecnológica da própria empresa e ser capaz de contatar fontes externas de conhecimento, informação, equipamento. Transferir tecnologia de várias fontes externas e conectá-la a pontos internos relevantes da empresa.
Geração	Ter habilidade de criar algumas formas de tecnologia internamente – por meio de P&D, grupos de engenharia interna.
Escolha	Explorar e selecionar a resposta mais adequada a estímulos ambientais que se ajuste à estratégia adotada e à base de recursos internos/rede tecnológica externa.
Execução	Gerenciar projetos de desenvolvimento para novos produtos ou processos, desde a ideia inicial até seu lançamento final. Monitorar e controlar tais projetos.
Implantação	Gerenciar a introdução da mudança – técnica ou outra – na empresa para garantir a aceitação e o uso eficaz da inovação.
Aprendizagem	Ter a habilidade de avaliar e refletir sobre o processo de inovação e identificar lições para melhoria de rotinas gerenciais.
Desenvolvimento da empresa	Implementar rotinas eficazes – em estruturas, processos, comportamentos básicos.

Quadro 5: Habilidades fundamentais para gestão da inovação

Fonte: Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 104).

Em resumo, Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 107) concluem que a inovação eficaz está estreitamente associada à forma como a empresa escolhe e gerencia seus projetos, coordena o fluxo de diferentes funções, contata novos clientes, dentre outros. Do mesmo modo, Bessant (2003) identifica como principais desafios para a gestão da inovação criar e reforçar padrões de comportamento (identificando e estabelecendo rotinas de inovação), criar ambientes de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo dessas rotinas e aumentar a capacidade de inovação por meio do envolvimento cada vez maior de pessoas no processo de inovação.

Matthews (2002), por sua vez, argumenta que, para que uma organização madura desenvolva sua capacidade de gestão da inovação, deve disponibilizar recursos; prover estruturas e processos colaborativos para resolver problemas criativamente e conectar as inovações aos negócios existentes; e incorporar a inovação como um componente significativo da estratégia organizacional.

Van de Ven, Angle e Poole (2000) também apontam algumas questões que devem ser levadas em consideração na gestão da inovação, a fim de potencializar a sua possibilidade de sucesso. Uma primeira sugestão é estruturar o contexto da organização para permitir e motivar comportamentos inovadores. Segundo os autores, fatores motivacionais chave incluem oferecer de maneira equilibrada recompensas para comportamentos inovadores. Prêmios individualizados tendem a aumentar a geração de ideias e inovações radicais, enquanto prêmios grupais tendem a aumentar a implementação e inovações incrementais. Colocar pessoas em confronto direto com fontes de problemas e oportunidades também seria

uma boa estratégia para motivar as pessoas para a ação. Outras sugestões importantes para uma gestão eficaz da inovação são (i) buscar estabilizar a equipe central da inovação (minimizar a rotatividade de pessoal); (ii) estruturar oportunidades; (iii) disponibilizar recursos; (iv) ter um patrocinador não somente poderoso, mas também um eficaz facilitador de processo; e (v) avaliar as lições aprendidas durante o processo.

Sundbo (2003) também destaca a importância do processo de inovação resultar em aprendizado para a organização. As experiências sobre como o processo se deu e como as inovações se comportaram na prática devem ser coletadas, analisadas e devem resultar em mudanças nas estratégias. Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p.89) complementam essa visão ao defender “que a gestão da inovação é uma capacidade *aprendida*” e que embora haja fatores comuns a serem confrontados e um conjunto convergente de receitas para lidar com os mesmos, cada empresa deve encontrar sua própria solução e desenvolvê-la dentro de seu próprio contexto.

Algumas pesquisas têm buscado identificar como organizações do setor público inovam e como elas estruturam, organizam e promovem a inovação. Hughes, Moore e Kataria (2011) concluíram em sua pesquisa que falta uma abordagem sistemática para gestão da inovação. Menos de 50% das organizações públicas do Reino Unido pesquisadas concordaram fortemente que adotam abordagens estruturadas para desenvolver novas ideias; alocam as pessoas adequadas aos projetos; investem em capacitação e implementam novas ideias rapidamente.

A gestão da inovação por meio de departamentos especializados também é um fenômeno raro no setor público, sendo mais comum encontrar relatos sobre a organização de atividades de inovação em projetos gerenciados por grupos de trabalho (BLOCH, 2011). Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) observaram que organizações que possuem práticas de planejamento estratégico e gestão de informações e do conhecimento criam condições para melhor gerenciamento da iniciativa inovadora e para sua continuidade, gerando um círculo virtuoso. Avaliações regulares do processo de inovação também foram encontradas em pequeno número nas pesquisas realizadas (BLOCH, 2011; FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010, THE GALLUP ORGANIZATION, 2010).

Conforme já relatado anteriormente na discussão sobre o estado da arte dos estudos sobre inovação no setor público, Walker, Damanpour e Devece (2010) sintetizam a importância da gestão da inovação, ao evidenciar em sua pesquisa que para assegurar melhores resultados, é fundamental que organizações implementem estruturas apropriadas para a gestão do desempenho organizacional.

Em resumo, esta seção buscou identificar os principais indutores da inovação no setor público. No entanto, para uma melhor compreensão do fenômeno, faz-se necessária também a análise dos principais fatores que atuam como obstáculos à inovação em organizações públicas. Este será o tema da próxima seção.

2.4. 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. 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 são alguns exemplos de barreiras à inovação em empresas privadas (OCDE, 2005).

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, dentre outros. Já as barreiras internas podem ser relacionadas às pessoas, à estrutura ou à estratégia.

O Quadro 6 a seguir descreve alguns exemplos de barreiras internas e externas à inovação propostas por Hadjimanolis (2003).

Externas	Internas
1. Relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de P&D, foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento)	Relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, déficits 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)	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)	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)

Quadro 6: Barreiras externas e internas à inovação

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

Algumas das barreiras relacionadas ao mercado identificadas por Hadjimanolis (2003, p.561-563) referem-se a 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 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 outro lado, 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, déficits de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização, dentre 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.

Barreiras sociais e políticas dizem respeito às normas e influências de poder dentro das organizações. 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 – um objetivo político em um mercado por votos que premia políticos ou partidos quando bem-sucedidos – 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. Em mercados competitivos, aqueles que financiam a inovação esperam grandes compensações em caso de sucesso, mas também assumem os riscos de um possível fracasso. Já no setor público, Potts e Kastle (2010) argumentam que 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.

Já Mulgan (2007), por sua vez, 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. 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.

Outro fator apontado por Mulgan refere-se à dificuldade de prever o sucesso das inovações, gerando insegurança sobre a alocação de recursos nessas atividades. Outras barreiras se sustentam sobre a baixa interatividade entre os diferentes departamentos das organizações públicas que dificultam a disseminação de conhecimentos ou em estruturas inadequadas em termos de recursos e capacidade de financiamento de inovações.

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 reduzem 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 necessárias para gerar, selecionar, implementar e difundir ideias (BOMMERT, 2010, p. 21). Uma razão para a aversão ao risco é o medo de ser considerado culpado publicamente pelo fracasso ou a imagem que o governo age de maneira irresponsável com o dinheiro público.

Bommert afirma 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).

Já na pesquisa do *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, 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. Já em serviços de saúde, a regulação é vista mais como um indutor.

Em síntese, as pesquisas evidenciam como principais barreiras à inovação no setor público: rigidez de regulamentações, pessoal ou 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 DE PESQUISA

A seguir será apresentado o tipo de pesquisa conduzido, as características da população, os critérios de seleção dos participantes, os instrumentos de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1. TIPO DE PESQUISA

De acordo com Vergara (2000), esta pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como exploratória e descritiva. Exploratória porque ainda há pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre inovação no setor público; e descritiva porque pretendeu caracterizar os indutores e barreiras à inovação em gestão.

Quanto aos meios de investigação, essa pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e de campo. É pesquisa bibliográfica porque foram examinados artigos científicos sobre o assunto, teses, dissertações e manuais, além de documentos sobre as organizações e as iniciativas inovadoras investigadas. É uma pesquisa de campo, pois os dados foram coletados em organizações públicas do governo federal com sede em Brasília.

A pesquisa foi realizada em duas fases: uma qualitativa (pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas) e outra quantitativa (levantamento de dados - *survey*). Levando em consideração que a combinação de abordagens qualitativas e quantitativas vem sendo cada vez mais adotada entre pesquisadores de ciências sociais, Creswell (2010) afirma que o uso de métodos mistos permite obter mais informações do que cada uma das formas isoladamente e que a combinação de métodos qualitativos e quantitativos proporciona uma maior compreensão dos problemas de pesquisa. Neste contexto, a classificação proposta por Miles e Huberman (1994) aponta ainda que a pesquisa se caracterizou também pela triangulação de métodos (pesquisa documental, entrevistas e levantamento de dados - *survey*) e de tipos de dados (combinando dados qualitativos e quantitativos).

As técnicas de coleta de dados selecionadas estão descritas no Quadro 7 a seguir, indicando sua relação com os objetivos específicos da pesquisa.

Fonte dos dados	Técnicas de coleta de dados	Objetivos
Secundárias	Pesquisa documental	Identificar e caracterizar indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas da administração pública federal a partir da percepção de dirigentes e gerar subsídios para a construção das escalas de medição de indutores e barreiras.
Primárias	Entrevista	Identificar e caracterizar indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas da administração pública federal a partir da percepção de dirigentes e gerar subsídios para a construção das escalas de medição de indutores e barreiras.
	Levantamento de dados (<i>survey</i>)	Construir e validar duas escalas para medir indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a partir da percepção de seus dirigentes; Verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

Quadro 7: Técnicas de coleta de dados

Fonte: Elaborado pela autora.

3.2. INOVAÇÕES, INDUTORES E BARREIRAS: DEFINIÇÕES

De acordo com Pasquali (1999, p.45), é preciso conceituar os construtos de forma clara e precisa, baseando-se na literatura, o que pode envolver a formulação de definições constitutivas, que “correspondam a construtos definidos por meio de outros construtos”. Apresentam-se a seguir, as definições constitutivas dos construtos que subsidiaram a criação do roteiro de entrevista e que foram utilizadas como referência para a criação dos itens que compuseram as duas escalas construídas com o propósito de medir indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas brasileiras na percepção de dirigentes.

Dentre os conceitos de inovação revisados na literatura, o elaborado por West e Farr (1990) pareceu ser mais completo, pois aborda questões como a intencionalidade da inovação, a diversidade de tipos (ideias, processos, produtos, procedimentos), situa o grau de novidade em relação à unidade adotante e prevê uma gama de possíveis beneficiários.

Em relação ao conceito de inovação em gestão, optou-se pela definição proposta por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p.829) “geração e implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas que são novas para o estado da arte e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais” com algumas alterações.

Já para as concepções de indutores e barreiras, as definições selecionadas foram respectivamente as de Luke, Verreynne e Kearins (2010) e de Hadjimanolis (2003).

No Quadro 8 a seguir são apresentadas as definições constitutivas de inovação, inovação em gestão, indutores e barreiras selecionados para a pesquisa.

Construto	Definição constitutiva
Inovação	Introdução intencional, dentro de um grupo ou organização, de ideias, processos, produtos ou novos procedimentos relevantes para a unidade, os quais, adotados, visam gerar benefícios para o indivíduo, o grupo, a organização ou a sociedade como um todo (WEST; FARR, 1990).
Inovação em gestão	Implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais (BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008).
Indutores	Elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010).
Barreiras	Qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação (HADJIMANOLIS, 2003).

Quadro 8: Definições constitutivas de inovação, inovação em gestão, indutores e barreiras
Fonte: Elaborado pela autora.

3.3. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Para cumprir a missão determinada pela Constituição Federal, a União e demais entes da federação estruturam-se em órgãos e entidades a quem são atribuídos competências específicas e disponibilizados meios para o atendimento das necessidades e demandas da sociedade. No poder Executivo Federal, o qual atua na formulação e implementação de programas de governo ou na prestação de serviço público, esta estrutura é formada por órgãos de administração direta, como os ministérios, e indireta, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

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 dos indutores e 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 e que “são eles também que podem criar ambientes favoráveis à inovação na administração pública” (KERR DO AMARAL; LICIO, 2008, p.5). 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).

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

3.4. POPULAÇÃO E AMOSTRA

3.4.1. População

Atualmente, há 21.887 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no poder executivo federal, os quais podem ser ocupados por servidores com cargo efetivo, por profissionais sem vínculo com o serviço público ou requisitados de outros órgãos ou esferas. Este número inclui os servidores civis da administração direta (ministérios) e da administração indireta (autarquias e fundações), excluindo, portanto, empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 2011).

A Tabela 1 a seguir apresenta o quantitativo dos ocupantes de DAS da administração direta, autárquica e fundacional, segundo o nível de função em setembro de 2011.

Tabela 1: Quantitativo dos ocupantes de DAS segundo o nível de função

Nível da função	Número de ocupantes de DAS em setembro de 2011
DAS-1	7.128
DAS-2	6.034
DAS-3	4.133
DAS-4	3.347
DAS-5	1.035
DAS-6	210
Total	21.887

Fonte: Brasil (2011, p.109).

Como esta pesquisa inclui dirigentes ocupantes de DAS 4, 5 e 6, a população objeto deste estudo é composta de 4.592 agentes públicos.

Analisando-se o nível de escolaridade deste estrato da população disponível no Boletim Estatístico de Pessoal do governo federal (BRASIL, 2011), pode-se perceber que em sua maioria, os ocupantes de DAS 4, 5 e 6 possuem nível superior completo.

Tabela 2: Participação percentual dos ocupantes de DAS, por nível de escolaridade, segundo o nível de função

Nível da função	1º grau	2º grau	3º Grau	Especialização	Pós-graduação ¹
DAS-4	0,4%	7,3%	82,8%	2,9%	6,5%
DAS-5	0,4%	4,3%	85,1%	2,2%	7,9%
DAS-6	0,5%	5,7%	79,0%	2,4%	12,4%

Fonte: Brasil (2011, p.110).

¹ – Incluído aperfeiçoamento, mestrado, doutorado, PHD, livre docência.

3.4.2. Participantes das entrevistas individuais

Segundo Zanelli (2002), planejar pesquisas com recursos qualitativos, em particular a entrevista qualitativa, requer considerar minuciosamente o que focalizar, quem e, principalmente, por que interrogar pessoas. Logo, um ponto importante para definição dos participantes das entrevistas é saber quais indivíduos têm uma vinculação mais significativa com o problema investigado.

Na primeira fase da pesquisa, foram conduzidas entrevistas individuais com colaboradores de ministérios, autarquias e fundações federais a fim de apoiar o processo de elaboração dos instrumentos a serem empregados na identificação de indutores e barreiras à inovação em gestão.

Com o objetivo de assegurar que os entrevistados estivessem, de alguma forma, familiarizados com conceitos e práticas inovadoras, optou-se por selecionar pessoas que tenham sido responsáveis por iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal nos últimos dois anos. O Concurso, promovido há 15 anos pela Escola Nacional de

Administração Pública (ENAP) com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, premia práticas inovadoras com eficácia comprovada, que contribuem para o aumento da capacidade de governo e para elevar o nível de governança e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Para 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, disponíveis no *site* <http://inovacao.enap.gov.br>, 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.

Dentre as 20 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.

As Tabelas 3 e 4 apresentam a classificação das trinta iniciativas analisadas entre 2008 e 2010 por tipo de inovação e por personalidade jurídica do Órgão.

Tabela 3: Quantitativo de inovações premiadas por tipo por ano

Tipo de Inovação/Ano	2010	2009	2008	%
Serviço	3	0	2	16
Processo	3	4	4	37
Gestão	4	6	4	47
Total	10	10	10	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre as 30 iniciativas premiadas no Concurso Inovação em 2010, 2009 e 2008, 47% podem ser classificadas como inovação em gestão, 37% inovação em processo e 16% inovação em serviço e 53% das iniciativas foram implementadas em órgãos da administração direta, 27% em autarquias, 10% em fundações, 7% em empresas públicas e 3% em sociedades de economia mista.

Tabela 4: Quantitativo de inovações premiadas por tipo de inovação e por tipo de personalidade jurídica do órgão

Personalidade Jurídica/Tipo de Inovação	Serviço	Processo	Gestão	%
Administração Direta	2	6	8	53
Fundação	1	1	1	10
Autarquia	1	4	3	27
Empresa Pública	0	0	2	7
Sociedade Economia Mista	1	0	0	3
Total	5	11	14	100

Fonte: Elaborado pela autora.

A Tabela 5 indica o quantitativo de inovações premiadas por tipo de inovação e por tipo de personalidade jurídica do órgão que tinha responsáveis residentes em Brasília.

Tabela 5: Quantitativo de inovações premiadas por tipo de inovação e por tipo de personalidade jurídica do órgão que tem responsáveis residentes em Brasília

Personalidade Jurídica/Tipo de Inovação	Serviço	Processo	Gestão	%
Administração Direta	1	5	8	63
Fundação	1	0	0	5
Autarquia	1	3	2	27
Empresa Pública	0	0	1	5
Total	3	8	11	100

O Quadro 9 indica as iniciativas que atenderam aos critérios de seleção 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

Continuação do Quadro 9: Iniciativas inovadoras selecionadas para as entrevistas individuais

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

Quadro 9: Iniciativas inovadoras selecionadas para as entrevistas individuais

Fonte: Elaborado pela autora.

Outra questão importante no processo de seleção dos sujeitos é a definição da quantidade de pessoas a serem pesquisadas. Segundo Minayo (1994), em estudos qualitativos este número não precisa ser muito grande, mas deve ser de tamanho suficiente de forma a permitir que o pesquisador seja capaz de conhecer bem o objeto de estudo. Para Zanelli (2002), a quantidade de pessoas entrevistadas deve permitir que haja a reincidência de informações ou saturação dos dados, situação ocorrida quando nenhuma informação nova é acrescentada com a continuidade do processo de pesquisa. Portanto, neste estudo foi utilizada a amostragem por saturação, sendo definido um número mínimo de dez entrevistas a serem realizadas.

Dentre as dez iniciativas premiadas no Concurso Inovação foram efetivamente realizadas entrevistas com seis gestores. 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).

Aliado 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 indutores e 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, Orçamento e Gestão. A Tabela 6 a seguir apresenta o número final de entrevistados e suas respectivas instituições.

Tabela 6: Número final de entrevistados e respectivas instituições

Instituição	Nº 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	1
Total	11

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.3. Amostra para a validação das escalas e demais análises estatísticas

Para realizar a análise fatorial das escalas de indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a amostra deve possuir um tamanho suficiente que permita que as correlações sejam confiáveis. De acordo com Tabachnick e Fidell (1996, p.640) são necessários “pelo menos 300 casos para a análise fatorial”.

Uma fórmula para o cálculo do tamanho mínimo da amostra é dada pela seguinte expressão (BARBETTA, 2005, p. 60):

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}, \text{ sendo: } n_0 = \frac{1}{E_0^2}; \text{ onde:}$$

n – tamanho (número de elementos) da amostra; N – tamanho (número de elementos) da população; n_0 – uma primeira aproximação para o tamanho da amostra; e E_0 – erro amostral tolerável ($5\% = 0,05$).

Diante do exposto, tem-se a seguinte amostra:

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2} \Rightarrow n_0 = \frac{1}{(0,05)^2} = 400 \therefore n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0} \Rightarrow \frac{4.592 \cdot 400}{4.592 + 400} = \frac{1.836.800}{4.992} = 368$$

Como o propósito da pesquisa foi construir duas medidas, a de indutores foi composta por 62 itens e a de barreiras por 48. A fim de atender ao recomendado por Pasquali (1999, p.56) que sugere “entre cinco e dez sujeitos por item do instrumento” para a análise fatorial, o tamanho da amostra da escala de indutores foi definido entre 368 e 620 respondentes e o da escala de barreiras foi definido entre 368 e 420 respondentes.

3.5. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Nesta pesquisa, a coleta de dados primários foi realizada a partir de dois instrumentos: roteiro de entrevista e questionário de levantamento de dados, composto por duas escalas.

3.5.1. Roteiro de entrevista

Em relação ao tipo de entrevista Cruz-Neto (1994, p.58) afirma que

as entrevistas podem ser estruturadas e não-estruturadas, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim torna-se possível trabalhar com a entrevista aberta ou não-estruturada, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como as estruturadas que pressupõem perguntas previamente formuladas. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como semi-estruturadas.

Nesta pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, as quais permitem uma maior interação do pesquisador com os entrevistados e também porque o investigador pode adaptar ou introduzir novas questões de acordo com a necessidade de esclarecimentos adicionais.

Segundo Creswell (2010), é importante desenvolver um protocolo de entrevista a fim de registrar os dados durante as conversas. Este protocolo deve incluir os seguintes componentes: cabeçalho (com data, local, nome do entrevistador e nome do entrevistado); instruções a serem seguidas pelo entrevistador; questões (geralmente uma questão para quebrar o gelo no início); sondagens de quatro a cinco perguntas para acompanhamento e para pedir aos indivíduos para explicarem suas ideias mais detalhadamente; espaço entre perguntas para registrar as respostas; e um agradecimento final para reconhecer o tempo que o entrevistado gastou durante a entrevista.

No Quadro 10 a seguir estão descritas as questões que compuseram o roteiro de entrevistas individuais com representantes de iniciativas premiadas no Concurso Inovação.

Tema	Perguntas
1. Identificação da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Descreva em linhas gerais como foi o processo de surgimento e implementação da inovação XXX em sua organização. • Qual a importância que esta inovação representa para a sua organização? • Qual a sua participação nesse processo?
2. Indutores da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Que fatores você considera que contribuíram para incentivar o surgimento dessa inovação?
3. Barreiras à inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Quais foram os principais obstáculos enfrentados na implementação dessa inovação?

Quadro 10: Perguntas para as entrevistas individuais – Concurso Inovação

Fonte: Elaborado pela autora.

Este roteiro sofreu algumas adaptações para aplicação em dirigentes da administração pública federal que não haviam participado de iniciativas premiadas no Concurso Inovação. No Quadro 11 estão descritas as questões que compuseram o segundo roteiro de entrevistas individuais.

Tema	Perguntas
4. Identificação da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Descreva em linhas gerais alguma inovação em gestão que você implementou ou tentou implementar. • Qual a importância da inovação em gestão para a sua organização?
5. Indutores da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Que fatores você considera que contribuíram para incentivar a inovação na administração pública federal?
6. Barreiras à inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Quais são os principais obstáculos enfrentados para inovar na administração pública federal?

Quadro 11: Segundo roteiro de entrevistas individuais

Fonte: Elaborado pela autora.

O roteiro da entrevista incluiu também os seguintes itens: descrição da finalidade da pesquisa, com destaque para a relevância da participação dos sujeitos; instruções gerais; informações sobre o caráter confidencial da pesquisa e apresentação dos conceitos adotados para inovação, inovação em gestão, indutores e barreiras.

3.5.2. Elaboração do Questionário (*survey*)

Como não foram encontradas escalas validadas no Brasil com propósito semelhante ao desta pesquisa, tomou-se a decisão por construir as medidas.

Na condução de uma pesquisa, a construção de medidas é uma etapa longa que deve ser executada com cautela (BARBETA, 2005). Segundo Günther (1996, p.389-394), o instrumento para coleta de dados deve obedecer a uma estrutura pré-definida: a) identificação do pesquisador e legitimação os objetivos da pesquisa e b) uma estrutura lógica das temáticas apresentadas na coleta de dados.

Segundo Pasquali (1999) para a operacionalização dos construtos três etapas devem ser cumpridas: identificação das fontes dos itens, atendimento a algumas regras ou critérios durante a construção dos itens e atenção ao número de itens que possa cobrir, pelo menos, grande parte da extensão semântica do construto.

Seguindo essas orientações, o questionário foi composto por instruções gerais, itens sobre inovação em gestão, escala destinada a avaliar indutores e outra objetivando medir barreiras à inovação na gestão em administração pública e dados para caracterização do participante. Nas seções a seguir, será detalhado o processo de construção das medidas.

3.5.2.1. Fontes dos itens

As medidas foram elaboradas a partir dos resultados das entrevistas individuais, de extensa revisão de literatura e de itens oriundos de algumas escalas que tinham como objeto de estudo a inovação (BLOCH, 2010; BRUNO-FARIA, 1996; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011).

3.5.2.2. Regras para a construção dos itens

Ao elaborar os itens das escalas, buscou-se seguir alguns cuidados sugeridos por Günther (1996) e Pasquali (1999). Para ordenar os itens do questionário buscou-se incluir do mais geral para o mais específico, do menos delicado, menos pessoal, para o mais delicado, mais pessoal. Desta forma, o último conjunto de itens tratou das características socioeconômicas do respondente. Também mereceu uma atenção especial a linguagem usada na formulação dos itens de forma a facilitar a compreensão por parte dos pesquisados. Abreviações, gírias profissionais e termos regionais foram evitados, da mesma maneira que termos especiais ou sofisticados para a população-alvo.

Também se buscou construir os itens de forma que expressassem comportamentos comuns no ambiente de trabalho. Foi dado ao respondente a possibilidade de concordar ou discordar sobre cada comportamento, não existindo respostas certas ou erradas. Cada item foi construído de forma a expressar uma única ideia clara e precisa, evitando assim confundir o respondente. E alguns itens foram formulados em termos favoráveis e outros desfavoráveis a fim de evitar erro da resposta estereotipada à esquerda ou à direita da escala de resposta.

3.5.2.3. Quantidade de itens

A seção do questionário destinada a identificar os tipos de inovação em gestão implementados nos últimos dois anos foi composta por quatro itens. A escala de indutores foi composta por 62 itens, a de barreiras por 48 itens e a seção destinada a coletar dados dos participantes continha itens para identificar a organização, as variáveis biográficas (sexo, idade, escolaridade) e as variáveis funcionais (tipo de instituição; tempo na organização; vínculo com o serviço público; função de direção, chefia e assessoramento; e tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento), conforme Apêndice A.

3.5.3. Análise semântica

Foram selecionados sujeitos da população desta pesquisa para participar de sessões conjuntas de análise semântica dos itens que compuseram cada seção do questionário. A estas pessoas foi solicitado que lessem item por item e relatassem o que compreenderam. Nos casos em que os itens não deixaram nenhuma dúvida, considerou-se como corretamente compreendidos. Quando surgiram divergências ou quando a pesquisadora percebeu que o entendimento do grupo diferia do que se pretendia dizer, sugestões de reformulação do texto foram discutidas.

Além dos itens, foi verificada a clareza das escalas propostas, a facilidade de leitura e se questões referentes aos dados pessoais foram claramente formuladas. A partir dos comentários realizados por esses participantes, sete itens apresentaram alguma dificuldade de compreensão ou foram identificados como repetitivos, tendo sido reformulados para facilitar sua compreensão pelos respondentes. Nenhum item foi excluído.

Foram realizadas três sessões para validação semântica do questionário. Em cada uma das duas primeiras sessões houve três participantes (dois com mestrado e um com ensino superior completo) e na terceira um participante (com ensino superior completo).

3.5.4. Análise de juízes

Segundo Pasquali (1997, p.96), na análise do conteúdo das escalas, “os juízes devem ser peritos na área do construto, pois sua tarefa consiste em ajuizar se os itens estão se referindo ou não ao traço em questão”. Assim, foram selecionados sete juízes (doutores que estudam inovação ou administração pública) para analisar as escalas elaboradas e dizer se os itens propostos constituem uma representação adequada de cada fator. Cinco juízes responderam os questionários. As classificações propostas foram comparadas e aqueles itens em que houve concordância de pelo menos quatro juízes como sendo representantes de cada fator foram mantidos. Os oito itens da escala de indutores e os cinco itens da escala de barreiras que obtiveram respostas divergentes de até três juízes foram analisados e revisados. Nenhum item foi excluído e também não houve itens com classificação divergente por mais que três juízes.

3.5.5. Formato do questionário

Cumpridas as etapas de construção das escalas – análise semântica e análise de juízes – o questionário resultou em 114 itens, sendo quatro relativos a tipos de inovação em gestão, 62 relativos à escala de indutores, 48 relativos à escala de barreiras e uma última seção para coletar dados demográficos dos respondentes. Além dessas quatro partes para as respostas dos sujeitos, o questionário continha uma capa onde se apresentava o título da pesquisa, as características da pesquisadora (seu vínculo ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília e *email* de contato), a finalidade da pesquisa, as instruções gerais de preenchimento, a ênfase na confidencialidade das respostas e um agradecimento pela colaboração.

A primeira seção do questionário (inovação em gestão) teve como objetivo verificar se as organizações públicas pesquisadas implementaram, nos últimos dois anos, inovações em gestão e buscou verificar também se havia validade convergente entre as medidas. Em Psicometria, a validade convergente pode ser definida como a relação significativa entre duas ou mais medidas de um mesmo construto ou de construtos teoricamente relacionados, utilizando-se diferentes métodos ou instrumentos de avaliação (PASQUALI, 2003). No caso do presente estudo, a validade convergente foi avaliada por meio da correlação entre os tipos de inovação em gestão e as escalas de indutores e barreiras à inovação em gestão.

Foi solicitado aos respondentes que informassem, se nos últimos dois anos, a organização implementou os seguintes tipos de inovação em gestão:

- Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho (ex.: desburocratização de processos, gestão do conhecimento, SIG (sistemas de informações gerenciais), planejamento estratégico, escritório de gestão de processos ou projetos, dentre outros);
- Novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas (ex.: conselhos, fóruns, comitês gestores, câmaras interministeriais, conferências com participação da sociedade civil, dentre outros);
- Mudanças na sua estrutura organizacional (ex.: terceirização de serviços e processos, subcontratação de atividades, descentralização, reorganização de departamentos, dentre outras);

- Novas estratégias de gestão de pessoas (gestão por competências, universidade corporativa, educação a distância, programa de qualidade de vida, *coaching*, dentre outras).

Eram apresentadas três opções de respostas: sim, não e não sabe/não se aplica. Havia instruções para que o respondente marcasse uma única alternativa para cada um dos quatro itens e também foram incluídas definições de inovação e inovação em gestão.

A segunda seção (indutores) e a terceira seção (barreiras) foram respondidas em uma escala Likert com cinco opções de respostas que iam de discordo plenamente a concordo plenamente, acompanhadas das definições dos construtos (indutores e barreiras) e da mesma orientação sobre a necessidade de se responder a todos os itens e de marcar apenas uma opção para cada um dos itens.

Na quarta seção eram apresentados os itens referentes às informações sobre a organização do participante e dados biográficos (sexo, idade, escolaridade) e funcionais (tipo de instituição, tempo na organização, vínculo com o serviço público, função de direção, chefia e assessoramento e tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento) para que o sujeito marcasse a alternativa em que melhor se enquadrasse.

O formato final do questionário aplicado na internet foi de cinco páginas, acessadas de maneira consecutiva, à medida que cada seção era completada. Com o objetivo de aumentar o índice de respostas da pesquisa, também foi elaborada uma versão impressa do questionário que foi aplicada em cursos presenciais da ENAP que tinham dirigentes como público-alvo. O formulário em papel foi constituído por seis folhas impressas frente e verso em preto e branco, as quais traziam títulos em letras negritas, a fim de tornar agradável a sua aparência e leitura (vide Apêndice A).

3.6. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta pesquisa foram utilizadas diferentes fontes de dados primárias e secundárias. Os procedimentos de coleta de dados são descritos a seguir.

3.6.1. Pesquisa documental

As informações sobre as iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação foram obtidas por meio das bases de dados disponibilizadas pela ENAP e pela consulta de livros sobre o tema na biblioteca da escola. Os *sites* das organizações públicas selecionadas para as

entrevistas também foram analisados a fim de apoiar o processo de caracterização das inovações.

3.6.2. Entrevistas

As entrevistas individuais foram agendadas previamente e realizadas em organizações públicas do governo federal com sede em Brasília no período de 05 a 16 de dezembro de 2011. Primeiramente, foi apresentado o objeto de estudo e os objetivos da pesquisa. Em seguida, o entrevistado foi informado sobre a possibilidade do envio de um sumário com as principais conclusões da pesquisa, caso o participante tivesse interesse. Antes do início da sessão de perguntas, foi requerida autorização para a gravação e posterior transcrição das entrevistas. Adicionalmente, foram realizadas anotações dos pontos considerados relevantes pelo pesquisador. Esclarecimentos adicionais foram solicitados durante a condução da conversa a fim de subsidiar a construção das escalas.

Após a coleta dos dados, todas as entrevistas foram transcritas e os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo para identificar os temas mais frequentes em termos de caracterização das inovações e da percepção de seus indutores e barreiras. Segundo Bardin (2004, p.33), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Segundo Caregnato e Mutti (2006, p. 683) a técnica de análise de conteúdo, se compõe de três grandes etapas: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados e interpretação, e costuma ser feita através do método de dedução de frequência ou análise por categorias temáticas.

Este estudo utilizou a análise por categorias temáticas, desmembrando o texto em unidades e construindo as categorias conforme os temas emergiam dos textos. Para classificar os elementos em categorias foi preciso identificar o que eles tinham em comum, permitindo seu agrupamento. Assim, após a organização dos dados e leituras sucessivas do material coletado, as respostas dos sujeitos foram categorizadas por temas principais e secundários e os aspectos considerados como indutores e 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 cinco integrantes do Grupo de Pesquisa de

Criatividade e Inovação vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). Foi solicitado que os pesquisadores devolvessem 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. Foram obtidas respostas de quatro pesquisadores.

3.6.3. Questionário

O questionário foi aplicado através do prestador de soluções de questionários eletrônicos – *SurveyMonkey* durante o período de 17 de abril a 25 de maio de 2012.

Inicialmente foi elaborada uma lista com 3.661 nomes e cargos de dirigentes de ministérios, fundações e autarquias federais, a qual foi posteriormente cadastrada no *SurveyMonkey*. A seguir foram enviadas mensagens individuais por correio eletrônico contendo um texto explicativo com identificação da pesquisadora, objetivos do estudo e instruções sobre o preenchimento do questionário. Foi reforçado que os dados seriam analisados de modo agrupado, a fim de preservar a confiança e a fidedignidade das respostas dos pesquisados.

De forma a buscar aumentar o índice de respostas, foi adotada a estratégia de envio de mensagens semanais personalizadas para os diferentes grupos que o *SurveyMonkey* ia gerando a partir da lista cadastrada inicialmente (aqueles que não responderam, os que já responderam completamente e os que responderam parcialmente). Ao final do período, foram enviadas oito diferentes mensagens com lembretes da pesquisa, resultando em 619 respondentes, dentre os quais 427 (69%) responderam o questionário até o fim.

Vale ressaltar que ao configurar o questionário no sistema na *internet*, foi utilizada a opção de que somente questionários totalmente preenchidos fossem armazenados. Assim, sempre que um respondente deixasse alguma questão em branco, o sistema o orientava a completar as informações a fim de que os dados pudessem ser aproveitados na pesquisa. Este procedimento facilitou posteriormente o procedimento estatístico, pois no banco de dados não constavam caso faltosos (*missings*).

A partir da terceira semana de aplicação do questionário na *internet*, percebeu-se que o índice de respostas semanais estava diminuindo bastante, então se optou também por buscar uma alternativa para aplicar uma versão impressa do questionário. A pesquisadora obteve autorização da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para distribuir os questionários da pesquisa nos intervalos dos cursos de capacitação voltados a dirigentes.

Foram distribuídos 400 questionários em 13 turmas de cursos, resultando em 150 questionários respondidos.

Após o período de coleta, os dados foram transportados para o programa *PASW Statistics (Predictive Analytics Software Statistics)*, versão 18.0 para realização das análises inferenciais. Os dados foram submetidos inicialmente a análises estatísticas descritivas, a fim de caracterizar a amostra: frequência, média, moda e desvio-padrão. Depois foi realizada a análise fatorial e a análise de consistência dos dados (*Alfa de Cronbach*) com o objetivo de encontrar as variáveis mais relevantes para representar os indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro. Também foram calculadas frequência e moda dos tipos de inovação em gestão e dos fatores referentes a indutores e barreiras, com o objetivo de descrever como os participantes da pesquisa percebem esses aspectos na administração pública federal. Por fim, foram realizadas análises inferenciais (análise de variância univariada – ANOVA e correlações de Pearson).

De acordo com Dancey e Reidy (2006), a análise de variância (ANOVA) analisa as diferenças entre as médias de três ou mais condições. Quando as médias são bem diferentes, existe um alto grau de variação entre as condições. Se não existirem diferenças entre as médias dos grupos, não existe variação. Esta estatística permitiu verificar se havia diferenças significativas na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

Segundo Tabachnick e Fidell (1996), o coeficiente de correlação linear de Pearson mede a relação entre duas variáveis contínuas em termos de direção (positiva ou negativa) e magnitude ($-1 \leq r \leq +1$). O valor 0 (zero) significa que não há relação linear e o valor 1 indica uma relação linear perfeita entre as variáveis. Esta análise permitiu a avaliação do grau de relacionamento linear entre os tipos de inovação em gestão e os fatores obtidos nas escalas de indutores e barreiras à inovação em gestão.

No capítulo a seguir são apresentados os resultados obtidos na pesquisa documental, nas entrevistas individuais e nas análises estatísticas dos dados extraídos das respostas dos sujeitos ao questionário.

4. RESULTADOS

O presente estudo teve como objetivo geral identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes. Para isso, foram realizadas entrevistas com colaboradores de organizações públicas e buscou-se construir e validar duas escalas, uma destinada a medir indutores e outra, barreiras à inovação em gestão a partir da percepção de seus dirigentes. Pretendeu-se também verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

Primeiramente, é apresentada a caracterização da amostra da fase qualitativa e em seguida são apresentadas as definições das categorias de fatores identificadas a partir da análise de conteúdo das entrevistas e que subsidiaram a construção das escalas de indutores e barreiras à inovação em gestão.

Já os resultados quantitativos foram organizados em seis seções. Na primeira, consta a caracterização da amostra. Na segunda seção, encontra-se a análise preliminar dos dados. Na terceira seção, são apresentadas as análises fatoriais e de consistência interna dos itens das duas escalas. Na quarta, as análises descritivas dos fatores que representam os construtos (indutores e barreiras à inovação em gestão). Na quinta seção, são descritos os resultados obtidos através das análises inferenciais (ANOVA e correlação de Pearson). Finalmente, na sexta seção, são sumariados os resultados quantitativos obtidos no presente estudo.

4.1. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

4.1.1. Caracterização da amostra

Como etapa preliminar à construção das escalas que visam medir indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, foi realizada uma pesquisa qualitativa no sentido de obterem-se subsídios para a identificação dos itens e fatores que comporiam as duas medidas.

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, sendo

que 27% estavam na faixa de 26 a 35 anos e 27% acima de 51 anos, conforme Gráfico 1 a seguir.

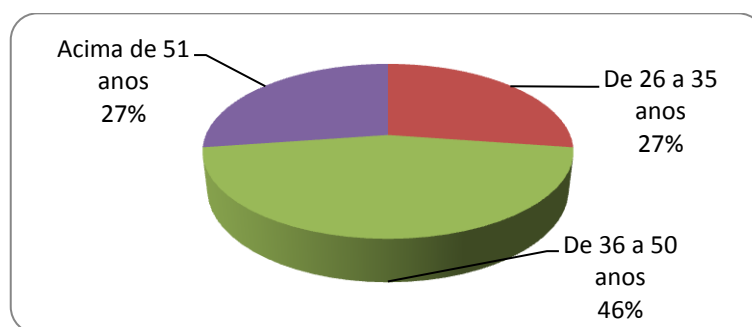


Gráfico 1: Idade dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se perceber um alto grau de escolaridade dos entrevistados, sendo que 27% possuíam nível superior completo, 9% especialização completa, 37% mestrado completo e 27% doutorado completo, conforme Gráfico 2.

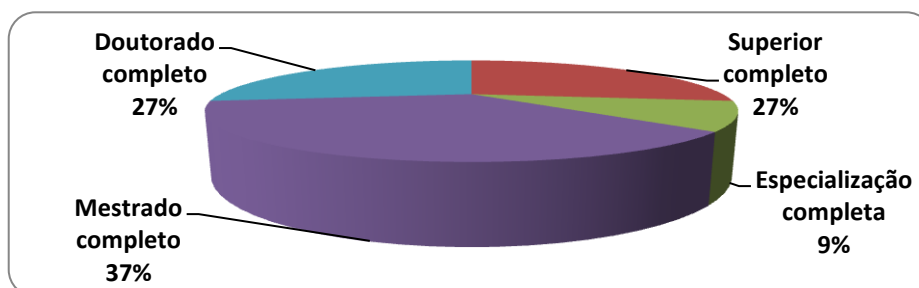


Gráfico 2: Nível de escolaridade dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora.

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% possuíam DAS 3, 46% DAS 4, 18% DAS 5 e 18% DAS 6, conforme Gráfico 3.

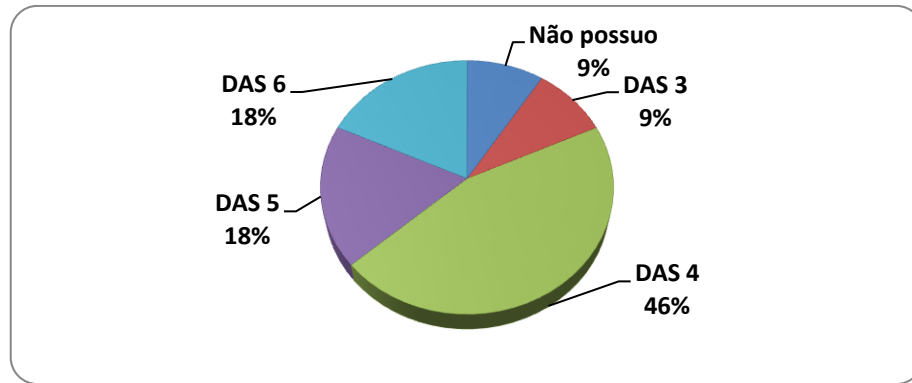


Gráfico 3: Funções de direção, chefia e assessoramento dos entrevistados
Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação ao tempo na organização, 55% dos entrevistados estavam entre 1 e 5 anos na mesma organização, 27% de 6 a 10 anos e 18% acima de 10 anos. Já em relação ao tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento, 27% informaram ter entre 1 e 5 anos, 18% de 6 a 10 anos e 55% mais de dez anos, conforme Gráfico 4.

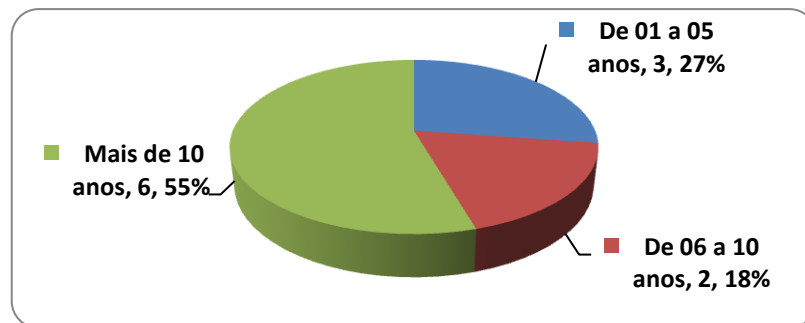


Gráfico 4: Tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento dos entrevistados
Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.2. Definições das categorias de indutores e barreiras à inovação

O resultado da triangulação das categorias que expressam indutores e barreiras à inovação na gestão pública propostas pelos quatro pesquisadores que participaram da análise de conteúdo das entrevistas resultaram em concordância total ou parcial em 68% das categorias e divergências significativas em 32% das categorias. 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. No total, foram identificados doze fatores que representam indutores e nove fatores que expressam barreiras à inovação em gestão.

Na Tabela 7, a seguir, é apresentada a distribuição da frequência dos fatores indutores da inovação em gestão relatados pelos entrevistados de acordo com as categorias definidas após a triangulação.

Tabela 7: Indutores à inovação em gestão

Categoria	Indutores	Frequência	%
1	Apoio político	8	20
2	Intercâmbio de conhecimentos e experiências	6	15
3	Perfil diversificado da equipe	6	15
4	Disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros	3	8
5	Gestão estratégica de informações	3	8
6	Crises como oportunidades	3	8
7	Características da liderança	2	5
8	Comprometimento com o serviço público	2	5
9	Rotatividade de dirigentes	2	5
10	Capacitação da equipe e dos dirigentes	2	5
11	Requisitos legais	2	5
12	Estratégia de inovação	1	3
TOTAL		40	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Os fatores apontados pelos respondentes que mais se destacaram como indutores à inovação em gestão em organizações públicas federais foram: apoio político (20%), intercâmbio de conhecimentos e experiências (15%); perfil diversificado da equipe (15%), disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros (8%), gestão estratégica de informações (8%) e crises como oportunidades (8%).

A seguir, cada uma das categorias de fatores indutores à inovação em gestão é conceituada e caracterizada, considerando a literatura sobre o tema.

INDUTORES
Categoria 1: Apoio político
Definição: Prioridade e suporte dado pela liderança política ou por dirigentes do alto escalão a determinado tema ou iniciativa inovadora.
Temas: Vontade política, prioridade política, força política.
Referências ao tema na literatura: - Iniciativas oriundas do sistema político (BORINS, 2001). - Novas prioridades políticas definidas por dirigentes do alto escalão ou líderes políticos (GALLUP ORGANIZATION, 2010).
Exemplos de verbalizações: E2: A prioridade política dada ao programa pelo Presidente Lula e a disponibilização de recursos humanos e financeiros foi fundamental para que a agenda se colocasse e se mantivesse de maneira articulada com os ministérios X, Y e Z. E3: Até porque o Ministério B queria no desenho de uma nova política pública, ter um indicador que pudesse monitorar o desempenho dessa política, ou seja, eles gostariam de estabelecer metas para a política. Isso lá na conversa entre o ministro e o nosso presidente. Então ele voltou com essa missão. E4: Então a disposição para inovar, eu acho que os grande inovadores na administração pública são os políticos. Eu achava no passado que a burocracia podia inovar, não acho mais. Eu acho que a grande inovação vem da classe política. Hoje alguns políticos burocratas vão transitando em determinados momentos, mas a capacidade de inovar na administração pública vem muito da política, dos dirigentes políticos. E5: Porque uma inovação desse tipo não teria a menor chance de ser acolhida se não tivesse nenhum apoio no âmbito da Presidência da República. E6: Evidentemente, tivemos uma força política muito grande que foi o ministro. Foi pensado e proposto e nós tivemos uma força política do ministro que assinou todas as cartas que nós encaminhamos a todas as secretarias municipais. E8: O secretário foi um grande defensor do assunto do ponto de vista político, do ponto de vista dos encaminhamentos. E10: Então o que propiciou isso? Uma liderança política foi importante. O compromisso dessa liderança política. E11: Vontade política do secretário que tava a época, não só de ter discutido a ideia com a equipe que estava aqui à época, mas a vontade de levar adiante, critérios objetivos. E11: O principal é ter a motivação e a vontade política.

Quadro 12: Indutores à inovação em gestão - Categoria apoio político

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 2: Intercâmbio de conhecimentos e experiências
Definição: Processo de busca e troca de informações, conhecimentos e experiências dentro da organização ou com outras organizações públicas ou privadas que favorecem o processo de inovação. Participação em redes, seminários, cursos e projetos de cooperação técnica internacional e interação com redes e associações profissionais são alguns dos meios que facilitam a identificação de boas práticas e possibilitam a promoção de inovações na administração pública.
Temas: Interação com outras organizações privadas ou públicas, articulação e envolvimento de atores internos, redes interativas, participação em seminários e congressos, cooperação técnica internacional, prospecção de ideias.
Referências ao tema na literatura: - A organização precisa interagir com diversos atores internos e externos e participar de redes para desenvolver inovações (SUNDBO, 2003). - Inovação é um processo interativo, realizado com a contribuição de variados agentes econômicos e sociais que possuem diferentes tipos de informações e conhecimentos (LEMOS, 2000). - No modelo sistêmico de inovação as empresas não inovam isoladamente, mas geralmente o fazem no contexto de um sistema de redes de relações diretas ou indiretas com outras empresas, instituições de ensino e pesquisa, economia nacional e internacional, sistema normativo e um conjunto de outras instituições (VIOTTI, 2003).
Exemplos de verbalizações: E4: Tem rede, não tem rede? Tem gente que fala inglês? Um dia eu tava dando aula lá para os gestores e aí virou um aluno, até porque eu o conheço e falou: olha, qualquer política pública é só pegar os journals aí, ver o debate internacional, ver o cardápio, as alternativas, escolher e implementar. Por que não é assim? Por que não é tão simples? Mas obviamente se você tem pessoas que viajaram, se você tem um ambiente que manda as pessoas pra fora, tem acesso a periódicos, a policy community é valorizada. Por exemplo, você ir num congresso do CLAD, tem lugar que isso é uma coisa óbvia, tem lugar que isso é um crime. Perda de tempo, dinheiro. Então às vezes as regras do lugar favorecem você estar exposto a ideias. E4: Tem também a discussão de cooperação técnica (internacional), eu acho que tem tudo a ver. Eu tento abrir a cabeça do pessoal para a cooperação técnica, não é por causa do glamour. A gente acha que nossos problemas são só nossos. Quase nenhum é só nosso. E5: Então foi feita uma articulação para que em certo momento do processo essas pessoas fossem trazidas (no geral eram gerentes de compras, comissão de licitação, dirigentes de área meio com muitas influências dentro de seus ministérios) esse pessoal foi sendo convidado para participar de reuniões aonde eles foram submetidos ao conhecimento da minuta da medida provisória e depois à minuta de decreto que regulamentava o pregão. E5: ... foi na época uma adesão muito sábia de trazer essas pessoas pro processo. Por que senão eles vão ser um obstáculo. E foi até surpreendente que eles abraçaram a ideia e deram várias sugestões de aperfeiçoamento. E5: Acho que uma coisa importante é que tem que existir algum tipo de prospecção de novidades, de coisas novas, alguém tem que fazer isso, alguma área ou várias áreas têm que ter condição de poder fazer isso, de alguma maneira a administração pública precisa tá sintonizando com as novidades, com coisas importantes que possam ser trazidas, se for o caso até serem copiadas mesmo ou adaptadas. E5: Então essa é uma coisa importante, tem que haver prospecção e assimilação de novidades, de tecnologias novas, modelos novos, conceitos novos, tem que ter condições de que isso possa estar acontecendo. É fundamental pra viabilizar inovações. Isso é um ponto chave.

Quadro 13: Indutores à inovação em gestão - Categoria intercâmbio de conhecimentos e experiências

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 3: Perfil diversificado da equipe
Definição: Conjunto de características técnicas e pessoais da equipe que potencializam a possibilidade de surgimento e implementação de inovações.
Temas: Capacidade técnica e metodológica, abertura ao novo, qualificação da equipe, idade.
Referências ao tema na literatura: - Servidores públicos com bom nível educacional e que se pautam por valores e ambições profissionais, se veem motivados a melhorar seus próprios desempenhos (SORENSEN; TORFING (2010). - O perfil e as habilidades das pessoas envolvidas em atividades inovadoras (BLOCH, 2011). - Por meio de mais educação, as capacidades intelectuais e o nível de especialização dos gerentes é aumentada, beneficiando a inovação nas organizações (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009).
Exemplos de verbalizações: E1: Eu acho que tinha um misto. Pessoas com bastante engajamento político no tema, de militância social mesmo e que agora estavam fazendo parte do governo, com pessoas com mais conteúdo técnico, mais preparo técnico. Mas tem sim um misto no perfil do gestor. Tem pessoas muito técnicas e tem pessoas muito políticas, engajadas politicamente, mas sem muita noção da técnica. Mas acho que nesse período, em relação ao pacto em si, teve um misto bem bom. E3: O que eu quis dizer é o seguinte. É importante que na concepção da política, você tenha consciência que você precisa usar método. Não bastam boas intenções. A inovação precisa de medição, de monitoramento, acompanhamento. Isso certamente está nos livros. E quem decidiu isso tinha conhecimento desse processo metodológico. E3: Casamento entre vontade política, conhecimento técnico e gestão. E4: No quadro você tem que ter pessoas que são inovadoras, pensam diferente. Pensar fora da caixa. Você já trabalhou com físicos? Os físicos em geral são pessoas treinadas para pensar não convencionalmente. Eu trabalhei com uns dois ou três. Eles pensam não convencionalmente de uma forma simples, conceitual e genial. E9: Eu acho que um fator facilitador dessa inovação foi ter um procurador com uma visão mais flexível do que o anterior. Como a anterior a gente não conseguia instalar o tema. Com o novo, a gente explorou quais eram as possibilidades jurídicas e administrativas dessa inovação. E8: Primeiro de fato existia uma equipe lá dentro que estava pouco potencializada, mas que era uma equipe qualificada. Era uma equipe técnica que já vinha tocando o assunto que a gente percebia que podia ser potencializada e podia ser otimizada para crescer mais e foi o que aconteceu. E com o andamento dessas situações, proposições e dessas mudanças, ganhos incrementais cotidianamente com o trabalho, nós ganhamos respaldo e confiança do nosso secretário. E11: Acho que tem um aspecto importante que é a idade, quando você falou os tipos de equipe, fora a parte acadêmica, sempre foi uma equipe muito jovem e acho que isso contribuiu bastante. Por que fora o trabalho que tem que ser feito, a inovação depende de uma energia a mais. Durante o seu tempo de trabalho, você não tem o tempo que seja o tempo da inovação. Quer dizer, se você quiser fazer inovação mesmo, você vai ter que trabalhar 20h por dia e aí eu acho que uma equipe mais jovem ajuda. Acho que isso não é o principal. O principal é ter a motivação e a vontade política, mas se não tiver um pouco mais de tempo extra pra envolver nisso.

Quadro 14: Indutores à inovação em gestão - Categoria perfil diversificado da equipe

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 4: Disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros
Definição: Faculdade de dispor dos recursos orçamentários e financeiros da organização para viabilizar o financiamento de inovações.
Temas: Financiamento de inovações.
Referências ao tema na literatura: - Papel do orçamento e das regras orçamentárias (BLOCH, 2011).
Exemplos de verbalizações: E1: Se a gente tem mais recursos, a gente tem mais equipe e tem uma estrutura maior. E2: Investimento em recursos humanos e aumento do orçamento. E11: Tinha o recurso da secretaria, que na avaliação de quem estava aqui na época, poderia ser melhor utilizado, um recurso que poderia ser utilizado para investir e apostar nesse projeto.

Quadro 15: Indutores à inovação em gestão - Categoria disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 5: Gestão estratégica de informações
Definição: Análise e uso de informações para apoio à gestão de políticas públicas e à tomada de decisão. Por meio do monitoramento e produção de informações gerenciais, identificam-se gargalos, problemas ou deficiências na implementação de políticas públicas que levam à necessidade de encontrar soluções inovadoras.
Temas: Gestão da informação, monitoramento e avaliação.
Referências ao tema na literatura: - Implementação de formas mais rigorosas de gestão do desempenho (SORENSEN; TORFING, 2010).
Exemplos de verbalizações: E3: Nós temos um sistema de informações há décadas, mas só recentemente nós passamos a usar essas informações de uma forma tão presente do ponto de vista da gestão das políticas. Isso fortalece a informação, só traz benefício para quem produz a informação, porque ela passa a ter sentido. É muito triste para gente que trabalha com produção de informação saber, e eu faço parte dessa geração, que no início o objetivo era criar uma sinopse que ia pra uma prateleira o resultado. Hoje não. Essa informação, ela é usada cotidianamente pelo gestor e pela sociedade. E8: Uma rotina de trabalhar dados constantemente, seja para monitoramento, seja depois para análises de gestão, para observar que municípios estão ruim e trabalhar em cima disso pra que os resultados sejam revertidos e ai os resultados são extremamente expressivos como foi demonstrado por causa dessa operação de gestão. E3: A gente conseguiu implementar políticas públicas, com diagnóstico que a gente fez ao longo dos últimos anos. Então assim, é possível. E6: Política pública sem monitoramento, pra viabilizar, analisar, tentar fazer a leitura quantitativamente do que você está recebendo pra poder saber o que são dificuldades, o que são problemas, pra você tentar entrar no eixo da avaliação, da análise. Não tô nem querendo entrar em avaliação nesse momento, da análise qualitativa daquilo que você está recebendo. A questão do monitoramento. E monitoramento é processo. Você não pode interromper ele nunca.

Quadro 16: Indutores à inovação em gestão - Categoria gestão estratégica de informações

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 6: Crises como oportunidades
Definição: Situação anormal e grave reconhecida publicamente e que impulsiona a busca de soluções inovadoras. São originados por problemas que ocorrem internamente na organização ou no ambiente externo. Podem ser crises políticas, econômicas, desastres ambientais, problemas nos processos internos.
Temas: Necessidade de adaptação à contingências internas ou externas.
Referências ao tema na literatura: - Desenvolvimentos sociais como crescimento populacional, movimentos migratórios e crises econômicas (HALVORSEN, 2005).
Exemplos de verbalizações: E4: Tem também uma coisa que eu não mencionei, mas choques, crises. Ontem, por exemplo, teve aqui o pessoal do petróleo. O vazamento de uma bomba lá no Golfo do México produziu um esforço inovador pra gerar máquinas para enfrentar o problema. O sistema de alertas tão mexendo aqui. Então às vezes uma crise força a busca de uma solução. E5: No contexto político era a mudança do primeiro para o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e nessa mudança havia uma urgência, uma situação quase emergencial em relação às contas públicas por causa da crise do real, da moeda que aconteceu entre 1999 e 2000. Então com essa crise, crise lá do real que exigiu desvalorização cambial e exigiu um pacote de medidas de redução das despesas. Nesse pacote de medidas de redução das despesas, a criação do pregão foi recebida como uma coisa que seria importante e contribuiria. O pregão foi vendido como uma inovação que ajudaria a baratear as licitações. Então esse contexto mais amplo, econômico e até político da administração pública criou uma pressão que tornava mais fácil aceitar uma mudança com essas características. Então esse contexto ajudava também. E5: Então um fator adverso acho que vem disso, na administração pública, se não houver uma forte pressão externa ela não tem motivos para inovar. Se não houver a percepção de uma ameaça, de um problema, de uma crise. E5: Especialmente na administração pública, a coragem pra fazer a mudança muitas vezes ela vem do medo, da pressão das circunstâncias. E9: Quando a gente entra numa linha mais de estabilização dos processos, eu acho que é muito mais difícil instalar uma pauta de inovação porque a gente tá na inércia. Tem que ter alguma coisa pra ver se quebra a inércia por parte do gestor.

Quadro 17: Indutores à inovação em gestão - Categoria crises como oportunidades

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 7: Características da liderança
Definição: Conjunto de características técnicas, pessoais e comportamentais de gestores que estimulam, patrocinam, apoiam e conduzem inovações em suas organizações.
Temas: Iniciativa e suporte do líder.
Referências ao tema na literatura: <ul style="list-style-type: none"> - Novos objetivos e padrões definidos pela alta direção (SORENSEN; TORFING, 2010). - A responsabilidade dos líderes sobre a análise do ambiente, formulação de políticas e controle de recursos fazem desse grupo uma força potencial contra ou a favor da inovação, especialmente se a tomada de decisão é concentrada em suas mãos (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2006). - A inovação exige um perfil específico de liderança. Para ele, líderes de inovação são executivos seniores – não importando suas funções ou posições – que espontaneamente instigam, patrocinam e conduzem inovações em suas organizações (DESCHAMPS, 2003). - Gerentes que enxergam o seu papel como agentes de mudança em seu trabalho diário afetam positivamente a adoção de inovações (FERNANDEZ; WISE, 2010; HANSEN, 2010). - Suporte de dirigentes e líderes é essencial para o sucesso da inovação (BORINS, 2001). - Capacidade das lideranças em estabelecer uma cultura de inovação (MULGAN, 2007).
Exemplos de verbalizações: <p>E3: Eu acho que o gestor é o maior indutor, a pessoa que tem consciência do seu papel enquanto gestor, claro que tem que ter a formação pra isso, mas se ela não tiver essa consciência, pode ser uma boa pessoa, mas se ela não tiver consciência do seu papel de indução, dificilmente algo como o IDEB poderia acontecer.</p> <p>E4: Tem dirigentes que estimulam erros, lidam com erros de uma forma cognitiva, e tem dirigentes que tem pavor. E tem gente que busca soluções. Tem dirigentes que abafam soluções. Eu acho que isso também favorece ou dificulta muito.</p>

Quadro 18: Indutores à inovação em gestão - Categoria características da liderança

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 8: Comprometimento com o serviço público
Definição: Internalização ou identificação com valores e objetivos da organização que se refletem em comportamentos e atitudes de indivíduos em relação à sua organização ou grupo de trabalho. Pode refletir um sentimento de dever, um desejo de se esforçar pela organização.
Temas: Compromisso, envolvimento, vínculo com a organização.
Referências ao tema na literatura: - Servidores públicos com bom nível educacional e que se pautam por valores e ambições profissionais, se veem motivados a melhorar seus próprios desempenhos (SORENSEN; TORFING, 2010). - Os principais desafios para a gestão da inovação são criar e reforçar padrões de comportamento (identificando e estabelecendo rotinas de inovação), criar ambientes de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo dessas rotinas e aumentar a capacidade de inovação por meio do envolvimento cada vez maior de pessoas no processo de inovação (BESSANT, 2003).
Exemplos de verbalizações: E3: Total motivação da minha equipe. Eu trabalho há 27 anos nesta organização. Quando o presidente me chamou para ajudar nessa inovação foi só alegria. E3: Eu tenho compromisso com a instituição. E11: Das equipes que passaram por aqui, a maioria, são raros os servidores que não se envolveram com o projeto de maneira positiva. E11: Quem tá aqui se envolve e se apaixona e investe tempo extra pra fazer a inovação, porque no tempo normal você não consegue. A não ser que você deixasse de lado coisas básicas, mas aí fica complicado também.

Quadro 19: Indutores à inovação em gestão - Categoria comprometimento com o serviço público

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 9: Rotatividade de dirigentes
Definição: Sistema de seleção de dirigentes que permite a rotatividade periódica de gestores e por consequência, estimula a renovação das práticas de gestão nas organizações públicas.
Temas: Mudança de dirigentes.
Referências ao tema na literatura: - Novas lideranças (BORINS, 2001). - Gerentes novos em suas posições são mais receptivos às inovações porque trazem novas perspectivas (HUBER ET AL, 1993). - Realização de eleições em intervalos fixos em países democráticos (HALVORSEN, 2005). - Gatilhos políticos (MULGAN, 2007).
Exemplos de verbalizações: E5: Fatores que ajudaram foram a mudança de dirigentes. A criação do pregão coincidiu com a mudança de dirigentes e até mesmo a mudança na estrutura do ministério. Foi logo depois da fusão do MARE com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Então essa mudança de estrutura e mudança de dirigentes, ela abriu uma oportunidade para que se propusessem coisas diferentes, isso como fator na época ajudou muito. Se tinha dirigentes novos entrando para cuidar da unidade responsável pela política de compras e contratações, por isso esse foi um fator favorável. E5: Seria quase impossível imaginar viabilização do pregão se não houvesse mudança de dirigentes como aconteceu na época, mudança de cultura, uma sacudida na conformação das equipes dentro do ministério. Seria muito difícil que uma ideia dessa nascesse numa situação de mais tranquilidade. E5: Uma questão chave que de certa forma eu já mencionei é que a estrutura hierárquica, a forma que se exerce a gerência na administração pública brasileira, ela facilita e por outro lado ela dificulta a identificação e a viabilização de inovações. Ela facilita pelo lado de que o nosso sistema de escolha de dirigentes é bastante flexível e isso cria oportunidades pra que você possa mudar perfis, mudar pessoas, fazer alguma rotatividade de dirigentes, esse seria o lado positivo. E9: Outra questão, eu não sei porque eu acho que a inovação nas minhas experiências vem muito de alguma crise ou algum fator ou por uma mudança de um gestor. Sempre quando muda um gestor ele vem com um olhar diferenciado sobre aquilo, então refresca o ambiente e começa a fazer proposições. E9: Eu acho que fundamental na minha experiência é um gestor que tenha passado por um tipo de gestão, que tenha visto outros modelos que pode olhar aquilo de uma forma diferente do que a gente tem trabalhado. Eu acho que a rotatividade dos diretores eu acho que é fundamental, porque ela traz perguntas do porque que é feito assim. E9: A renovação do corpo gerencial é muito importante para gerar inovação porque às vezes você está submetido aquilo e nos acostumamos. A inércia eu acho que ela impera na questão administrativa. E aí boas perguntas de quem vem de fora podem gerar inovação. Às vezes não vai dar em nada, mas pelo menos colocou a questão no centro da discussão.

Quadro 20: Indutores à inovação em gestão - Categoria rotatividade de dirigentes

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 10: Capacitação da equipe e dos dirigentes
Definição: Oferta 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.
Temas: Apoio à implementação de inovações, instrumento de sedução à ideia.
Referências ao tema na literatura: - A maioria das organizações que introduziu alguma inovação nos últimos três anos, confirmou que ofereceu treinamento para ajudar seus empregados a adotar, usar ou prover as soluções inovadoras (GALLUP ORGANIZATION, 2010).
Exemplos de verbalizações: E5: Isso na época, ter a capacitação acoplada com o desenvolvimento da novidade e trazer para essa capacitação quem já estava com a mão na massa isso também foi um fator fundamental pra viabilizar. E5: Outro ponto chave é que é muito importante trabalhar essas questões relacionadas com capacitação/formação. Tanto o pregão com outras que eu participei ou tive condições de acompanhar, é muito importante trabalhar a preparação daquelas áreas ou pessoas-chave que vão sentir algum tipo de impacto. E6: As capacitações constantes são outro pilar imprescindível de uma boa gestão. Isso é importante porque além de tirar as dúvidas das pessoas lá nos municípios, pessoas muito simples inclusive, tanto nos aspectos conceituais do programa e na utilização do sistema enquanto ferramenta de coleta e registro dos dados, acho que também essas capacitações, essas reuniões ajudaram muito a gente a oxigenar essa rede. E5: Numa inovação elas têm que ser preparadas, seduzidas, estimuladas e muitas vezes isso ai pode passar por atividades de capacitação, intercâmbio de ideias, mobilização. Esse é um componente importante que precisa ser bem gerido. E6: Então, eles começaram a sentir que o trabalho era necessário, um trabalho interessante de ser feito e as capacitações presenciais, em especial, ajudaram muito nesse convencimento. E10: Que indivíduos eu estou formando? É uma equipe para obediência pura e simples ou é uma equipe com algum grau de autonomia, de criação e intervenção? O modelo de gestão que eu estou implantando, grau de participação/responsabilização eu acho que deve ser um fator importante pra ter mais ou menos inovação.

Quadro 21: Indutores à inovação em gestão - Categoria capacitação da equipe e dos dirigentes

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 11: Requisitos legais
Definição: Introdução de leis e regulamentações que geram novas obrigações à administração pública e induzem o desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Temas: Necessidade de adaptação a novas leis e regulamentações.
Referências ao tema na literatura: - Acordos internacionais, leis e novos regulamentos (HALVORSEN, 2005). - Introdução de novas leis e regulamentações (GALLUP ORGANIZATION, 2010).
Exemplos de verbalizações: E1: Com um fator muito importante, que foi a aprovação da Lei Maria da Penha no ano de 2006, porque a lei dá um pouco o norte, uma diretriz para o enfrentamento da violência contra a mulher. Ela trata também das políticas públicas. Ela não se limita na questão criminal. E aí ela prevê a criação de juizados especializados, a criação dos centros de referência, as casas abrigo, a responsabilização dos agressores. E1: Então como em 2006 veio a Lei Maria da Penha que foi um reforço, aí os estados e os municípios passaram a ter essa responsabilidade, a gente aproveitou esse contexto, portanto privilegiado, de ter uma lei criando esses serviços e pensamos nessa nova forma de implementar a política através do pacto. E1: Acho que a Lei Maria da Penha foi um fator com certeza. Foi ela que criou a necessidade. Ali os estados tinham a obrigação, mas não sabiam muito como. Então a gente se apresentou e dizer eu tenho a solução. E6: Tem a questão da legislação dizendo e a gente tendo que descobrir uma forma diferenciada de fazer.

Quadro 22: Indutores à inovação em gestão - Categoria requisitos legais

Fonte: Elaborado pela autora.

INDUTORES
Categoria 12: Estratégia de inovação
Definição: Inserção da inovação como tema estratégico e prioritário na gestão das organizações públicas. Necessidade de discutir problemas ou questões que necessitam de soluções inovadoras. Inserção da inovação na estratégia geral da organização.
Temas: Agenda de inovação
<p>Referências ao tema na literatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Também a nova agenda de inovação oferece uma boa oportunidade para que profissionais mobilizem seus conhecimentos e competências para reforçar padrões de desempenho mais rígidos (SORENSEN; TORFING, 2010). - Estratégia de inovação é aquela em que a organização enfatiza a criatividade e encoraja seus empregados a buscar abordagens alternativas na solução de problemas. Organizações que focam na inovação como um aspecto central de sua estratégia buscam de forma contínua explorar novos produtos e oportunidades de mercado, identificando tendências emergentes e mantendo-se na vanguarda das inovações (RICHARD ET AL, 2003). - O foco estratégico em inovação pode permitir que organizações assumam a posição de explorar e se beneficiar mais amplamente de seus recursos (RICHARD ET AL, 2003).
<p>Exemplos de verbalizações:</p> <p>E9: Eu acho que dedicar algum tempo na agenda pra discutir isso poderia ser uma boa estratégia. Por que se você não propõe e não abre espaço para discutir se esse procedimento, pra fazer a pergunta se esse procedimento é o melhor procedimento que a gente tem, eu acho que é muito pouco provável que alguém levante essa questão tendo em vista a importância de outras coisas. A não ser que isso vire um problema.</p> <p>E9: Mas isso virou um assunto na agenda. A gente teve que parar um dia pra discutir e debater sobre isso. Por que no dia a dia, os fatores que facilitariam é pautar, abrir a pauta da inovação.</p>

Quadro 23: Indutores à inovação em gestão - Categoria estratégia de inovação

Fonte: Elaborado pela autora.

Na Tabela 8 encontra-se a distribuição da frequência dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão.

Tabela 8: Barreiras à inovação em gestão

Categoria	Barreiras	Frequência	%
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

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre 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%).

A seguir, cada uma das categorias de fatores identificados como barreiras à inovação em gestão é conceituada e caracterizada, considerando a literatura sobre o tema.

BARREIRAS
Categoria 1: Dificuldade de articulação intersetorial
Definição: Dificuldade de coordenação e articulação de políticas públicas de caráter transversal e intersetorial que envolvem órgãos de diferentes setores.
Temas: Falta de governabilidade sobre os resultados, dependência de outros órgãos.
Sem referências ao tema na literatura
<p>Exemplos de verbalizações:</p> <p>E1: 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 de governabilidade sobre os resultados.</p> <p>E1: A gente ainda tem muita dificuldade de trabalhar transversalmente porque é o meu interesse, da minha área em primeiro lugar. Se sobrar, eu penso na questão das mulheres e muitas vezes a gente tem mudança de gestão que prejudica muito. O nosso trabalho principal é articulação, a gente não executa.</p> <p>E1: Eu acho que gente ainda não conseguiu a transversalidade, é só um conceito. Na prática a gente trabalha com todas as dificuldades por que os parceiros ainda não assumiram como sendo uma prioridade.</p> <p>E2: Falta de governabilidade sobre os resultados, já que nosso trabalho é de coordenação e articulação cabendo a outras entidades a execução do programa.</p> <p>E2: Eu acho que mobilizar esses atores e mantê-los mobilizados. A necessidade de articulação com muitos órgãos e a dependência deles para você poder tomar determinados caminhos. Essa é uma agenda eminentemente de articulação, então se essa articulação não estiver muito bem feita, você não consegue caminhar, então como Estado essa necessidade constante de articulação entre os atores, apaziguar determinados conflitos e esse papel central da secretaria como articuladora.</p> <p>E6: Agora a nível operativo nosso mesmo, a maior dificuldade foi essa intersetorial, 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.</p> <p>E7: A questão da intersetorialidade como foi colocado ainda é, ela conceitualmente está colocada há muito tempo, mas o fazer intersetorial eu penso que é ainda, é um exercício que está acontecendo, com muitas barreiras e eu acho que isso representou um obstáculo..</p> <p>E8: Tem que se trabalhar melhor o patamar de gestão intersetorial. É um paradigma. Então, embora fosse uma relação saudável com o Ministério X, mas faltava uma relação orgânica, estratégica de trabalho intersetorial, esse desenrolar de estratégias e iniciativas conjuntas.</p> <p>E8: O desafio pra gestão pública como um todo, não só pra cá como pra outras instâncias, é efetivamente conseguir implementar uma gestão pública intersetorial. Um paradigma com qualidade que se coloque como um desafio para as políticas sociais, porque a gestão intersetorial não é só colocar os ministérios na mesa e ficar pedindo dado pra fazer planilha.</p> <p>E8: Falta a gestão intersetorial puxada de forma mais efetiva, de forma mais estratégica, com mais qualidade por uma instância central, de modo que não dependa tanto do esforço pessoal, de carisma.</p>

Quadro 24: Barreiras à inovação em gestão - Categoria dificuldade de articulação intersetorial

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 2: Restrições legais
Definição: Exigências legais e normativas que geram obstáculos ao desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Temas: Falta de regulamentação, rigidez de regulamentações, necessidade de mudar leis, normas e regulamentos.
Referências ao tema na literatura: - Requisitos rígidos de regulamentações (Gallup Organization, 2010). - Excesso de regras e 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).
Exemplos de verbalizações: E2: Falta de regulamentação dos novos serviços atrasou o cronograma de implementação. E4: 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: O arcabouço legal está completamente descompassado. Então nas funções de Estado, se você parte daquele provérbio que eu odeio, que o setor privado pode fazer tudo que a lei não proíbe e o setor público somente aquilo que a lei especifica, se for assim, você não inova nunca. E5: Um terceiro fator é relacionado com uma forte tendência de continuidade. Como grande parte dos processos, das rotinas, das atividades da administração pública tá 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. É muito fácil, muito comum você logo perceber que vai ter que mexer em algum dispositivo legal. E se tem que mexer em algum dispositivo legal complica consideravelmente porque aí eu dependo do Congresso, eu dependo da Presidência da República, eu dependo de algum tipo de medida que vai ter que ter aprovação da Presidência e vai ter que ser aceito no Congresso. E5: Em uma situação normal, grande parte das mudanças que se possa querer fazer, vai depender de mudança normativa ou legal. Isso dificulta bastante, isso cria um arcabouço que aponta para a conservação, pra manutenção do que está aí. Por que é difícil mexer em lei, não é uma coisa trivial. Você tem que fazer uma articulação, passa pela Presidência, vai pro Congresso, não é uma coisa fácil de fazer. E10: Legislação, regras e normas que naturalmente são delimitadoras, para não falar limitadoras do campo de atuação.

Quadro 25: Barreiras à inovação em gestão - Categoria restrições legais

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 3: Estrutura organizacional verticalizada
Definição: 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.
Temas: Rigidez de estruturas hierárquicas, complexidade de temas e funções, ineficiência de procedimentos internos, poder fragmentado, baixa integração e coordenação entre departamentos.
Referências ao tema na literatura: - 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). - Rigidez de estruturas hierárquicas (CARAYANNIS; GONZALEZ, 2003). - Excesso de regras (MULGAN, 2007). - Baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas (MULGAN, 2007). - Falta de coordenação entre unidades que deveriam interagir em diferentes níveis dentro do mesmo setor (BLOCH, 2011).
Exemplos de verbalizações: E5: Uma questão chave que de certa forma eu já mencionei é que a estrutura hierárquica, a forma que se exerce a gerência na administração pública brasileira, ela facilita e por outro lado ela dificulta a identificação e a viabilização de inovações. O lado negativo é que nós temos ainda uma estrutura organizacional que é um modelo verticalizado, de cadeia de comando, com uma certa dificuldade de aplicar certos formatos de organização. E5: 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: Então é algo que precisa ser pensado também a estrutura organizacional, a forma como se coordena a ação administrativa e a própria natureza da administração pública, ela é gigantesca. A quantidade de temas, de funções, que tem como se estruturar como ministérios. Lá na Presidência da República é um negócio muito grande. A quantidade de temas é muito mais que numa empresa de grande porte. Numa empresa de grande porte você tem lá quatro ou cinco funções básicas, mas na organização pública não dá pra você pensar em menos de dez ou quinze porque a agenda de governo é maior. Então isso complica muito o exercício das funções, a atuação do cara como inovador é mais difícil e mais complexa. E6: Essa questão precisa ser avançada cada vez mais, a gestão pública que é fragmentada, você quebrar essa questão da fragmentação da gestão pública é outro grande desafio da condução da gestão. Não existe solução de problemas isolados, não existe uma área de ação temática que resolva o problema do país. E5: Então é sempre uma situação difícil a viabilização de inovações depende de ter que costurar apoio dentro da própria organização, da máquina administrativa e aí os inimigos são os próprios burocratas, outros dirigentes, uma disputa com as outras, uma se sente ameaçada por alguma coisa que a outra tá querendo fazer. Então a impressão que a gente tem é que é bem mais difícil ser gerente no setor público que numa empresa privada aonde se a decisão for tomada por uma diretoria ou por um board lá, o negócio desce com força, ninguém questiona. Na administração pública há um amplo espaço para as coisas não serem implementadas, para haver críticas ou para se ignorar ou fazer corpo mole diante de uma novidade que alguém, alguma área quer propor. E9: 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 uma outra área, você pode também encontrar resistência em adotar coisas diferentes.

Quadro 26: Barreiras à inovação em gestão - Categoria estrutura organizacional verticalizada

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 4: Resistência à inovação e aversão ao risco
Definição: 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.
Temas: Dificuldade de angariar apoio para inovações, custo de aprendizagem, dificuldade de assumir riscos.
Referências ao tema na literatura: - Aversão ao risco (BLOCH, 2011). - Risco de falhar durante o processo de inovação e medo de que inovações que reduzem custos levem a reduções no orçamento da organização (BLOCH, 2011). - Resistência das equipes (GALLUP ORGANIZATION, 2010). - O ambiente em que o governo opera coloca mais peso em desencorajar o risco do que premiá-lo (MULGAN, 2007).
Exemplos de verbalizações: E5: Havia uma crença na época, uma crença que não tinha fundamento, mas que era uma crença de que era impossível mudar a lei 8666, qualquer mudança enfrentaria uma enorme resistência no congresso e no próprio governo, porque quando você abre uma agenda de mudar a lei 8666, você precipita uma série de iniciativas dentro do congresso, fora do congresso, vários interesses se sentem ameaçados ou veem oportunidades e isso cria uma situação muito difícil de administrar. Ou então o próprio governo, ou governos em geral tendem a não querer mexer nesse assunto. E9: 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. Então no princípio dessa implementação tudo é muito mais custoso. Tem uma resistência muito grande de implementar isso. E4: A cultura de aversão ao risco está chegando a níveis patéticos. Você tem dirigentes que tem horror à inovação. E9: 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 da gente ter identificado quais eram os riscos, de saber e até contingenciar esses riscos, a gente, eu pelo menos, nunca consegui levar adiante. Porque ai é melhor não gastar energia com isso, é melhor gastar energia com outras coisas. Um indutor que ao mesmo tempo pode ser uma barreira é o perfil do gestor pra assumir risco. Porque pode dar errado, né? E se der errado, você tem que voltar atrás ou achar outro caminho.

Quadro 27: Barreiras à inovação em gestão – Categoria resistência à inovação e aversão ao risco

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 5: Baixa capacidade técnica de estados e municípios
Definição: Baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e infraestrutura física e tecnológica inadequadas ou insuficientes.
Temas: Baixa qualificação técnica, gestão ineficiente dos recursos transferidos a estados e municípios, infraestrutura física e tecnológica precárias.
Sem referências ao tema na literatura.
Exemplos de verbalizações: E1: As estruturas estaduais são muito precárias e as gestoras estaduais muito pouco qualificadas, muito mesmo. Então acho que foi o primeiro principal obstáculo, a gente não conseguia que essa elaboração toda fosse feita de forma qualificada no estado, então a gente fez junto. A gente teve que fazer, por isso que a gente se dividia por estado e a gente ia e sentava do lado e quase pegava na mão e escrevia junto. E2: Baixa institucionalização das políticas em alguns estados (pouca equipe, baixo envolvimento político local, equipes pequenas e ou com baixa qualificação, falta de conhecimento sobre o tema). E1: Outra questão que pra gente é muito ruim ainda é a inadimplência dos estados, a inabilidade total de trabalhar com a questão do repasse de recursos via convênio. E7: Tem município que não tinha telefone, só tinha orelhão. E ai você não conseguia conversar com as pessoas. Às vezes a gente acabava tendo que ligar pra escolas, pras paróquias, pra outros lugares pra chegar. Então essa dificuldade, falta de acesso dos pequenos municípios, principalmente do norte e nordeste a telefone, computador, internet.

Quadro 28: Barreiras à inovação em gestão - Categoria baixa capacidade técnica de estados e municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 6: Rotatividade de dirigentes
Definição: 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.
Temas: Mudança de dirigentes.
Sem referências ao tema na literatura.
Exemplos de verbalizações: E1: 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 recomeçando. E2: Transição política após as eleições estaduais (mudança de gestão).

Quadro 29: Barreiras à inovação em gestão - Categoria rotatividade de dirigentes

Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 7: Diversidade social, cultural e econômica do país
Definição: Pluralidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político e econômico da população em um país de dimensões continentais como o Brasil.
Temas: Diferenças regionais e de público.
Sem referências ao tema na literatura.
Exemplos de verbalizações: E2: Dificuldade de atender às necessidades de populações específicas (diversidade): ciganos, ribeirinhos, indígenas, população de rua, etc. E6: 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.
Quadro 30: Barreiras à inovação em gestão - Categoria Diversidade social, cultural e econômica do país Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 8: Recursos orçamentários e financeiros limitados
Definição: Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações.
Temas: Falta de recursos orçamentários e financeiros.
Referências ao tema na literatura: - Recursos orçamentários escassos para o desenvolvimento de novos produtos e serviços (BLOCH, 2011). - Falta de recursos financeiros (Gallup Organization, 2010).
Exemplos de verbalizações: E1: 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. Então a gente fez um pacto anterior com os ministérios todos e cada ministério a gente define com eles as ações e tudo mais e aí cada ministério disponibilizou um recurso para as ações do pacto. Então quando a gente falava do pacto, então o recurso do pacto não é o da secretaria. E1: A gente repassa recursos, mas o nosso recurso é muito limitado, a limitação é extrema e não dá conta de nada. A gente não tem dinheiro e o formato que se pensou para as políticas transversais, é justamente esse, de que a gente não precisa ter dinheiro, a gente tem que ter poder de convencimento dos demais ministérios para executar as políticas. O problema é que até mesmo horizontalmente, poder de convencimento é sinônimo de dinheiro ainda.
Quadro 31: Barreiras à inovação em gestão - Categoria recursos orçamentários e financeiros limitados Fonte: Elaborado pela autora.

BARREIRAS
Categoria 9: Falta de incentivos à inovação
Definição: Falta de apoio e suporte da organização à inovação.
Temas: Falta de estímulo à inovação.
Referências ao tema na literatura: - Falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem (BLOCH, 2011). - Falta de incentivos (GALLUP ORGANIZATION, 2010). - Falta de apoio gerencial (GALLUP ORGANIZATION, 2010).
Exemplos de verbalizações: E9: Outra coisa, 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. Eu até tenho exemplos dentro da minha equipe de ideias assim. Seria interessante se fizermos isso, mas eu vejo que são coisas muito isoladas. Não tem um ambiente de inovação.

Quadro 32: Barreiras à inovação em gestão - Categoria falta de incentivos à inovação

Fonte: Elaborado pela autora.

No processo de construção das medidas de indutores e barreiras à inovação em gestão foram hipotetizados fatores a partir dos resultados das entrevistas, assim como foram incluídos itens extraídos da literatura. Desse modo, além dos fatores anteriormente apresentados, a literatura sobre o tema apontou também a existência de outros possíveis fatores que contribuiriam para a análise de barreiras à inovação em gestão. Assim, o Quadro 33 apresenta as definições constitutivas dos fatores adicionais que foram utilizados na construção da escala de barreiras.

Barreiras	Definições
Falta de apoio político	Falta de apoio da liderança política ou de dirigentes do alto escalão a determinado tema ou iniciativa inovadora.
Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	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.

Quadro 33: Fatores adicionais identificados na literatura que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão
Fonte: Elaborado pela autora.

4.2. RESULTADOS DOS DADOS DOS QUESTIONÁRIOS

4.2.1. Caracterização da amostra

O índice de resposta da pesquisa foi de aproximadamente 17% em relação ao número de questionários distribuídos *on-line* pelo *SurveyMonkey* e de 38% em relação aos distribuídos presencialmente. À primeira vista, se poderia pensar que os índices de resposta foram baixos, mas analisando-se o perfil do público-alvo, formado pela alta direção de organizações públicas federais, e a extensão do questionário, os índices de resposta podem ser considerados bastante satisfatórios.

Uma única amostra, referente à parte quantitativa do estudo, foi utilizada para validação das duas escalas (indutores e barreiras). Para caracterizar os participantes da pesquisa, nesta seção serão apresentados os resultados das análises estatísticas descritivas dos dados coletados da última parte do questionário (dados biográficos e funcionais).

A amostra foi composta por agentes públicos (servidores concursados ou não) ocupantes de cargos comissionados do tipo DAS 4, 5, 6 e cargos de natureza especial (N=444). Aproximadamente 28% pertencem ao sexo feminino e 72% ao sexo masculino. Em relação à faixa etária, 16% encontram-se na faixa de 36 a 40 anos, 12% na faixa de 41 a 45

anos, 18% na faixa de 46 a 50 anos e 19% acima de 51 a 55 anos, ou seja 64% encontram-se na faixa de 36 a 55 anos, conforme Gráfico 5 a seguir.

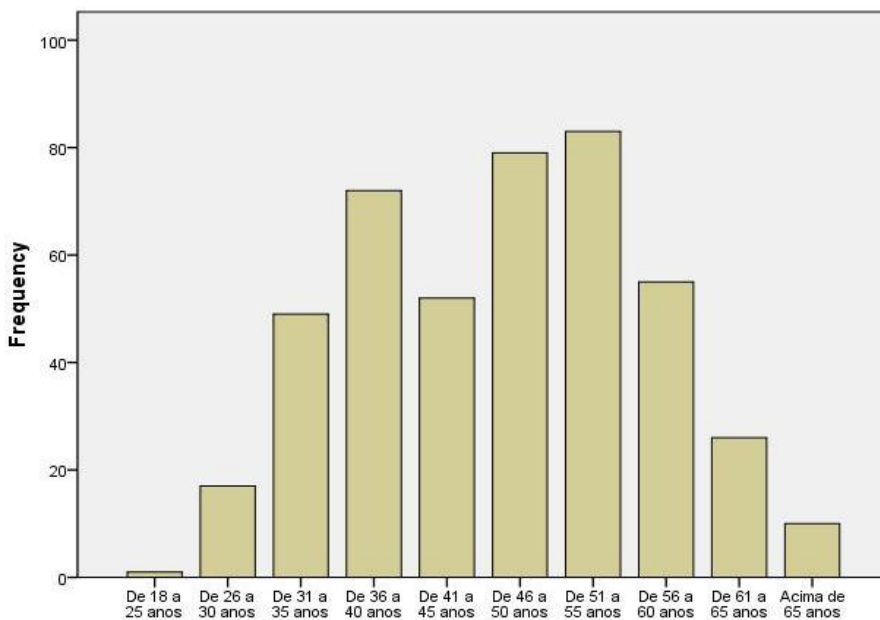


Gráfico 5: Faixa etária da amostra

Pode-se perceber um alto grau de escolaridade dos entrevistados, sendo que 16% possuem nível superior completo, 45% especialização completa, 27% mestrado completo e 12% doutorado completo, conforme Gráfico 6.

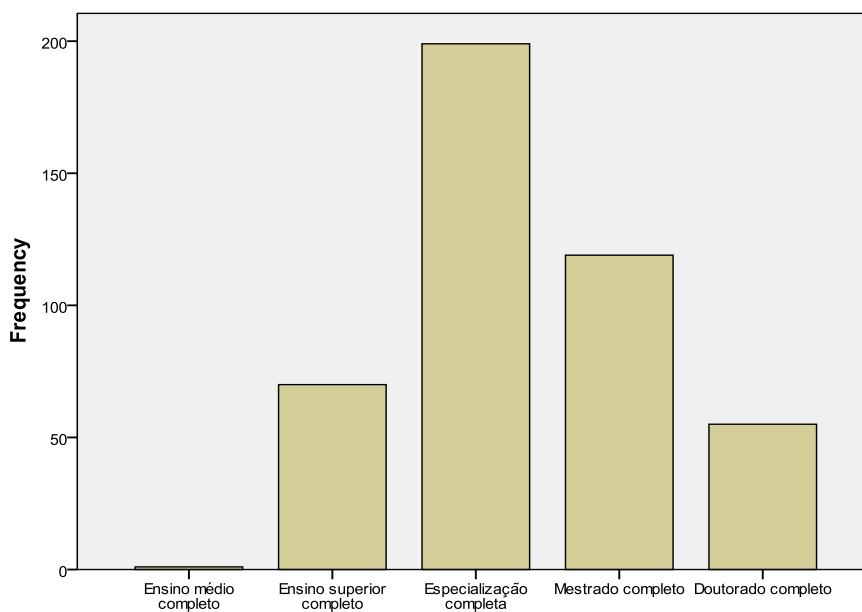


Gráfico 6: Nível de escolaridade da amostra

Quanto ao vínculo com o serviço público, 74% são concursados, 26% não são concursados (ocupantes de cargo comissionado - sem vínculo, temporário ou terceirizado). Aproximadamente 60% pertencem à administração direta, 35% a autarquias e 5% a fundações. Em relação aos cargos de chefia, 66% ocupavam DAS 4, 25% DAS 5 e 5% DAS 6 ou equivalentes e 4,5% cargos de natureza especial, conforme Gráfico 7.

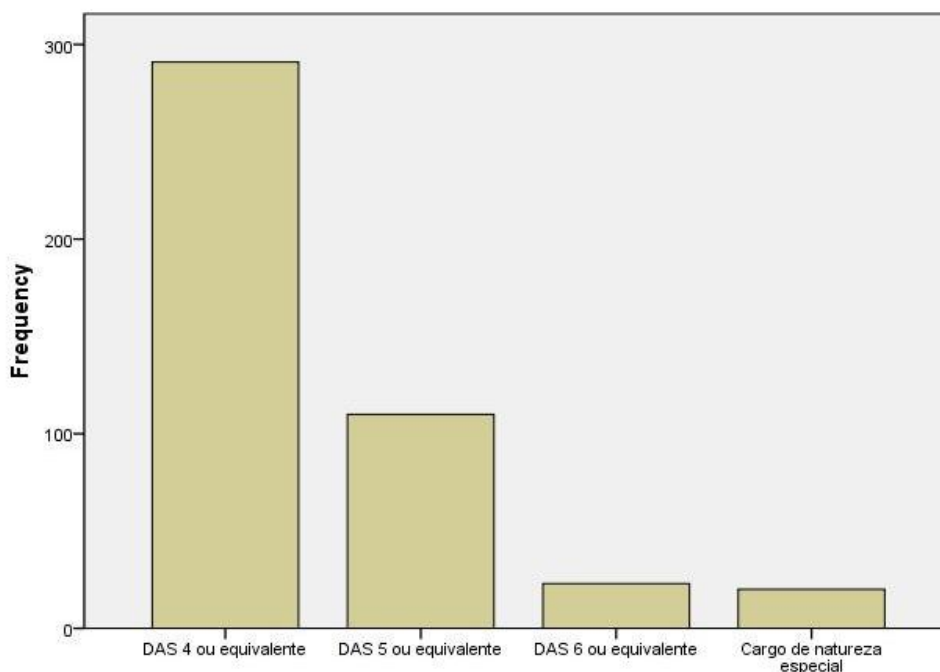


Gráfico 7: Funções de direção, chefia e assessoramento da amostra

Em relação ao tempo na organização, 4% dos entrevistados está a menos de um ano na mesma organização, 12% entre 1 e 2 anos, 20% entre 3 e 5 anos, 30% de 6 a 10 anos, 12% de 11 a 15 anos, 7% de 16 a 20 anos e 15% acima de 20 anos. Já em relação ao tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento, 3% dos entrevistados tem menos de um ano em cargos de direção, chefia e assessoramento, 11% entre 1 e 2 anos, 23% entre 3 e 5 anos, 26% de 6 a 10 anos, 15% de 11 a 15 anos, 9% de 16 a 20 anos e 13% acima de 20 anos, conforme Gráfico 8 a seguir.

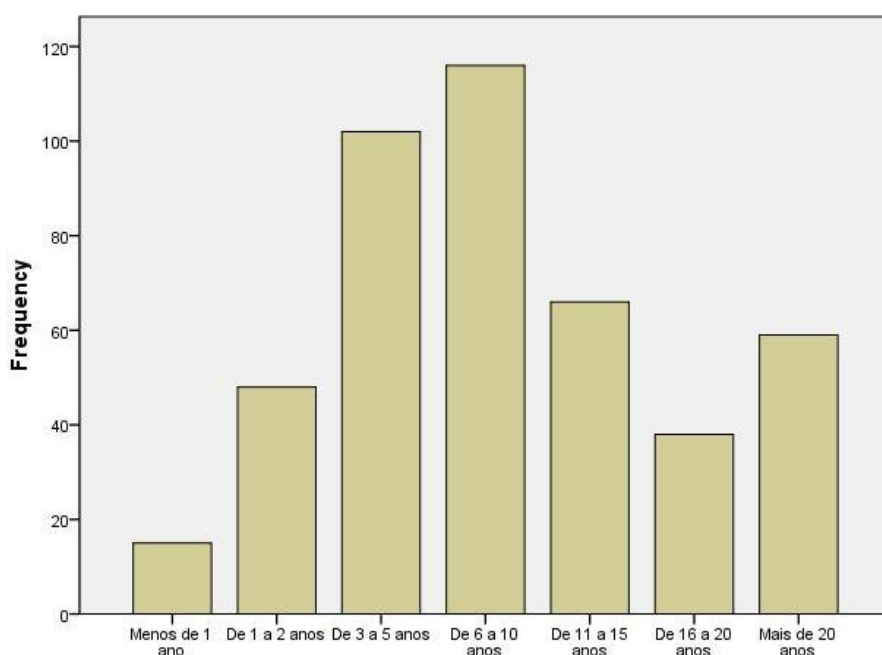


Gráfico 8: Tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento da amostra

4.2.2. Exame preliminar dos dados da amostra

Primeiramente será apresentado o resultado do exame da amostra e, em seguida, serão apresentadas, separadamente, os resultados das análises fatoriais e de confiabilidade de cada escala separadamente.

Inicialmente, procedeu-se a uma análise preliminar dos dados referentes aos 769 questionários respondidos pelos sujeitos (619 *on-line* e 150 impressos). Através das opções *Frequencies* e *Explore*, do programa PASW, observou-se a exatidão da entrada dos dados, os valores ausentes (*missings*) e o ajustamento das distribuições das variáveis aos pressupostos de análise multivariada.

Entre os questionários obtidos por meio do *SurveyMonkey*, 192 estavam incompletos (com apenas a primeira ou segunda seções respondidas), tendo sido descartadas. Também foram excluídas da base de dados, questionários de 79 respondentes que não se encaixavam no perfil da pesquisa (não podiam ser considerados dirigentes dentro dos critérios estabelecidos na pesquisa ou trabalhavam em empresas públicas). É importante observar que não haviam casos omissos no banco, pois o sistema só permitia o avanço para as seções seguintes se todos os itens estivessem respondidos.

Já entre os questionários obtidos por meio da aplicação presencial na ENAP, 37 foram descartados porque não se encaixavam no perfil da pesquisa e 17 porque continham seções

inteiras com valores ausentes. Os demais questionários não continham casos omissos. Em resumo, analisando-se as duas fontes de coleta de dados, foram aproveitados 444 questionários no total (348 *SurveyMonkey* e 96 presenciais).

Foram localizados *outliers* univariados nas variáveis 7, 10, 14, 17, 20, 23, 25, 33, 36, 37, 38, 39, 43, 47, 49, 50, 53, 54, 60, 64, 66, 74, 75, 77, 84, 87, 91, 103, 104, 107, 112, 113. No entanto, como a eliminação dos questionários dos sujeitos não alterou significativamente os resultados nas análises subsequentes, optou-se por mantê-los.

Notou-se que 12 itens, apresentavam distribuições com assimetria e/ou curtose (Item 7: SK= -1,812, K=3,043; Item 17: SK= -2,292, K= 6,239; Item 20: SK= -1,133, K= 0,328; Item 23: SK= -1,211, K= 1,295; Item 25: SK= -1,887, K= 3,078; Item 37: SK= -1,135, K= 0,515; Item 38: SK= -2,067, K= 4,901; Item 50: SK= -1,519, K= 2,592; Item 54: SK= -1,655, K= 3,833; Item 64: SK= -1,564, K= 2,790; Item 66: SK= -1,590, K= 2,235; Item 75: SK= -1,124, K= 0,607. Pode-se perceber que houve maior número de variáveis com assimetria na escala de indutores (11 itens) do que na de barreiras (1 item). Como a ausência de normalidade das variáveis não constitui um problema grave na análise fatorial (PASQUALI, 2008), visto que essa técnica é razoavelmente robusta a violações desse pressuposto, principalmente em grandes amostras – com mais de 200 sujeitos (HAIR et al., 2009; PASQUALI, 2006), optou-se por realizar os procedimentos subsequentes utilizando as variáveis originais, sem a sua transformação.

Procurou-se, em seguida, verificar a linearidade das relações entre as variáveis com grande assimetria, extraindo-se gráficos de dispersão bivariada entre pares de itens e examinando a magnitude das correlações entre eles. O exame dos gráficos (*scatterplot*) dessas variáveis sugeriu a possibilidade de curvilinearidade. Pasquali (2008, p. 58) assevera “que quanto maior a presença de não linearidade entre as variáveis, tanto mais será prejudicada a análise fatorial”. No entanto, como as análises subsequentes não confirmaram esse prejuízo, optou-se por mantê-las.

Para que se pudesse verificar a existência de *outliers* multivariados entre as variáveis, foi realizada uma análise de regressão múltipla, calculando-se a distância de Mahalanobis ($gl=100$; $p<0,001$; $x^2=149,449$). Dessa forma, foram identificados 58 casos (13%) com valores acima do máximo permitido por essa distância. Como a eliminação dos mesmos não causou influência nas análises subsequentes, optou-se por mantê-los.

A razão de casos por variável resultante foi da ordem de 7,16 (444 / 62) sujeitos por variável para a escala de indutores e de 9,25 (444/48) para a escala de barreiras, demonstrando, portanto, que a amostra possui um tamanho adequado para a análise fatorial,

uma vez que são necessários de 5 a 10 sujeitos por item do instrumento (PASQUALI, 1999, p. 56) e pelo menos 300 casos (TABACHNICK; FIDEL, 1996, p. 640).

4.2.3. Resultados das análises fatoriais e de confiabilidade

4.2.3.1. Análise exploratória da amostra para validação das duas escalas

A fim de verificar a existência de dimensões subjacentes aos itens das escalas construídas para medir indutores e barreiras à inovação em gestão, as respostas dos 444 sujeitos foram submetidas à análise fatorial. Antes, porém, foi realizada uma análise dos componentes principais (PC – *Principal Components*) de cada escala, a fim de observar a fatorabilidade dos dados.

Segundo Tabachnick e Fidell (1996), grandes amostras tendem a produzir menores correlações e, nesse caso, deve-se desconsiderar o uso da análise fatorial quando não há correlações acima de 0,30. Na escala de indutores, verificou-se que a matriz correlacional dos dados continha cerca de 15% de correlações acima de 0,30, indicando a sua fatorabilidade. Já na escala de barreiras foram encontradas 12% de correlações acima de 0,30.

A medida de adequação amostral Kaiser-Meyer Olkin (KMO), que trabalha com as correlações parciais das variáveis foi igual a 0,934 na escala de indutores e 0,907 na escala de barreiras, que de acordo com a classificação proposta por Kaiser (1974 apud PASQUALI, 2008) é considerado um índice “maravilhoso” de adequabilidade para uso da análise fatorial. O teste de esfericidade de Bartlett, que verifica a hipótese da matriz de covariâncias ser uma matriz identidade, teve sua hipótese rejeitada, ou seja, as duas matrizes desse estudo (de indutores e de barreiras) não eram identidade ($p \leq 0,0001$), corroborando a fatorabilidade das matrizes.

Verificou-se também que as medidas de adequação amostral nas matrizes de correlação anti-imagem das duas escalas tiveram o predomínio de valores acima de 0,50 na escala de indutores e de 0,60 na escala de barreiras, corroborando com a fatorabilidade das matrizes. Através de regressões múltiplas, onde cada variável serve como variável dependente e as demais como independentes, observadas na tabela “comunalidade”, notou-se que não há multicolinearidade, nem singularidade entre as variáveis. Isto é, há uma considerável heterogeneidade entre as variáveis nas duas escalas. Em síntese, todos esses indicadores revelam que as matrizes correlacionais dos dados amostrais são adequadas para a análise fatorial nas duas medidas (indutores e barreiras).

4.2.3.2. Resultados das análises fatorial e de fidedignidade da escala de indutores

Para determinar o número de fatores da escala de indutores, foram utilizados como critérios os *eigenvalues* iguais ou superiores a um (KAISER, 1974 apud PASQUALI, 2008), a plotagem dos *eigenvalues* (*scree plot*), o percentual da variância explicada por cada fator, a variância total explicada, a matriz residual de correlações e a existência de significado teórico ou semelhança semântica entre as variáveis agrupadas em um mesmo fator.

Realizou-se com base no método de Componentes Principais, a estimativa do número possível de fatores subjacentes à escala de indutores. A Tabela 9, a seguir, apresenta os resultados da Análise de Componentes Principais (PC) da escala de indutores, indicando os *eigenvalues* e respectivos percentuais da variância explicada.

Tabela 9: Análise dos componentes principais (PC) da escala de indutores

Componentes	Variância total explicada					
	<i>Eigenvalues</i> iniciais			Extração das somas das cargas ao quadrado		
	Total	% de variância	Acumulado %	Total	% de variância	Acumulado %
1	16,764	27,039	27,039	16,764	27,039	27,039
2	3,331	5,373	32,413	3,331	5,373	32,413
3	2,386	3,849	36,261	2,386	3,849	36,261
4	1,798	2,899	39,161	1,798	2,899	39,161
5	1,585	2,557	41,718	1,585	2,557	41,718
6	1,503	2,424	44,142	1,503	2,424	44,142
7	1,463	2,359	46,501	1,463	2,359	46,501
8	1,388	2,239	48,740	1,388	2,239	48,740
9	1,288	2,078	50,818	1,288	2,078	50,818
10	1,252	2,020	52,838	1,252	2,020	52,838
11	1,178	1,901	54,739	1,178	1,901	54,739
12	1,105	1,783	56,522	1,105	1,783	56,522
13	1,088	1,755	58,276	1,088	1,755	58,276
14	1,054	1,700	59,976	1,054	1,700	59,976
15	1,003	1,618	61,594	1,003	1,618	61,594
16	,943	1,521	63,115			
17	,911	1,470	64,585			
18	,889	1,434	66,019			
19	,880	1,419	67,438			
20	,844	1,362	68,800			
21	,812	1,310	70,110			
22	,774	1,248	71,359			
23	,763	1,230	72,589			
24	,747	1,205	73,794			
25	,716	1,155	74,949			
26	,693	1,118	76,067			
27	,686	1,106	77,173			
28	,663	1,070	78,244			
29	,621	1,001	79,245			
30	,616	,994	80,238			

Continuação da Tabela 9: Análise dos componentes principais (PC) da escala de indutores

31	,604	,975	81,213
32	,580	,935	82,149
33	,574	,926	83,075
34	,566	,913	83,988
35	,531	,856	84,844
36	,516	,832	85,676
37	,502	,810	86,485
38	,480	,775	87,260
39	,467	,753	88,013
40	,455	,733	88,746
41	,442	,713	89,459
42	,434	,700	90,158
43	,422	,680	90,839
44	,402	,648	91,487
45	,389	,627	92,114
46	,383	,619	92,733
47	,372	,599	93,332
48	,356	,575	93,907
49	,337	,544	94,450
50	,333	,536	94,987
51	,318	,512	95,499
52	,304	,490	95,989
53	,298	,481	96,470
54	,294	,474	96,944
55	,286	,462	97,406
56	,275	,444	97,850
57	,254	,410	98,259
58	,242	,391	98,650
59	,239	,385	99,035
60	,224	,361	99,396
61	,193	,312	99,708
62	,181	,292	100,000

Pela Tabela 9, verificou-se que 15 fatores tinham *eigenvalue* ≥ 1 . Pelo critério de Harman (1967 apud PASQUALI, 2008), que estabelece que cada componente ou fator tenha no mínimo 3% de variância explicada, seria possível extrair apenas três fatores na escala de indutores.

Já a inspeção visual da plotagem dos *eigenvalues* (Gráfico 9) também sugere a existência de cerca de 3 a 15 fatores na escala de indutores.

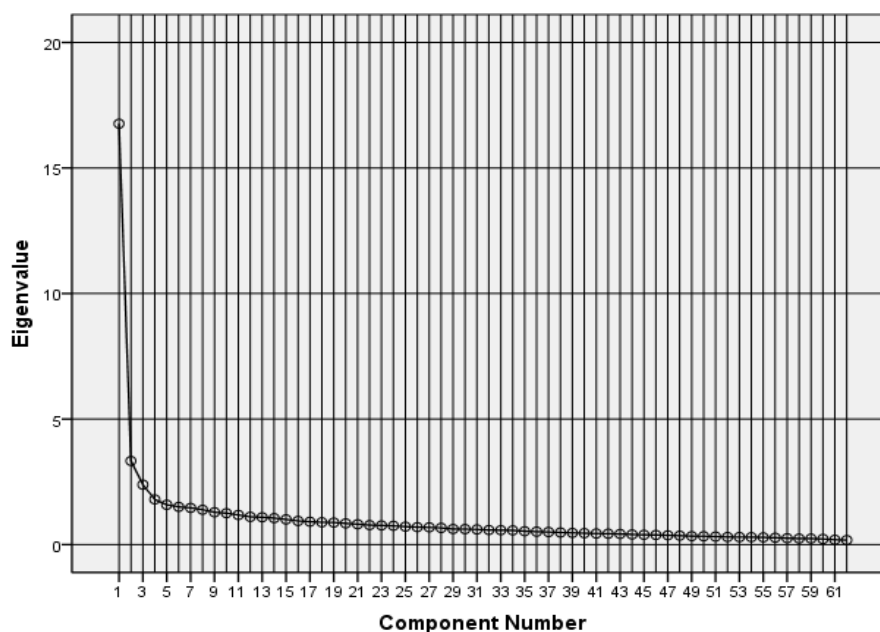


Gráfico 9: *Screeplot* da escala de indutores.
Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar o percentual da variância total explicada, vê-se que a extração de 15 fatores, embora possível pelos critérios de Kaiser não parece muito razoável, pois os últimos fatores permitem incrementar pouco a variância total explicada. A extração de apenas três fatores, por outro lado, como sugerido pela plotagem dos *eigenvalues* (Gráfico 11), implicaria em uma variância total explicada de 36,26%, percentual razoavelmente inferior aos 61,59% que se obtém com a extração de 15 fatores.

Procurou-se, então, utilizando o método de fatoração dos eixos principais (*Principal Axis Factoring - PAF*), com rotação oblíqua (*direct oblimin*), explorar inicialmente a extração de 12 fatores (inicialmente hipotetizados) e, posteriormente, de 11, 10, 9, 8 e 7 fatores para depois analisar a interpretabilidade dos fatores (existência de significado ou semelhança semântica entre as variáveis agrupadas em um mesmo fator).

Verificou-se que a estrutura com oito fatores era passível de interpretação, uma vez que as variáveis se agruparam, por significado teórico e semelhança semântica, em torno de seis categorias hipotetizadas (F2 - perfil diversificado da equipe, F3 - rotatividade de dirigentes, F5 - comprometimento com o serviço público, F6 - requisitos legais e F8 - apoio político). Houve também o desmembramento da categoria crises como oportunidades em dois fatores (F4 e F7) e houve a reunião de outras cinco categorias em um único fator – F1 (estratégia de inovação, intercâmbio de conhecimentos e experiências, gestão estratégica de

informações, características da liderança, disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros).

Com o objetivo de revelar estruturas subjacentes aos 62 itens constantes da escala de indutores à inovação em gestão, utilizou-se a análise fatorial pelo processo de extração “Análise dos Eixos Principais” (PAF), com os oito fatores obtidos a partir dos resultados da análise dos componentes principais. Tendo em vista que se espera no tipo de fenômeno em estudo – indutores e barreiras à inovação em gestão – que os fatores não sejam puros, mas sim que haja correlações entre os mesmos, utilizou-se a rotação oblíqua (*oblimin*).

Retirando os cinco itens de maior assimetria (variáveis 7, 17, 25, 38, 54) não houve mudanças significativas, então se optou por mantê-los. Chegou-se a uma matriz fatorial composta por 38 itens dos 62 iniciais, sendo que 13 foram retirados da estrutura final por não terem saturado em nenhum fator e 11 por apresentarem carga menor que 0,40. Os resultados mostram na Tabela 10 uma matriz satisfatória, obtida com a retenção de itens no fator com cargas maiores que 0,40, ressaltando-se que os itens 7, 9, 13, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 26, 28, 37, 49 foram excluídos por não saturarem em nenhum fator e os itens 6, 29, 31, 32, 39, 44, 52, 45, 54, 55, 62 foram excluídos por apresentarem carga menor que 0,40.

Tabela 10: Estrutura fatorial da escala de indutores à inovação em gestão

Itens	1	2	3	4	5	6	7	8	h ²
48.	0,621								0,554
61.	0,596								0,560
57.	0,592								0,533
41.	0,569								0,497
58.	0,525								0,643
65.	0,516								0,629
51.	0,514								0,479
15.	0,513								0,592
35.	0,480								0,539
42.	0,472								0,561
27.	0,448								0,523
63.	0,404								0,366
64.		0,612							0,496
66.		0,491							0,310
50.		0,482							0,331
38.		0,445							0,379
56.		0,430							0,422
59.			0,672						0,660
40.			0,639						0,624
47.			0,492						0,483
12.			0,446						0,416
36.			0,426						0,405
21.				0,674					0,508
46.				0,618					0,485

Continuação da Tabela 10: Estrutura fatorial da escala de indutores à inovação em gestão

43.					0,660			0,583
10.					0,642			0,512
23.					0,585			0,485
53.					-0,677			0,545
14.					-0,667			0,557
60.					-0,554			0,572
8.						0,519		0,341
11.						0,482		0,553
33.						0,458		0,506
25.							0,529	0,382
5.							0,484	0,526
16.							0,463	0,458
34.							0,451	0,405
30.							0,435	0,699
Eigenvalue	16,764	3,331	2,386	1,798	1,585	1,503	1,463	1,388
% var. total	27,039	5,373	3,849	2,899	2,557	2,424	2,359	2,239
% var. cumulativa	27,039	32,413	36,261	39,161	41,718	44,142	46,501	48,740
Alpha	0,90	0,66	0,72	0,64	0,72	0,71	0,61	0,77

Também na Tabela 10 é possível verificar as comunalidades, as quais indicam os índices de regressão das variáveis (variância comum entre cada variável e as demais), considerando cada uma delas uma variável dependente e as outras como variáveis independentes. A ausência de comunalidades de valores extremos – muito próximas de 0 ou 1 – sugere inexistência de problemas (PASQUALI, 2008).

O percentual de variância explicada pelos oito fatores foi de 48,74 %, ficando, praticamente, 51,26 % da variância total sem explicação, o que segundo Pasquali (2008) pode ter sido em consequência de: variância erro, que sempre se comete em qualquer tipo de medida; variância específica, que é de interesse para a fidedignidade dos fatores; e variância comum não extraída, que é de interesse para a análise fatorial.

Com a solução de oito fatores obteve-se, pela matriz residual, 11% de resíduos com valores absolutos maiores que 0,05, sugerindo que esse número de fatores seria suficiente.

4.2.3.3. Interpretação dos fatores da escala de indutores

A seguir são apresentados os oito fatores extraídos para integrar a escala de indutores à inovação em gestão, bem como os itens que os compõem, sua descrição, os valores de comunalidade, as percentagens de variância total e os valores de *eigenvalue*.

Os fatores foram formados a partir dos itens que apresentaram carga superior a 0,40, pois esta foi a opção que apresentou a melhor interpretabilidade do conteúdo semântico de cada fator. Acrescenta-se, ainda, que se atribuiu nome a cada fator com base em seus itens

componentes, priorizando os de maior carga e considerando o conteúdo dos itens em relação à teoria sobre inovação em gestão no setor público.

Foi observado que todos os fatores da escala de indutores são unipolares (compostos por itens com cargas somente positivas ou somente negativas). Em relação às análises de consistência interna dos fatores, foi utilizada a classificação proposta por Pasquali (2008) que considera índices acima de 0,80 como bons, entre 0,80 e 0,70 como toleráveis e abaixo de 0,70 como não satisfatórios.

Fator 1 - Estratégias e ações organizacionais

O fator 1 apresentou 12 itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 16,76, que explica 27% da variância total (Tabela 11). Os itens evidenciam aspectos relacionados a estratégias e ações intencionais da organização com o objetivo de promover o surgimento de inovações em gestão e foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em cinco categorias (estratégia de inovação; intercâmbio de conhecimentos e experiências; gestão estratégica de informações; características da liderança; disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,90, revelando elevada consistência interna entre seus itens.

Tabela 11: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 1 - Estratégias e ações organizacionais

Itens	Carga	h ²
48. Critérios para selecionar ideias e novos projetos.	0,621	0,554
61. Objetivos estratégicos para estimular a inovação.	0,596	0,560
57. Consulta a fornecedores e parceiros.	0,592	0,533
41. Interação com empresas privadas.	0,569	0,497
58. Uso de informações sobre desempenho de programas.	0,525	0,643
65. Estímulo às equipes para desenvolver protótipos e projetos-piloto.	0,516	0,629
51. Linha orçamentária para financiar inovações.	0,514	0,479
15. Estratégia formal para estimular inovações.	0,513	0,592
35. Interação com instituições de ensino e pesquisa.	0,480	0,539
42. Interação com públicos internos e externos.	0,472	0,561
27. Tempo dos gestores para desenvolvimento de novas ideias e projetos.	0,448	0,523
63. Apoio dos dirigentes a testes de novas ideias por tentativa e erro.	0,404	0,366
Eigenvalue	16,764	
% var. total	27,039	
% var. cumulativa	27,039	
Alpha	0,90	

Fator 2 – Encorajamento da equipe

O fator 2 é composto de cinco itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 3,331, que explica 5,3% da variância total (Tabela 12). Os itens indicam aspectos relacionados a ações intencionais da organização com o objetivo de encorajar as equipes a inovar e foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em duas categorias (estratégia de inovação e perfil diversificado da equipe). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,66, revelando fraca consistência interna.

Tabela 12: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 2 – Encorajamento da equipe

Itens	Carga	h ²
64. Objetivos organizacionais claros encorajam a equipe a inovar.	0,612	0,496
66. Assessoria jurídica flexível e aberta.	0,491	0,310
50. Aperfeiçoamento contínuo das rotinas.	0,482	0,331
38. Dirigente atuando como agente de inovação.	0,445	0,379
56. Perfil técnico e político na composição das equipes.	0,430	0,422
Eigenvalue	3,331	
% var. total	5,373	
% var. cumulativa	32,413	
Alpha	0,66	

Fator 3 – Renovação do corpo gerencial

Conforme pode ser observado na Tabela 13 a seguir, o fator 3 contém cinco itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 2,386, responsável por 3,8% da variância total. Os itens evidenciam aspectos relacionados ao aumento do surgimento de inovações a partir da chegada de novos integrantes às equipes e foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em duas categorias (rotatividade de dirigentes e perfil diversificado da equipe). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,72, revelando moderada consistência interna entre os itens.

Tabela 13: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 3 – Renovação do corpo gerencial

Itens	Carga	h ²
59. Troca periódica de dirigentes.	0,672	0,660
40. Rotatividade de dirigentes cria oportunidades para proposição de inovações.	0,639	0,624
47. Ter na equipe pessoas jovens é fundamental para promover inovações.	0,492	0,483
12. Renovação do corpo gerencial estimula o surgimento de inovações.	0,446	0,416
36. Servidores públicos jovens costumam ter boas ideias para a melhoria do desempenho da organização.	0,426	0,405
Eigenvalue	2,386	
% var. total	3,849	
% var. cumulativa	36,261	
Alpha	0,72	

Fator 4 – Crises como determinantes

De acordo com a Tabela 14, o fator 4 é formado por dois itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 1,798, que explica 2,9% da variância total. Os itens sugerem o condicionamento do surgimento de inovações a crises e pressões externas e foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados na categoria crises como oportunidades. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,64, revelando fraca consistência interna.

Tabela 14: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 4 – Crises como determinantes

Itens	Carga	h ²
21. Só há inovação quando acontece alguma crise.	0,674	0,508
46. Só há inovação se houver pressão externa.	0,618	0,485
Eigenvalue	1,798	
% var. total	2,899	
% var. cumulativa	39,161	
Alpha	0,64	

Fator 5 – Comprometimento com o serviço público

O fator 5 apresentou três itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 1,585, que explica 2,6% da variância total (Tabela 15 a seguir). Os itens evidenciam que o comprometimento das equipes com o serviço público contribui para o surgimento de inovações. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,72, revelando moderada consistência interna entre os itens.

Tabela 15: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 5 – Comprometimento com o serviço público

Itens	Carga	h ²
43. Pessoas comprometidas com o serviço público.	0,660	0,583
10. Pessoas se sentem responsáveis pelas tarefas.	0,642	0,512
23. Equipe comprometida com a melhoria da gestão.	0,585	0,485
Eigenvalue	1,585	
% var. total	2,557	
% var. cumulativa	41,718	
Alpha	0,72	

Fator 6 – Requisitos legais

O fator 6 é formado por três itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 1,503, que explica 2,4% da variância total (Tabela 16). Os itens indicam que mudanças em leis e regulamentações estimulam o surgimento de inovações. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,71, revelando moderada consistência interna entre os itens.

Tabela 16: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 6 – Requisitos legais

Itens	Carga	h ²
53. Novas leis e regulamentações.	-0,677	0,545
14. Mudanças em leis e regulamentações.	-0,667	0,557
60. Novas exigências legais.	-0,554	0,572
Eigenvalue	1,503	
% var. total	2,424	
% var. cumulativa	44,142	
Alpha	0,71	

Fator 7 – Crises como oportunidades

O fator 7 apresentou três itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 1,463, que explica 2,4% da variância total (Tabela 17 a seguir). Os itens revelam que crises e pressões externas podem criar oportunidades para o surgimento de inovações. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado, sendo que dois itens saturaram no fator 5 - crises como determinantes. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,61, revelando fraca consistência interna.

Tabela 17: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 7 – Crises como oportunidades

Itens	Carga	h^2
8. Cortes no orçamento.	0,519	0,341
11. Situações de crise.	0,482	0,553
33. Pressões externas e crises.	0,458	0,506
Eigenvalue	1,463	
% var. total	2,359	
% var. cumulativa	46,501	
Alpha	0,61	

Fator 8 – Apoio político

O fator 8 apresentou três itens com cargas fatoriais superiores a 0,40 e *eigenvalue* igual a 1,388, que explica 2,2% da variância total (Tabela 18). Os itens sugerem que o apoio político da alta direção é fundamental para promover o surgimento de inovações na organização. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,77, revelando moderada consistência interna entre os itens.

Tabela 18: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 8 – Apoio político

Itens	Carga	h^2
25. Apoio político é fundamental.	0,529	0,382
5. Há apoio político para a introdução de inovações.	0,484	0,526
16. Prioridades políticas estimulam o desenvolvimento de inovações.	0,463	0,458
34. A liderança política pede soluções inovadoras às equipes técnicas.	0,451	0,405
30. A liderança política apoia as propostas de inovações.	0,435	0,699
Eigenvalue	1,388	
% var. total	2,239	
% var. cumulativa	48,740	
Alpha	0,77	

Em resumo, as análises fatorial e de fidedignidade da escala de indutores resultaram na identificação de oito fatores, constituídos por um total de 38 itens dos 62 iniciais. O fator 1, por apresentar validade de construto e bom nível de confiabilidade (isto é, $\alpha \geq 0,80$) foi considerado forte. Por outro lado, os fatores 3, 5, 6 e 8, embora revelem validade de construto, não apresentam consistência interna elevada ($0,71 \leq \alpha \leq 0,77$), podendo ser considerados como promissores, sendo que, talvez, com a revisão e inclusão de mais itens se consiga aprimorar a sua consistência interna. Os fatores 2, 4 e 7 têm validade de construto, mas apresentaram baixa confiabilidade ($0,61 \leq \alpha \leq 0,66$), e por isso foram considerados fracos, necessitando que seus itens sejam aprimorados.

Destaca-se que, embora nem todos os fatores tenham alto índice de consistência interna, foram incluídos nas análises subsequentes deste estudo, fazendo-se, entretanto, a ressalva quanto à necessidade de revisar os seus itens componentes para inclusão em novas pesquisas.

4.2.3.4. Resultados das análises fatorial e de fidedignidade da escala de barreiras

Para determinar o número de fatores da escala de barreiras, foram utilizados como critérios os *eigenvalues* iguais ou superiores a um (KAISER, 1974 apud PASQUALI, 2008), a plotagem dos *eigenvalues* (*scree plot*), o percentual da variância explicada por cada fator, a variância total explicada, a matriz residual de correlações e a existência de significado teórico ou semelhança semântica entre as variáveis agrupadas em um mesmo fator.

A Tabela 19, a seguir, apresenta os resultados da Análise de Componentes Principais (PC) da escala de barreiras, indicando os *eigenvalues* e respectivos percentuais da variância explicada.

Tabela 19: Análise de componentes principais (PC) da escala de barreiras

Componentes	Variância total explicada					
	<i>Eigenvalues</i> iniciais			Extração das somas das cargas ao quadrado		
	Total	% de variância	Acumulado %	Total	% de variância	Acumulado %
1	11,849	24,686	24,686	11,849	24,686	24,686
2	4,149	8,644	33,330	4,149	8,644	33,330
3	2,024	4,217	37,547	2,024	4,217	37,547
4	1,913	3,986	41,533	1,913	3,986	41,533
5	1,568	3,266	44,799	1,568	3,266	44,799
6	1,500	3,125	47,924	1,500	3,125	47,924
7	1,427	2,974	50,897	1,427	2,974	50,897
8	1,270	2,646	53,543	1,270	2,646	53,543
9	1,154	2,403	55,947	1,154	2,403	55,947
10	1,105	2,301	58,248	1,105	2,301	58,248
11	1,053	2,194	60,442	1,053	2,194	60,442
12	1,002	2,087	62,528	1,002	2,087	62,528
13	,953	1,985	64,513			
14	,921	1,918	66,431			
15	,852	1,774	68,205			
16	,819	1,706	69,911			
17	,725	1,510	71,422			
18	,723	1,505	72,927			
19	,701	1,461	74,388			
20	,673	1,401	75,790			
21	,660	1,376	77,165			
22	,638	1,330	78,495			
23	,608	1,267	79,762			
24	,583	1,214	80,977			

Continuação da Tabela 19: Análise de componentes principais (PC) da escala de barreiras

25	,567	1,182	82,158
26	,531	1,105	83,264
27	,515	1,073	84,337
28	,501	1,044	85,381
29	,497	1,035	86,416
30	,477	,993	87,409
31	,465	,968	88,377
32	,458	,953	89,330
33	,452	,942	90,272
34	,419	,873	91,145
35	,398	,829	91,974
36	,385	,801	92,775
37	,366	,762	93,537
38	,363	,757	94,294
39	,341	,710	95,004
40	,326	,679	95,683
41	,313	,653	96,336
42	,300	,625	96,961
43	,292	,609	97,570
44	,264	,551	98,120
45	,247	,515	98,636
46	,233	,485	99,120
47	,212	,441	99,562
48	,210	,438	100,000

Pela Tabela 19, verificou-se que 12 fatores tinham $eigenvalue \geq 1$. Pelo critério de Harman (1967 apud PASQUALI, 2008), que estabelece que cada componente ou fator tenha no mínimo 3% de variância explicada, seria possível extrair apenas seis fatores na escala de barreiras. Já a inspeção visual da plotagem dos $eigenvalues$ (Gráfico 6) sugere a existência de cerca de 3 a 16 fatores na escala de barreiras.

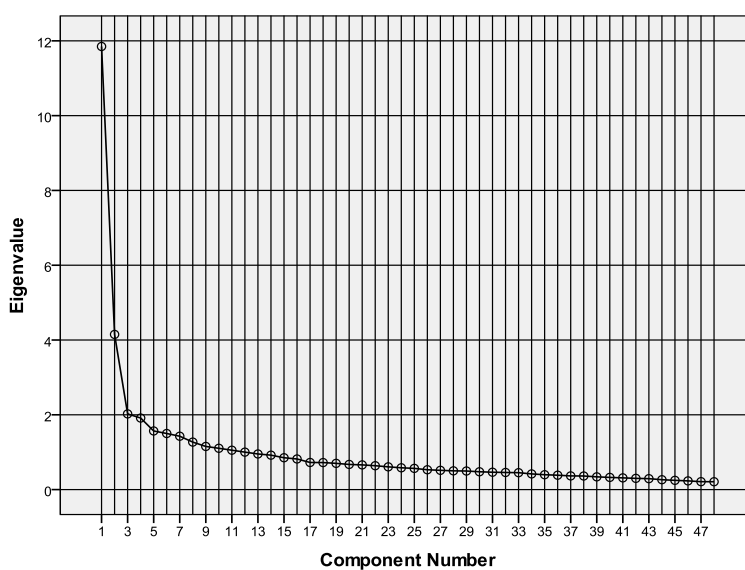


Gráfico 10: Screeplot da escala de barreiras

Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar o percentual da variância total explicada, vê-se que a extração de 12 fatores, embora possível pelos critérios de Kaiser não parece muito razoável, pois os últimos fatores permitem incrementar pouco a variância total explicada. A extração de apenas seis fatores, por outro lado, como sugerido por Harman (1967 apud PASQUALI, 2008), implicaria em uma variância total explicada de 47,92%, percentual razoavelmente inferior aos 62,53% que se obtém com a extração de 12 fatores.

Procurou-se, então, utilizando o método de fatoração dos eixos principais (Principal Axis Factoring - PAF), com rotação oblíqua (promax), explorar inicialmente a extração de 12 fatores e, posteriormente, de 11, 10, 9, 8 e 7 fatores para depois analisar a interpretabilidade dos fatores (existência de significado ou semelhança semântica entre as variáveis agrupadas em um mesmo fator).

As extrações com 12, 11 e 10 fatores geraram pelo menos um fator com apenas um item, sendo, portanto, descartados. Verificou-se que a estrutura com nove fatores era passível de interpretação, uma vez que as variáveis se agruparam, por significado teórico e semelhança semântica, em torno de quatro categorias hipotetizadas (F3 - falta de capacitação da equipe e dos dirigentes; F6 - diversidade social, cultural e econômica do país; F8 - rotatividade de dirigentes; F9 - estrutura organizacional verticalizada). Houve também a reunião de categorias hipotetizadas em novos fatores como F1 (falta de apoio político, falta de incentivos à inovação, resistência à inovação e aversão ao risco, estrutura organizacional verticalizada), F2 (baixa capacidade técnica de estados e municípios, dificuldade de articulação intersetorial, rotatividade de dirigentes), F4 (recursos orçamentários e financeiros limitados, restrições legais), F5 (dificuldade de articulação intersetorial, resistência à inovação e aversão ao risco), F7 (resistência à inovação e aversão ao risco, restrições legais).

Com o objetivo de revelar estruturas subjacentes aos 48 itens constantes da escala de barreiras à inovação em gestão, utilizou-se a análise fatorial pelo processo de extração “Análise dos Eixos Principais” (PAF), com os nove fatores obtidos a partir dos resultados da análise dos componentes principais. Por intermédio da análise fatorial, com rotação Promax, rotação esta escolhida em função da presença de correlação entre os fatores do construto barreiras à inovação em gestão, conforme se observou pela análise da tabela “*Factor Correlation Matrix*”, chegou-se a uma matriz fatorial composta por 45 itens dos 48 iniciais.

Retirando os cinco itens de maior assimetria (variáveis 7, 17, 25, 38, 54) não houve mudanças na composição dos fatores, então se optou por mantê-los. Os resultados mostram na Tabela 20 uma matriz satisfatória, obtida com a retenção de itens no fator com cargas maiores que 0,30, ressaltando-se que o item 91 foi excluído por não saturar em nenhum fator e o item

85 que saturou no fator 3 e o item 73 que saturou no fator 5 foram excluídos “pelo critério da ausência de similaridade entre o conteúdo do item e o domínio do construto” (LAROS; PALÁCIOS, 2004, p. 115).

Também na Tabela 20 é possível verificar a ausência de comunalidades de valores extremos – muito próximas de 0 ou 1.

Tabela 20: Estrutura fatorial da escala de barreiras à inovação em gestão

Itens	1	2	3	4	5	6	7	8	9	h^2
105.	0,833									0,698
100.	0,792									0,674
102.	0,726									0,517
83.	0,689									0,519
81.	0,637									0,603
95.	0,607									0,500
98.	0,592									0,558
71.	0,547									0,699
79.	0,437									0,500
72.	0,397									0,369
96.	0,336									0,391
112.		0,755								0,522
113.		0,697								0,500
104.		0,590								0,446
106.		0,574								0,564
103.		0,570								0,383
89.		0,511								0,474
99.			0,671							0,710
92.			0,663							0,591
110.			0,650							0,605
68.			0,537							0,364
82.			0,444							0,407
101.				0,578						0,623
114.				0,559						0,547
78.				0,555						0,513
75.				0,505						0,383
107.				0,499						0,528
86.				0,325						0,428
74.					0,569					0,454
77.					0,448					0,286
87.					0,319					0,374
84.					0,314					0,331
108.						0,859				0,752
111.						0,580				0,623
76.						0,543				0,435
90.						0,465				0,427
93.							0,687			0,523
70.							0,648			0,648
94.							0,422			0,459
67.							0,403			0,243
109.								0,706		0,645
69.								0,592		0,449
97.								0,473		0,530

Continuação da Tabela 20: Estrutura fatorial da escala de barreiras à inovação em gestão

88.									0,622	0,601
80.									0,570	0,612
Eigenvalue	11,849	4,149	2,024	1,913	1,568	1,500	1,427	1,270	1,154	
% var. total	24,686	8,644	4,217	3,986	3,266	3,125	2,974	2,646	2,403	
% var. cumulativa	24,686	33,330	37,547	41,533	44,799	47,924	50,897	53,543	55,947	
Alpha	0,90	0,81	0,81	0,78	0,68	0,76	0,68	0,71	0,75	

O percentual de variância explicada pelos quatro fatores foi de 55, 95 %, ficando 44,05 % da variância total sem explicação, o que segundo Pasquali (2008) pode ter sido em consequência de: variância erro, que sempre se comete em qualquer tipo de medida; variância específica, que é de interesse para a fidedignidade dos fatores; e variância comum não extraída, que é de interesse para a análise fatorial.

Com a solução de nove fatores obteve-se, pela matriz residual, 8% de resíduos com valores absolutos maiores que 0,05, sugerindo que esse número de fatores seria suficiente.

4.2.3.5. Interpretação dos fatores da escala de barreiras

A seguir são apresentados os nove fatores extraídos para integrar a escala de barreiras à inovação em gestão, bem como os itens que os compõem, sua descrição, os valores de comunalidade, as percentagens de variância total e os valores de *eigenvalue*.

Os fatores foram formados a partir dos itens que apresentaram carga superior a 0,30, pois esta foi a opção que apresentou a melhor interpretabilidade do conteúdo semântico de cada fator. Acrescenta-se, ainda, que se atribuiu nome a cada fator com base em seus itens componentes, priorizando os de maior carga e considerando o conteúdo dos itens, relacionando-o à teoria sobre inovação em gestão no setor público.

Foi observado que todos os fatores da escala de barreiras são unipolares (compostos por itens com todas as cargas positivas). Em relação às análises de consistência interna dos fatores, foi utilizada a classificação proposta por Pasquali (2008) que considera índices acima de 0,80 como bons, entre 0,80 e 0,70 como toleráveis e abaixo de 0,70 como não satisfatórios.

Fator 1 - Falta de apoio à inovação

O fator 1 apresentou 11 itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 11,849, que explica 24,7% da variância total (Tabela 21). Os itens evidenciam aspectos relacionados à falta de apoio dos dirigentes a iniciativas inovadoras, à resistência à mudança e à falta de estímulos à inovação no setor público. O fator foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em quatro categorias (falta de apoio político; falta de incentivos à inovação; resistência à inovação e aversão ao risco e estrutura organizacional verticalizada).

Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,90, revelando elevada consistência interna entre seus itens.

Tabela 21: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 1 - Falta de apoio à inovação

Itens	Carga	h^2
105. Falta apoio dos dirigentes.	0,833	0,698
100. Não somos estimulados a inovar.	0,792	0,674
102. Toda tentativa de inovação encontra resistência.	0,726	0,517
83. Gestores não se arriscam a propor inovações.	0,689	0,519
81. Falta suporte político dos dirigentes.	0,637	0,603
95. Propor inovações é considerado arriscado.	0,607	0,500
98. Por motivos políticos propostas de inovação são rejeitadas.	0,592	0,558
71. Faltam estímulos à inovação na organização.	0,547	0,699
79. Faltam estímulos à inovação no setor público.	0,437	0,500
72. Resistência à mudança.	0,397	0,369
96. Aprovação de vários níveis hierárquicos.	0,336	0,391
Eigenvalue	11,849	
% var. total	24,686	
% var. cumulativa	24,686	
Alpha	0,90	

Fator 2 - Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial

O fator 2 apresentou seis itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 4,149, que explica 8,6% da variância total (Tabela 22). Os itens evidenciam que a baixa capacidade de gestão diminui a proposição de inovações na gestão de políticas públicas intersetoriais ou entre diferentes níveis de governo. O fator foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em três categorias (baixa capacidade técnica de estados e municípios, dificuldade de articulação intersetorial, rotatividade de dirigentes). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,81, apresentando boa consistência interna entre seus itens.

Tabela 22: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 2 - Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial

Itens	Carga	h^2
112. Baixa capacidade de gestão de recursos federais por parte dos estados e municípios.	0,755	0,522
113. Falta de governabilidade.	0,697	0,500
104. Rotatividade de gestores estaduais e municipais.	0,590	0,446
106. Precariedade das infraestruturas física e tecnológica dos estados e municípios.	0,574	0,564
103. Falta de controle sobre os resultados.	0,570	0,383
89. Baixo nível de qualificação das equipes técnicas dos estados e municípios.	0,511	0,474
Eigenvalue	4,149	
% var. total	8,644	
% var. cumulativa	33,330	
Alpha	0,81	

Fator 3 – Falta de capacitação da equipe e de dirigentes

O fator 3 apresentou cinco itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 2,024, que explica 4,2% da variância total (Tabela 23). Os itens evidenciam que faltam capacitações voltadas para a promoção de inovações em organizações públicas. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,81, apresentando boa consistência interna entre seus itens.

Tabela 23: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 3 - Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes

Itens	Carga	h^2
99. Faltam capacitações.	0,671	0,710
92. Faltam investimentos em capacitação.	0,663	0,591
110. Faltam oportunidades de capacitação.	0,650	0,605
68. Faltam programas de capacitação voltados para dirigentes.	0,537	0,364
82. Recursos tecnológicos exigem capacitações que não são oferecidas.	0,444	0,407
Eigenvalue	2,024	
% var. total	4,217	
% var. cumulativa	37,547	
Alpha	0,81	

Fator 4 – Limitações legais e orçamentárias

O fator 4 apresentou seis itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,913, que explica 3,9% da variância total (Tabela 24). Os itens indicam que a falta de recursos orçamentários e financeiros e regulações e leis rígidas diminuem a proposição de inovações no setor público. O fator foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em duas categorias (recursos orçamentários e financeiros limitados, restrições legais). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,78, apresentando moderada consistência interna entre seus itens.

Tabela 24: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 4 - Limitações legais e orçamentárias

Itens	Carga	h ²
101. Contingenciamentos orçamentários.	0,578	0,623
114. Regulações e leis rígidas.	0,559	0,547
78. As leis e regulamentações vigentes.	0,555	0,513
75. Regras orçamentárias rígidas.	0,505	0,383
107. Falta de recursos orçamentários e financeiros.	0,499	0,528
86. Falta de regulamentação ou legislação.	0,325	0,428
Eigenvalue	1,913	
% var. total	3,986	
% var. cumulativa	41,533	
Alpha	0,78	

Fator 5 – Dificuldade de coordenação de atores

O fator 5 apresentou quatro itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,568, que explica 3,27% da variância total (Tabela 25). Os itens revelam que as dificuldades de coordenação e interlocução com diferentes atores de uma mesma organização ou de diferentes órgãos desestimulam a inovação. O fator foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em duas categorias (dificuldade de articulação intersetorial, resistência à inovação e aversão ao risco). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,68, revelando fraca consistência interna.

Tabela 25: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 5 - Dificuldade de coordenação de atores

Itens	Carga	h ²
74. Dificuldades para coordenar diferentes atores internos e externos.	0,569	0,454
77. Pessoas com mais tempo têm resistência em aceitar inovações propostas por recém-chegados.	0,448	0,286
87. Falta de articulação entre diferentes órgãos.	0,319	0,374
84. Dependência de outros órgãos.	0,314	0,331
Eigenvalue	1,568	
% var. total	3,266	
% var. cumulativa	44,799	
Alpha	0,68	

Fator 6 – Diversidade social, cultural e econômica do país

O fator 6 apresentou quatro itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,500, que explica 3,1% da variância total (Tabela 26 a seguir). Os itens indicam que a grande extensão territorial brasileira aliada às diversidades econômicas, sociais e culturais dificultam a proposição de inovações na gestão de políticas públicas. O fator manteve-se

conforme hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,76, apresentando moderada consistência interna entre seus itens.

Tabela 26: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 6 - Diversidade social, cultural e econômica do país

Itens	Carga	h ²
108. Diversidade cultural e social da população nas diferentes regiões do País.	0,859	0,752
111. Diferentes níveis de desenvolvimento econômico.	0,580	0,623
76. Extensão territorial e diferenças regionais.	0,543	0,435
90. Necessidades específicas de diferentes públicos.	0,465	0,427
Eigenvalue	1,500	
% var. total	3,125	
% var. cumulativa	47,924	
Alpha	0,76	

Fator 7 – Aversão ao risco

O fator 7 apresentou quatro itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,427, que explica 2,97% da variância total (Tabela 27). Os itens indicam que o medo de falhar gera resistência à inovação em organizações públicas. O fator foi formado a partir de itens anteriormente hipotetizados em duas categorias (resistência à inovação e aversão ao risco, restrições legais). Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,68, revelando fraca consistência interna.

Tabela 27: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 7 - Aversão ao risco

Itens	Carga	h ²
93. Vigilância da mídia.	0,687	0,523
70. O medo de que os fracassos sejam noticiados na imprensa.	0,648	0,648
94. Necessidade de modificar normas, leis e regulamentos.	0,422	0,459
67. Medo de falhar.	0,403	0,243
Eigenvalue	1,427	
% var. total	2,974	
% var. cumulativa	50,897	
Alpha	0,68	

Fator 8 – Rotatividade de dirigentes

De acordo com a Tabela 28 a seguir, o fator 8 é formado por três itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,270, que explica 2,6% da variância total. Os itens sugerem que a alta rotatividade de dirigentes na administração pública dificulta a implementação de inovações. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,71, apresentando moderada consistência interna entre seus itens.

Tabela 28: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 8 - Rotatividade de dirigentes

Itens	Carga	h^2
109. Alta rotatividade de gestores.	0,706	0,645
69. Mudança constante de dirigentes.	0,592	0,449
97. Mudança de dirigentes paralisa ou suspende projetos.	0,473	0,530
Eigenvalue	1,270	
% var. total	2,646	
% var. cumulativa	53,543	
Alpha	0,71	

Fator 9 – Estrutura organizacional verticalizada

De acordo com a Tabela 29, o fator 9 é formado por dois itens com cargas fatoriais superiores a 0,30 e *eigenvalue* igual a 1,154, que explica 2,4% da variância total. Os itens revelam que estrutura organizacional hierarquizada e verticalizada dificulta a proposição de inovações. O fator manteve-se conforme havia sido hipotetizado. Quanto ao índice de fidedignidade, *Alpha de Cronbach*, esse foi igual a 0,75, apresentando moderada consistência interna entre seus itens.

Tabela 29: Cargas fatoriais e comunalidades do Fator 9 - Estrutura organizacional verticalizada

Itens	Carga	h^2
88. Excesso de níveis hierárquicos.	0,622	0,601
80. Estrutura organizacional hierarquizada.	0,570	0,612
Eigenvalue	1,154	
% var. total	2,403	
% var. cumulativa	55,947	
Alpha	0,75	

Em resumo, as análises fatorial e de fidedignidade da escala de barreiras resultaram na identificação de nove fatores, constituídos por um total de 45 itens dos 48 iniciais. Os fatores de números 1, 2, 3 foram considerados fortes por apresentarem validade de construto e bom nível de confiabilidade ($\alpha \geq 0,80$). Por outro lado, os fatores 4, 6, 8 e 9, embora revelem validade de construto, não apresentam consistência interna elevada ($0,71 \leq \alpha \leq 0,76$), podendo ser considerados como promissores. Os fatores 5 e 7 têm validade de construto, mas apresentaram baixa confiabilidade ($\alpha \leq 0,68$), e por isso foram considerados fracos, necessitando os seus itens serem aprimorados.

Destaca-se que, embora nem todos os fatores tenham alto índice de consistência interna, foram incluídos nas análises subsequentes deste estudo, fazendo-se, entretanto, a ressalva quanto à necessidade de revisar os seus itens componentes para inclusão em novas pesquisas.

4.2.4. Análise descritiva dos resultados dos tipos de inovação

Foi solicitado aos respondentes que informassem, se nos últimos dois anos, a organização havia implementado quatro tipos de inovação em gestão. As opções de resposta eram 1 “sim”, 2 “não” e 3 “não sabe/não se aplica”.

Apresentam-se, a seguir, na Tabela 30, os resultados das respostas que compuseram a primeira parte do questionário e indicam a percepção dos sujeitos quanto a implementação dos quatro tipos de inovação em gestão.

Tabela 30: Análise descritiva dos tipos de inovação

	1. Novas técnicas de gestão		2. Novos arranjos institucionais		3. Mudanças na estrutura organizacional		4. Novas estratégias de gestão de pessoas	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Sim	365	82	317	71	314	71	232	52
Não	73	16	109	25	119	27	195	44
Não sabe	6	1	18	4	11	2	17	4
Total	444	100	444	100	444	100	444	100

Observa-se que os sujeitos percebem sua organização como inovadora, já que nos últimos dois anos, a maior parte relatou que os quatro tipos de inovação foram implementados em sua organização. É importante ressaltar, no entanto, que novas estratégias de gestão de pessoas foram percebidas, por uma parte significativa dos respondentes, como tendo sido menos implementadas que os demais tipos de inovação em gestão.

4.2.5. Análise descritiva dos resultados da escala de indutores

Com o objetivo de avaliar a percepção de dirigentes em relação a indutores à inovação em gestão, foram calculados os escores fatoriais, calculando-se a média dos itens que compõem cada fator, conforme sugerido por Pasquali (2008). Os resultados relativos aos oito fatores da escala de indutores constam da Tabela 31 a seguir. É importante ressaltar que as opções de resposta eram 1 “discordo plenamente”, 2 “discordo pouco”, 3 “nem concordo, nem discordo”, 4 “concordo pouco” e 5 “concordo plenamente”.

Tabela 31: Escores fatoriais da escala de indutores

Fatores Extraídos	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Fator 2: Encorajamento da equipe	4,34	4,40	5,00	0,56
Fator 5: Comprometimento com o serviço público	4,02	4,00	4,00	0,77
Fator 8: Apoio político	3,67	3,8	3,80	0,89
Fator 6: Requisitos legais	3,61	3,67	4,00	0,88
Fator 3: Renovação do corpo gerencial	3,38	3,40	3,00	0,78
Fator 7: Crises como oportunidades	3,28	3,33	3,00	0,94
Fator 1: Estratégias e ações organizacionais	2,88	2,92	2,83	0,89
Fator 4: Crises como determinantes	2,58	2,50	2,00	1,08

Verifica-se que em relação aos fatores 2 (encorajamento da equipe), 5 (comprometimento com o serviço público), 6 (requisitos legais) e 8 (apoio político) os respondentes, em média, concordam que esses atuam como indutores à inovação. No que diz respeito aos fatores 1 (estratégias e ações organizacionais), 3 (renovação do corpo gerencial) e 7 (crises como oportunidades) os sujeitos, por sua vez, revelaram-se, em média, neutros (nem concordam, nem discordam). Já em relação ao fator 4 (crises com determinantes) os respondentes se mostraram, em média, em pouco desacordo ou neutros (nem concordo, nem discordo). Como os desvios padrão foram baixos, pode-se considerar que as médias representam de maneira satisfatória a percepção dos respondentes.

O diagrama em caixas (*boxplot*) do Gráfico 11 compara a dispersão da metade central das distribuições dos fatores da escala de indutores à inovação em gestão.

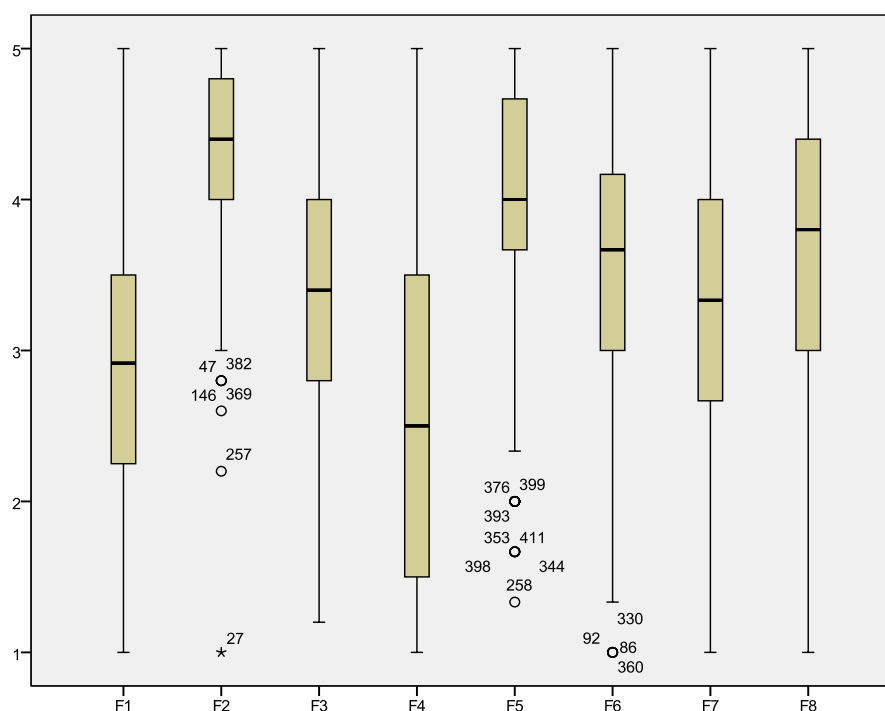


Gráfico 11: Boxplot dos fatores da escala de indutores.

Com relação aos fatores 1 e 4, percebe-se que 50% das respostas dos sujeitos se situaram entre os valores menores que 3 (nem concordo, nem discordo); os pontos médios de suas observações também foram parecidos, maiores que 2 (discordo pouco) e seus limites também apresentaram comportamento similar, entre 1 (discordo plenamente) e 5 (concordo plenamente). Com relação aos fatores 2 e 5, 50% das observações dos sujeitos se situaram entre os valores menores que 4 (concordo pouco); o ponto médio das observações também foi 4; e ambos apresentaram valores discrepantes do conjunto de dados. Seus limites, por outro lado, apresentaram divergências: o fator 2 variou de 3 (nem concordo, nem discordo) a 5 (concordo plenamente), e o fator 5 variou de 2 (concordo pouco) a 5 (concordo plenamente).

Com relação aos fatores 3, 7 e 8, percebe-se que 50% das respostas dos sujeitos se situaram entre os valores menores que 4 (concordo pouco); os pontos médios de suas observações também foram parecidas, entre 3 (nem concordo, nem discordo) e 4 (concordo pouco) e seus limites também apresentaram comportamento similar, entre 1 (discordo plenamente) e 5 (concordo plenamente). O fator 6 apresentou valores discrepantes do conjunto de dados.

4.2.6. Análise descritiva dos resultados da escala de barreiras

Com o objetivo de avaliar a percepção de dirigentes em relação a barreiras à inovação em gestão foram calculados os escores fatoriais, calculando-se a média dos itens que compõem cada fator, conforme sugerido por Pasquali (2008). Os resultados relativos aos nove fatores da escala de barreiras constam da Tabela 32. As opções de resposta eram 1 “discordo plenamente”, 2 “discordo pouco”, 3 “nem concordo, nem discordo”, 4 “concordo pouco” e 5 “concordo plenamente”.

Tabela 32: Escores fatoriais da escala de barreiras

Fatores Extraídos	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Fator 5: Dificuldade de coordenação de atores	3,64	3,75	4,00	0,77
Fator 4: Limitações legais e orçamentárias	3,49	3,50	3,50	0,79
Fator 2: Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial	3,44	3,50	4,00	0,83
Fator 7: Aversão ao risco	3,27	3,25	3,50	0,90
Fator 3: Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	3,09	3,20	2,60	0,95
Fator 8: Rotatividade de dirigentes	3,01	3,00	2,67	1,00
Fator 9: Estrutura organizacional verticalizada	2,99	3,00	3,00	1,14
Fator 1: Falta de apoio à inovação	2,97	3,00	3,45	0,88
Fator 6: Diversidade social, cultural e econômica do país	2,96	3,00	3,50	0,96

Verifica-se que em relação aos fatores 2 (baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial), 4 (limitações legais e orçamentárias), 5 (dificuldade de coordenação de atores), os respondentes, em média, expressaram concordância. Já em relação aos fatores 1 (falta de apoio à inovação), 3 (falta de capacitação da equipe e dos dirigentes), 6 (diversidade social, cultural e econômica do país), 7 (aversão ao risco), 8 (rotatividade de dirigentes) e 9 (estrutura organizacional verticalizada) revelaram-se neutros (nem concordam, nem discordam). Como os desvios padrão foram baixos, pode-se considerar que as médias representam de maneira satisfatória a percepção dos respondentes.

O diagrama em caixas (*boxplot*) do Gráfico 12, a seguir, compara a dispersão da metade central das distribuições dos fatores da escala de barreiras à inovação em gestão.

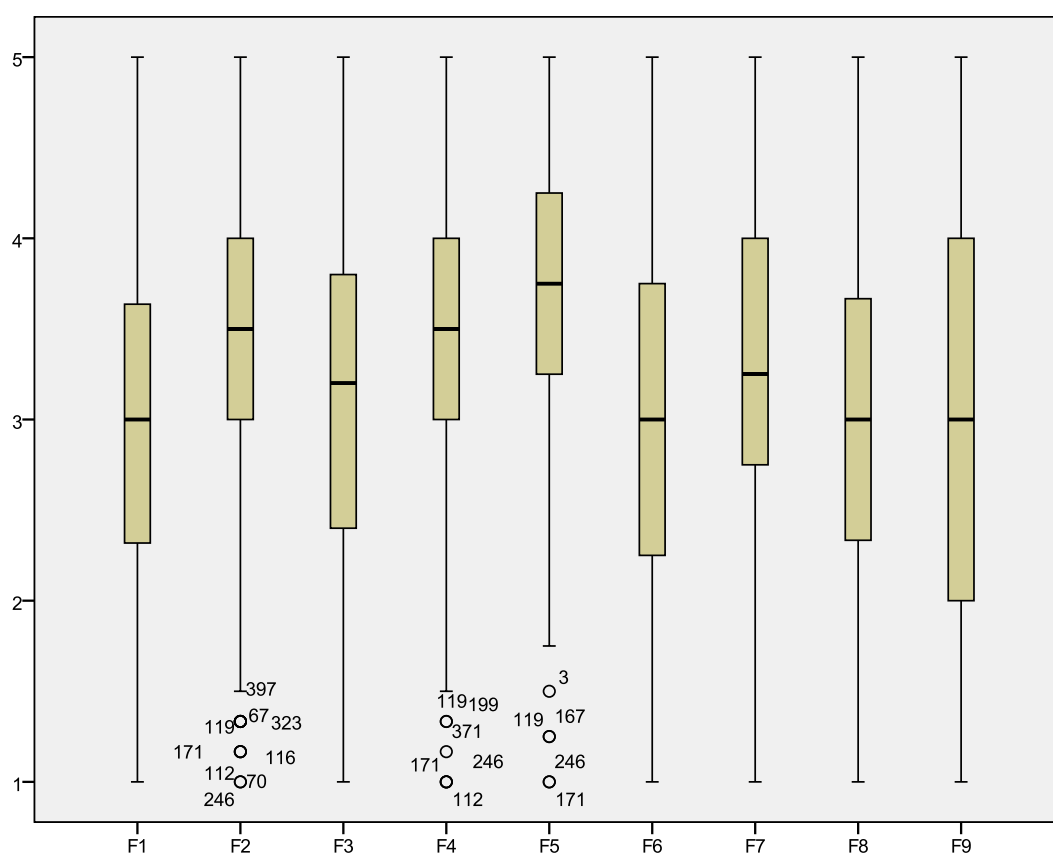


Gráfico 12: Boxplot dos fatores da escala de barreiras.

Com relação aos fatores 1, 6, 8 e 9, percebe-se que 50% das respostas dos sujeitos se situaram entre os valores menores que 3 (nem concordo, nem discordo); os pontos médios de suas observações também foram parecidas, 3 (nem concordo, nem discordo) e seus limites também apresentaram comportamento similar, entre 1 (discordo plenamente) e 5 (concordo plenamente). Com relação aos fatores 2, 4 e 5, 50% das observações dos sujeitos se situaram

entre os valores menores que 4 (concordo pouco); o ponto médio das observações se situou entre 3 (nem concordo, nem discordo) e 4 (concordo pouco); e todos apresentaram valores discrepantes do conjunto de dados. Seus limites também foram similares, entre 1 (discordo plenamente) e 5 (concordo plenamente).

Com relação aos fatores 3 e 7, percebe-se que 50% das respostas dos sujeitos se situaram entre os valores menores que 4 (concordo pouco); os pontos médios de suas observações também foram parecidos, próximos a 3 (nem concordo, nem discordo) e seus limites também apresentaram comportamento similar, entre 1 (discordo plenamente) e 5 (concordo plenamente).

4.2.7. Síntese das análises descritivas

A partir das respostas ao questionário, observa-se que os sujeitos percebem sua organização como inovadora, já que nos últimos dois anos, a maior parte relatou que os quatro tipos de inovação foram implementados em sua organização. Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas foram o tipo de inovação em gestão mais implementada e estratégias de gestão de pessoas a menos implementada.

Também foi possível observar que, segundo a percepção de dirigentes, os aspectos que favorecem o surgimento ou implementação de inovações em gestão em organizações públicas são: encorajamento da equipe, comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político.

Por outro lado, os respondentes indicaram alguns aspectos que dificultam a proposição ou implementação de inovações em organizações públicas, a saber: baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial, restrições legais e orçamentárias e dificuldade de coordenação de atores.

4.2.8. Resultados das análises inferenciais

Para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, os dados foram submetidos a análises estatísticas inferenciais. A análise de variância (ANOVA) foi utilizada para verificar se havia diferenças significativas na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nos três grupos estudados: nas organizações que implementaram inovações, nas que não implementaram e naquelas onde os respondentes não souberam responder a essa questão.

Já as correlações de Pearson entre os tipos de inovação em gestão e os fatores representantes de indutores e barreiras à inovação em gestão foram realizadas para verificar a validade convergente das medidas.

4.2.8.1. Análise da variância entre grupos

Para verificar a existência de diferenças entre as médias de três ou mais grupos, os valores devem ser retirados de uma população com distribuição normal (DANCEY; REIDY, 2006). Os tipos de inovação 1, 2 e 3 apresentaram assimetria positiva, persistente mesmo após tentativas de transformação para raiz quadrada e logaritmo. No entanto, Tabachnick e Fidel (1996, p.73) afirmam que “em amostras grandes, uma variável com assimetria significativa geralmente não se desvia o bastante da normalidade a ponto de fazer diferenças substantivas na análise”. Assim, optou-se por mantê-las na análise, sem transformação. Outros pressupostos também foram observados, em especial a existência de homogeneidade da variância e esfericidade.

A homogeneidade, avaliada por meio do teste de Levene, apontou para a igualdade das variâncias em todos os fatores com exceção dos seguintes casos: no tipo de inovação 1, encorajamento da equipe e apoio político; tipo de inovação 3, comprometimento com o serviço público e falta de apoio à inovação; tipo de inovação 4, estratégias e ações organizacionais e baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial. Já o pressuposto da esfericidade, que consiste na suposição da independência entre os grupos é automático, pois são grupos vindos de populações mutuamente excludentes (organizações onde os tipos de inovação em gestão foram implementados, não foram implementados ou onde os respondentes não souberam afirmar).

Utilizando o tipo de inovação 1 - novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho como variável independente e os fatores resultantes das escalas de indutores e barreiras como variáveis dependentes, foram encontradas diferenças significativas entre os três grupos estudados (implementaram, não implementaram, não sabem) e os fatores: estratégias e ações organizacionais ($F=38,62$; $p\leq 0,001$), renovação do corpo gerencial ($F=3,27$; $p<0,039$), crises como determinantes ($F=3,27$; $p<0,002$), comprometimento com o serviço público ($F=6,89$; $p\leq 0,001$), requisitos legais ($F=5,37$; $p<0,005$), crises como oportunidades ($F=7,08$; $p\leq 0,001$), falta de apoio à inovação ($F=34,04$; $p\leq 0,001$), falta de capacitação da equipe e dos dirigentes ($F=14,81$; $p\leq 0,001$), rotatividade de dirigentes ($F=5,48$; $p<0,004$), estrutura organizacional verticalizada ($F=6,28$; $p<0,002$).

Ao usar o tipo de inovação 2 - novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas como variável independente e os fatores como variáveis dependentes, foram encontradas diferenças significativas entre os grupos estudados e os seguintes fatores: estratégias e ações organizacionais ($F=28,67$; $p\leq 0,001$), encorajamento da equipe ($F=4,67$; $p<0,010$), renovação do corpo gerencial ($F=4,50$; $p<0,012$), crises como determinantes ($F=7,47$; $p\leq 0,001$), comprometimento com o serviço público ($F=16,92$; $p\leq 0,001$), requisitos legais ($F=17,75$; $p\leq 0,001$), crises como oportunidades ($F=4,44$; $p<0,012$), apoio político ($F=25,41$; $p\leq 0,001$), falta de apoio à inovação ($F=13,70$; $p\leq 0,001$), falta de capacitação da equipe e dos dirigentes ($F=5,57$; $p<0,004$), diversidade social, cultural e econômica do país ($F=3,51$; $p<0,031$).

Já a comparação entre as médias do tipo de inovação 3 – mudanças na estrutura organizacional e as médias dos fatores resultantes das escalas de indutores e barreiras foram encontradas diferenças significativas entre os grupos estudados e os fatores: estratégias e ações organizacionais ($F=19,05$; $p\leq 0,001$), crises como determinantes ($F=3,26$; $p<0,039$), crises como oportunidades ($F=4,26$; $p<0,015$), apoio político ($F=4,70$; $p<0,010$), falta de capacitação da equipe e dos dirigentes ($F=4,08$; $p<0,018$), limitações legais e orçamentárias ($F=3,12$; $p<0,045$), dificuldade de coordenação de atores ($F=3,51$; $p<0,031$).

Por fim, usando o tipo de inovação 4 – novas estratégias de gestão de pessoas como variável independente e os fatores resultantes das escalas de indutores e barreiras como variáveis dependentes, foram encontradas diferenças significativas entre os grupos estudados e os fatores: crises como determinantes ($F=9,28$; $p\leq 0,001$), comprometimento com o serviço público ($F=3,93$; $p<0,020$), requisitos legais ($F=4,68$; $p<0,010$), crises como oportunidades ($F=5,62$; $p<0,004$), apoio político ($F=16,31$; $p\leq 0,001$), falta de apoio à inovação ($F=19,89$; $p\leq 0,001$), falta de capacitação da equipe e dos dirigentes ($F=19,31$; $p\leq 0,001$).

Na Tabela 33 a seguir são apresentadas as médias e desvios padrão da percepção dos grupos analisados sobre que fatores exercem o papel de indutores e barreiras à inovação em gestão. Os fatores em que foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos grupos estudados foram destacados em cinza.

Tabela 33: Análise de variância dos grupos analisados

		1. Novas técnicas de gestão		2. Novos arranjos institucionais		3. Mudanças na estrutura organizacional		4. Novas estratégias de gestão de pessoas	
		Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Estratégias e ações organizacionais	Sim	3,02	0,83	3,06	0,83	3,02	0,86	3,20	0,76
	Não	2,13	0,70	2,35	0,79	2,48	0,82	2,47	0,85
	Não sabe	3,61	1,30	3,00	1,14	3,32	1,13	3,20	1,04
	Total	2,88	0,89	2,88	0,89	2,88	0,89	2,88	0,89
Encorajamento da equipe	Sim	4,37	0,54	4,39	0,56	4,32	0,58	4,38	0,58
	Não	4,19	0,64	4,20	0,57	4,38	0,52	4,31	0,54
	Não sabe	4,20	0,95	4,34	0,45	4,55	0,38	4,24	0,65
	Total	4,34	0,56	4,34	0,56	4,34	0,56	4,34	0,56
Renovação do corpo gerencial	Sim	3,44	0,78	3,44	0,79	3,41	0,80	3,44	0,76
	Não	3,09	0,69	3,19	0,72	3,32	0,76	3,32	0,81
	Não sabe	3,60	1,02	3,57	0,83	3,38	0,65	3,34	0,76
	Total	3,38	0,78	3,38	0,78	3,38	0,78	3,38	0,78
Crises como determinantes	Sim	2,46	1,04	2,46	1,05	2,51	1,03	2,38	1,06
	Não	3,18	1,06	2,85	1,10	2,80	1,17	2,83	1,07
	Não sabe	3,00	1,26	3,08	1,07	2,41	1,24	2,59	1,06
	Total	2,58	1,08	2,58	1,08	2,58	1,08	2,58	1,08
Comprometimento com o serviço público	Sim	4,07	0,75	4,12	0,71	4,09	0,70	4,11	0,72
	Não	3,74	0,82	3,67	0,84	3,82	0,89	3,91	0,81
	Não sabe	4,44	0,75	4,35	0,70	4,30	0,89	4,10	0,81
	Total	4,02	0,77	4,02	0,77	4,02	0,77	4,02	0,77
Requisitos legais	Sim	3,66	0,87	3,71	0,88	3,63	0,89	3,70	0,87
	Não	3,34	0,83	3,28	0,75	3,55	0,83	3,49	0,86
	Não sabe	4,17	1,33	3,98	0,96	3,88	0,90	3,96	0,93
	Total	3,62	0,88	3,62	0,88	3,62	0,88	3,62	0,88
Crises como oportunidades	Sim	3,35	0,94	3,33	0,95	3,34	0,96	3,42	0,93
	Não	2,93	0,80	3,08	0,87	3,09	0,84	3,14	0,91
	Não sabe	3,78	1,38	3,67	0,99	3,70	0,88	3,04	1,08
	Total	3,28	0,94	3,28	0,94	3,28	0,94	3,28	0,94
Apoio político	Sim	3,81	0,82	3,83	0,86	3,74	0,89	3,88	0,82
	Não	2,93	0,80	3,17	0,80	3,47	0,85	3,41	0,90
	Não sabe	3,83	1,71	3,96	0,77	3,96	1,06	3,89	0,95
	Total	3,67	0,89	3,67	0,89	3,67	0,89	3,67	0,89
Falta de apoio à inovação	Sim	2,83	0,83	2,85	0,86	2,87	0,85	2,75	0,84
	Não	3,70	0,73	3,35	0,82	3,23	0,87	3,26	0,84
	Não sabe	2,89	1,18	2,86	0,97	3,09	1,26	2,84	0,96
	Total	2,98	0,88	2,98	0,88	2,98	0,88	2,98	0,88
Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial	Sim	3,45	0,82	3,48	0,83	3,41	0,84	3,45	0,92
	Não	3,38	0,83	3,35	0,83	3,54	0,75	3,44	0,73
	Não sabe	3,58	1,12	3,44	0,83	3,29	1,02	3,33	0,57
	Total	3,44	0,83	3,44	0,83	3,44	0,83	3,44	0,83

Continuação da Tabela 33: Análise de variância dos grupos analisados

Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	Sim	2,98	0,93	3,00	0,96	3,01	0,95	2,84	0,95
	Não	3,62	0,87	3,35	0,87	3,30	0,91	3,39	0,86
	Não sabe	3,20	0,92	3,14	0,99	3,09	1,18	2,96	0,98
	Total	3,09	0,95	3,09	0,95	3,09	0,95	3,09	0,95
Limitações legais e orçamentárias	Sim	3,48	0,79	3,52	0,78	3,45	0,80	3,48	0,81
	Não	3,52	0,84	3,45	0,82	3,64	0,74	3,52	0,79
	Não sabe	4,03	0,53	3,44	0,88	3,20	0,95	3,47	0,75
	Total	3,50	0,80	3,50	0,80	3,50	0,80	3,50	0,80
Dificuldade de coordenação de atores	Sim	3,61	0,78	3,61	0,78	3,60	0,78	3,58	0,81
	Não	3,79	0,68	3,75	0,73	3,79	0,71	3,72	0,71
	Não sabe	3,83	0,79	3,60	0,77	3,36	0,88	3,62	0,69
	Total	3,64	0,77	3,64	0,77	3,64	0,77	3,64	0,77
Diversidade social, cultural e econômica do país	Sim	2,95	0,97	2,98	0,96	2,96	0,95	2,97	0,98
	Não	2,92	0,91	2,82	0,95	2,92	1,00	2,94	0,94
	Não sabe	3,58	0,92	3,44	0,82	3,30	0,91	3,01	1,00
	Total	2,96	0,96	2,96	0,96	2,96	0,96	2,96	0,96
Aversão ao risco	Sim	3,25	0,90	3,31	0,91	3,25	0,88	3,23	0,86
	Não	3,33	0,92	3,15	0,89	3,33	0,97	3,31	0,95
	Não sabe	3,71	0,77	3,29	0,80	3,41	0,84	3,44	0,94
	Total	3,27	0,90	3,27	0,90	3,27	0,90	3,27	0,90
Rotatividade de dirigentes	Sim	2,95	0,98	3,01	1,01	2,95	0,99	2,94	1,01
	Não	3,37	1,06	3,06	0,99	3,17	0,99	3,13	0,99
	Não sabe	3,00	1,28	2,94	1,04	3,33	1,25	2,82	1,02
	Total	3,02	1,00	3,02	1,00	3,02	1,00	3,02	1,00
Estrutura organizacional verticalizada	Sim	2,90	1,14	2,97	1,14	2,95	1,14	2,88	1,13
	Não	3,42	1,08	3,03	1,15	3,09	1,13	3,13	1,15
	Não sabe	3,00	1,30	3,06	1,20	3,09	1,38	2,88	1,08
	Total	2,99	1,14	2,99	1,14	2,99	1,14	2,99	1,14

A partir da análise da Tabela 33, verifica-se que nas organizações que implementaram novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho, os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público e requisitos legais atuam como indutores da inovação. Já naquelas em que este tipo de inovação não foi implementado os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público atua como indutor e que falta de apoio à inovação e falta de capacitação da equipe e dos dirigentes atuam como barreiras à inovação em gestão. Já naquelas organizações onde não se sabe se este tipo de inovação foi implementado, os respondentes concordam mais que estratégias e ações organizacionais, renovação do corpo gerencial, comprometimento com o serviço público,

requisitos legais e crises como oportunidades atuam como indutores e falta de apoio à inovação e falta de capacitação da equipe atuam como barreiras à inovação em gestão.

Já nas organizações que implementaram novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas, os respondentes concordam mais que encorajamento da equipe, comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político atuam como indutores da inovação. Naquelas em que este tipo de inovação não foi implementado os respondentes também concordam mais que encorajamento da equipe e comprometimento com o serviço público atuam como indutores à inovação em gestão. De um modo geral, tanto nas organizações que implementaram ou não implementaram este tipo de inovação, os respondentes, em média, tem uma posição neutra em relação a atuação dos demais fatores como indutores ou como barreiras. Já naquelas organizações onde não se sabe se este tipo de inovação foi implementado, os respondentes concordam mais que renovação do corpo gerencial, comprometimento com o serviço público, requisitos legais, crises como oportunidades e apoio político atuam como indutores à inovação em gestão.

Foi possível observar também tanto nas organizações que implementaram quanto nas que não implementaram mudanças na estrutura organizacional, uma maior concordância quanto ao papel que o apoio político exerce como indutor e que a dificuldade de coordenação de atores exerce como barreira à inovação em gestão. Para os demais fatores, os respondentes, em média, tem uma posição neutra em relação à atuação como indutores ou barreiras. Nas organizações onde não se sabe se este tipo de inovação foi implementado, apenas crises como oportunidades e apoio político tendem a ser percebidos pelos respondentes como indutores à inovação em gestão.

Nas organizações que implementaram novas estratégias de gestão de pessoas, por sua vez, os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político atuam como indutores da inovação. Naquelas em que este tipo de inovação não foi implementado os respondentes também tem uma posição neutra em relação à atuação dos demais fatores como indutores ou como barreiras. Já naquelas onde não se sabe se este tipo de inovação foi implementado, os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político atuam como indutores à inovação em gestão.

4.2.8.2. Análise das correlações da escala de indutores

Foram realizadas “correlações de Pearson” entre os oito fatores obtidos na escala de indutores à inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão presentes nas organizações dos respondentes. Como a correlação só pode ser realizada com variáveis dicotômicas ou contínuas (TABACHNICK; FIDEL, 1996), algumas variáveis foram transformadas.

Nos tipos de inovação em gestão que previam três tipos de respostas (sim/não/não sabe), as respostas “não sabe” foram consideradas como valores ausentes (*missings*), restando apenas as opções “1- sim” e “2 - não”. A variável “tipos de instituição” que possui três opções de resposta (1 – ministérios, 2 – fundação, 3 – autarquia) também foi transformada, resultando em apenas duas categorias: 1 - administração direta (ministérios) e 2 - administração indireta (fundações e autarquias). Por fim, a variável vínculo com o serviço público que possui quatro opções (1 – concursado, 2 – cargo comissionado, 3 – temporário, 4 – terceirizado), foi agrupada em apenas duas categorias: 1 - concursado e 2 - não concursado.

A Tabela 34 a seguir apresenta as correlações e níveis de significância entre os distintos fatores obtidos na escala de indutores e os tipos de inovação em gestão. As correlações significativas a, pelo menos, ($p \leq 0,05$), foram assinaladas com um asterisco.

Tabela 34: Correlações (r) e níveis de significância (p) entre os fatores indutores da inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão

Fatores		1. Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho	2. Novos arranjos institucionais	3. Mudanças na estrutura organizacional	4. Novas estratégias de gestão de pessoas
1	Estratégias e ações organizacionais	r	-0.380	-0.349	-0.277
		p	.0001*	.0001*	.0001*
2	Encorajamento da equipe	r	-0.119	-0.146	.050
		p	.012*	.003*	.301
3	Renovação do corpo gerencial	r	-0.168	-0.136	-0.052
		p	.000*	.005*	.285
4	Crises como determinantes	r	.252	.158	.120
		p	.0001*	.001*	.013*
5	Comprometimento com o serviço público	r	-0.163	-0.257	-0.155
		p	.001*	.0001*	.001*
6	Requisitos legais	r	-0.138	-0.214	-0.039
		p	.004*	.0001*	.415
7	Crises como oportunidades	r	-0.168	-0.115	-0.120
		p	.0004*	.017*	.013*
8	Apoio político	r	-0.374	-0.320	-0.137
		p	.0001*	.0001*	.004*

Percebe-se que os fatores 1 (estratégias e ações organizacionais), 5 (comprometimento com o serviço público), 7 (crises como oportunidades) e 8 (apoio político) apresentaram correlações significativas ($p \leq 0,05$), com os quatro tipos de inovação em gestão: novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho; novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas; mudanças na estrutura organizacional e novas estratégias de gestão de pessoas. Como todas as correlações são negativas, isso significa que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que estratégias e ações organizacionais, comprometimento com o serviço público, crises como oportunidades e apoio político atuam como indutores de inovação.

É importante destacar que o fator 4 (crises como determinantes) também apresentou correlações significativas ($p \leq 0,05$), com os quatro tipos de inovação em gestão, mas como todas as correlações são positivas, isso significa que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que crises como determinantes atuam como indutores de inovação.

Por sua vez, os fatores 2 (encorajamento da equipe) e 3 (renovação do corpo gerencial) apresentaram correlações significativas ($p \leq 0,05$) com apenas dois tipos de inovação em gestão: novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho e novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas. Como todas as correlações são negativas, isso significa também que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que encorajamento da equipe e renovação do corpo gerencial atuam como indutores de inovação.

Destaca-se ainda que o fator 6 (requisitos legais) apresentou correlações significativas ($p \leq 0,05$) com três tipos de inovação em gestão: novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho; novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas e novas estratégias de gestão de pessoas. Aqui também todas as correlações são negativas, significando que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que requisitos legais atuam como indutores de inovação.

4.2.9. Análise das correlações da escala de barreiras

Foram realizadas “correlações de Pearson” entre os nove fatores obtidos na escala de barreiras à inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão presentes nas organizações dos respondentes.

A Tabela 35 apresenta as correlações e níveis de significância entre os distintos fatores obtidos na escala de barreiras e os tipos de inovação em gestão implementados nos últimos dois anos (1 – sim; 2 - não). As correlações significativas a, pelo menos, ($p \leq 0,05$), foram assinaladas com um asterisco.

Tabela 35: Correlações (r) e níveis de significância (p) entre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão e os tipos de inovação em gestão

Fatores			1. Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho	2. Novos arranjos institucionais	3. Mudanças na estrutura organizacional	4. Novas estratégias de gestão de pessoas
1	Falta de apoio à inovação	r	.369	.246	.185	.293
		p	.0001*	.0001*	.0001*	.0001*
2	Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial	r	-.032	-.067	.070	-.005
		p	.508	.164	.147	.919
3	Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	r	.252	.160	.137	.288
		p	.0001*	.001*	.004*	.0001*
4	Limitações legais e orçamentárias	r	.020	-.038	.104	.026
		p	.681	.436	.031*	.591
5	Dificuldade de coordenação de atores	r	.090	.080	.113	.096
		p	.060	.098	.019*	.048*
6	Diversidade social, cultural e econômica do país	r	-.013	-.070	-.019	-.015
		p	.794	.148	.690	.755
7	Aversão ao risco	r	.032	-.077	.044	.044
		p	.504	.112	.367	.363
8	Rotatividade de dirigentes	r	.157	.025	.101	.094
		p	.001*	.604	.035*	.053
9	Estrutura organizacional verticalizada	r	.168	.021	.057	.109
		p	.0004*	.669	.238	.024*

Percebe-se que os fatores 1 (falta de apoio à inovação) e 3 (falta de capacitação da equipe e dos dirigentes) apresentaram correlações significativas ($p \leq 0,01$), com os quatro tipos de inovação em gestão: novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho;

novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas; mudanças na estrutura organizacional e novas estratégias de gestão de pessoas. Como todas as correlações são positivas, isso significa que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que falta de apoio à inovação e falta de capacitação da equipe e dos dirigentes atuam como barreiras à inovação.

O fator 4 (limitações legais e orçamentárias), por sua vez, apresentou correlação significativa ($p \leq 0,05$) com apenas um tipo de inovação em gestão: mudanças na estrutura organizacional. Como a correlação também é positiva, isso significa que naquelas organizações onde esse tipo de inovação em gestão não foi implementado nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que limitações legais e orçamentárias atuam como barreiras à inovação.

O fator 5 (dificuldade de coordenação de atores) apresentou correlações significativas ($p \leq 0,05$) com apenas dois tipos de inovação em gestão: mudanças na estrutura organizacional e novas estratégias de gestão de pessoas. Aqui também todas as correlações são positivas, significando que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que dificuldades na coordenação de atores atua como barreira à inovação.

Já o fator 8 (rotatividade de dirigentes) também apresentou correlações significativas ($p \leq 0,05$) com apenas dois tipos de inovação em gestão. Só que desta vez com novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho e mudanças na estrutura organizacional. Aqui também todas as correlações são positivas, significando que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que a alta rotatividade de dirigentes atua como barreira à inovação.

Por fim, o fator 9 (estrutura organizacional verticalizada) apresentou correlações significativas ($p \leq 0,05$) também com apenas dois tipos de inovação em gestão: novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho e novas estratégias de gestão de pessoas. Aqui também todas as correlações são positivas, significando que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que uma estrutura organizacional hierarquizada atua como barreira à inovação.

Os fatores 2 (baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial), 6 (diversidade social, cultural e econômica do país) e 7 (aversão ao risco) não apresentaram correlações significativas com nenhum tipo de inovação em gestão.

4.2.10. Síntese dos resultados das análises inferenciais

Foram realizadas análises de variância univariada (ANOVA) com o objetivo de verificar se havia diferenças significativas na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações, nas que não implementaram e naquelas onde os respondentes não souberam responder a essa questão.

Foram encontradas diferenças significativas nas médias entre os três grupos estudados (implementaram, não implementaram, não sabem) e os diversos indutores e barreiras à inovação em gestão. Em resumo, pode-se observar que nas organizações que implementaram inovações em gestão e naquelas onde não se soube responder a essa questão, os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público, requisitos legais e crises como oportunidades atuam como indutores da inovação. Já naquelas em que inovações em gestão não foram implementadas, os respondentes concordam mais que comprometimento com o serviço público atua como indutor à inovação em gestão. Apenas nas organizações em que o tipo 1 de inovação não foi implementado (novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho), os respondentes concordam mais que falta de apoio à inovação e falta de capacitação da equipe e dos dirigentes atuam como barreiras à inovação em gestão.

A partir das correlações realizadas entre os fatores oriundos das escalas de indutores e barreiras à inovação e os tipos de inovação em gestão, foi possível observar a validade convergente das medidas. Sete fatores da escala de indutores (1- Estratégias e ações organizacionais, 5 - Comprometimento com o serviço público, 7 - Crises como oportunidades e 8 - Apoio político) apresentaram correlações negativas com todos os tipos de inovação, com exceção do fator 4 (Crises como determinantes) que apresentou correlação positiva. As correlações negativas significam que naquelas organizações onde esses tipos de inovação em gestão foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que estratégias e ações organizacionais, comprometimento com o serviço público, crises como oportunidades e apoio político atuam como indutores de inovação. A correlação positiva significa que naquelas organizações onde os quatro tipos de inovação em gestão não foram

implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que crises como determinantes atuam como indutores de inovação.

No que se referem às barreiras, dois fatores (1- Falta de apoio à inovação e 3 - Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes) apresentaram correlações positivas com todos os tipos de inovação. Isso significa que naquelas organizações onde os quatro tipos de inovação em gestão não foram implementados nos últimos dois anos, os respondentes concordam mais que falta de apoio à inovação e falta de capacitação da equipe e dos dirigentes atuam como barreiras à inovação.

Na seção a seguir são sintetizados os principais resultados obtidos na presente pesquisa.

4.2.11. Síntese dos resultados

Objetivos	Estatísticas	Resultados			
1. Identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes.	Análise descritiva	Tipos de inovação	Frequência		%
		1. Novas técnicas de gestão	Sim	365	82
		Não	73	16	
		Não sabe	6	1	
		Total	444	100	
		2. Novos arranjos institucionais	Sim	317	71
		Não	109	25	
		Não sabe	18	4	
		Total	444	100	
		3. Mudanças na estrutura organizacional	Sim	314	71
		Não	119	27	
		Não sabe	11	2	
		Total	444	100	
		4. Novas estratégias de gestão de pessoas	Sim	232	52
		Não	195	44	
		Não sabe	17	4	
		Total	444	100	
		Indutores	Média	Moda	Desvio padrão
		Fator 2: Encorajamento da equipe	4,34	5,00	0,56
		Fator 5: Comprometimento com o serviço público	4,02	4,00	0,77
		Fator 8: Apoio político	3,67	3,80	0,89
		Fator 6: Requisitos legais	3,61	4,00	0,88
		Fator 3: Renovação do corpo gerencial	3,38	3,00	0,78
		Fator 7: Crises como oportunidades	3,28	3,00	0,94
		Fator 1: Estratégias e ações organizacionais	2,88	2,83	0,89
		Fator 4: Crises como determinantes	2,58	2,00	1,08
		Barreiras	Média	Moda	Desvio Padrão
		Fator 5: Dificuldade de coordenação de atores	3,64	4,00	0,77
Fator 4: Limitações legais e orçamentárias	3,49	3,50	0,79		
Fator 2: Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial	3,44	4,00	0,83		
Fator 7: Aversão ao risco	3,27	3,50	0,90		
Fator 3: Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	3,09	2,60	0,95		
Fator 8: Rotatividade de dirigentes	3,01	2,67	1,00		
Fator 9: Estrutura organizacional	2,99	3,00	1,14		

		verticalizada				
		Fator 1: Falta de apoio à inovação	2,97	3,45	0,88	
		Fator 6: Diversidade social, cultural e econômica do país	2,96	3,50	0,96	
<p>1.1. Construir e validar uma escala para medir indutores e outra para avaliar barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a partir da percepção de seus dirigentes</p> <p>Verificar a validade convergente das duas escalas</p>	<p>Análise fatorial e de consistência interna</p>	<p>Indutores:</p> <p>1 - Estratégias e ações organizacionais 2 - Encorajamento da equipe 3 - Renovação do corpo gerencial 4 - Crises como determinantes 5 - Comprometimento com o serviço público 6 - Requisitos legais 7 - Crises como oportunidades 8 - Apoio político</p>				
		Consistência interna dos indutores				
		Fortes ($\alpha \geq 0,80$)			1	
		Promissores ($0,71 \leq \alpha \leq 0,77$)			3, 5, 6 e 8	
		Fracos ($0,61 \leq \alpha \leq 0,66$)			2, 4 e 7	
		<p>Barreiras:</p> <p>1 - Falta de apoio à inovação 2 - Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial 3 - Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes 4 - Limitações legais e orçamentárias 5 - Dificuldade de coordenação de atores 6 - Diversidade social, cultural e econômica do país 7 - Aversão ao risco 8 - Rotatividade de dirigentes 9 - Estrutura organizacional verticalizada</p>				
		Consistência interna das barreiras				
		Fortes ($\alpha \geq 0,80$)			1, 2, 3	
		Promissores ($0,71 \leq \alpha \leq 0,76$)			4, 6, 8 e 9	
		Fracos ($0,61 \leq \alpha \leq 0,68$)			5 e 7	
		Correlações entre tipos de inovação em gestão e indutores				
		Tipos de inovação		Indutores ($p \leq 0,05$)		
		Novas técnicas de gestão		1, 2, 3, 5, 6, 7 e 8 (negativas) e 4 (positiva)		
	Novos arranjos institucionais		1, 2, 3, 5, 6, 7 e 8 (negativas) e 4 (positiva)			
	Mudanças na estrutura organizacional		1, 5, 7 e 8 (negativas) e 4 (positiva)			
	Novas estratégias de gestão de pessoas		1, 5, 6, 7 e 8 (negativas) e 4 (positiva)			
	Correlações entre tipos de inovação em gestão e barreiras					
	Tipos de inovação		Barreiras ($p \leq 0,05$)			
	Novas técnicas de gestão		1 e 3 (positivas)			
	Novos arranjos institucionais		1 e 3 (positivas)			
Mudanças na estrutura organizacional		1, 3, 4 e 5 (positivas)				
Novas estratégias de gestão de pessoas		1, 3 e 5 (positivas)				

1.2. Verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram	Análise de variância univariada (ANOVA)	Tipos de inovação	Indutores	F	p
		1 - Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho	Estratégias e ações organizacionais	38,62	≤0,001
			Renovação do corpo gerencial	3,27	<0,039
			Crises como determinantes	3,27	<0,002
			Comprometimento com o serviço público	6,89	≤0,001
			Requisitos legais	5,37	<0,005
			Crises como oportunidades	7,08	≤0,001
		2 - Novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Estratégias e ações organizacionais	28,67	≤0,001
			Encorajamento da equipe	4,67	<0,010
			Renovação do corpo gerencial	4,50	<0,012
			Crises como determinantes	7,47	≤0,001
			Comprometimento com o serviço público	16,92	≤0,001
			Requisitos legais	17,75	≤0,001
			Crises como oportunidades	4,44	<0,012
			Apoio político	25,41	≤0,001
		3 – Mudanças na estrutura organizacional	Estratégias e ações organizacionais	19,05	≤0,001
			Crises como determinantes	3,26	<0,039
			Crises como oportunidades	4,26	<0,015
			Apoio político	4,70	<0,010
		4 – Novas estratégias de gestão de pessoas	Crises como determinantes	9,28	≤0,001
			Comprometimento com o serviço público	3,93	<0,020
			Requisitos legais	4,68	<0,010
			Crises como oportunidades	5,62	<0,004
			Apoio político	16,31	≤0,001
		Tipos de inovação	Barreiras	F	p
		1 - Novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho	Falta de apoio à inovação	34,04	≤0,001
			Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	14,81	≤0,001
Rotatividade de dirigentes	5,48		<0,004		
Estrutura organizacional verticalizada	6,28		<0,002		
2 - Novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Falta de apoio à inovação	13,70	≤0,001		
	Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	5,57	<0,004		
	Diversidade social, cultural e econômica do país	3,51	<0,031		

		3 – Mudanças na estrutura organizacional	Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	4,08	<0,018
			Limitações legais e orçamentárias	3,12	<0,045
			Dificuldade de coordenação de atores	3,51	<0,031
		4 – Novas estratégias de gestão de pessoas	Falta de apoio à inovação	19,89	≤0,001
			Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	19,31	≤0,001

Quadro 34: Síntese dos principais resultados da pesquisa

A Figura 6 apresenta de forma esquemática os indutores e barreiras à inovação em gestão identificados na pesquisa.

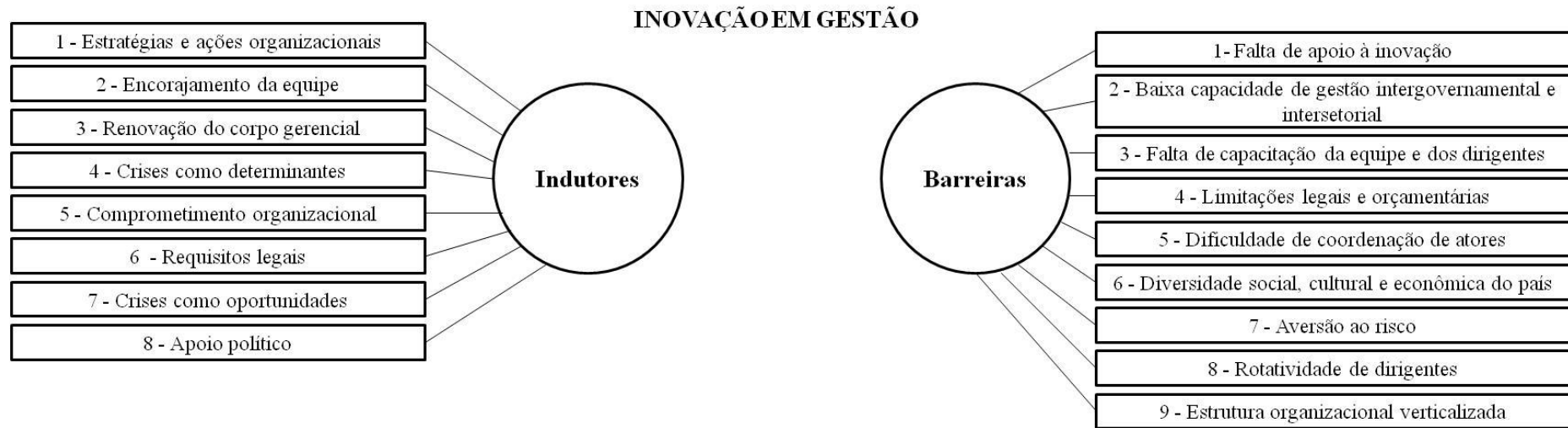


Figura 5: Esquema dos indutores e barreiras à inovação em gestão.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados será apresentada em quatro partes. Na primeira, são tratados os dados referentes aos resultados das entrevistas individuais. Na segunda parte são discutidos os resultados relativos à construção e validação das escalas. Na terceira parte são discutidos os resultados das estatísticas descritivas que resultaram na identificação dos tipos de inovação em gestão mais frequentes em organizações públicas do governo federal e na caracterização dos principais indutores e barreiras à inovação em gestão. Por fim, são discutidos os resultados das análises inferenciais (ANOVA e correlações de Pearson).

5.1. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

5.1.1. Indutores à inovação em gestão

De acordo com o apresentado no capítulo anterior, os fatores apontados pelos respondentes das entrevistas que mais se destacaram como indutores à inovação em gestão em organizações públicas federais foram: apoio político, intercâmbio de conhecimentos e experiências; perfil diversificado da equipe, disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, gestão estratégica de informações e crises como oportunidades.

É possível observar que a maior parte dos fatores considerados indutores à inovação nesta pesquisa corrobora achados de estudos anteriores. Novas prioridades políticas e apoio de dirigentes do alto escalão, por exemplo, foram apontados por Sorensen e Torfing (2010), Koch e Hauknes (2005) e *Gallup Organization* (2010) como indutores da inovação no setor público.

O papel do intercâmbio e da troca de conhecimentos e experiências dentro e fora da organização também merece destaque como indutor da inovação. Tidd, Bessant e Pavitt (2008) afirmam ser fundamental para a inovação desenvolver os relacionamentos necessários para acessar os requisitos de conhecimento complementar, equipamentos e recursos que estão disponíveis fora da organização.

A participação em redes, congressos, cursos e em projetos de cooperação técnica internacional também foi destacada pelos entrevistados como meio de expor as pessoas a novas ideias e estimular a inovação no setor público. Sundbo (2003) também afirma que a organização precisa interagir com diversos atores internos e externos para desenvolver inovações.

Em consonância com o exposto anteriormente, pode-se concluir que atores internos e externos exercem um papel de destaque no processo de inovação em organizações públicas, sendo, portanto, de fundamental importância considerá-los no processo de formulação e implementação de estratégias de inovação. Freeman e Reed (1983) chamam esses grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados pelos objetivos da organização de *stakeholders*. No contexto do setor público, *stakeholders* podem ser empresas (sejam elas fornecedoras ou clientes), outras organizações públicas (parceiras, fornecedoras ou clientes), universidades e centros de pesquisa, usuários de serviços, associações e sindicatos, empregados, políticos, imprensa, dentre outros.

No que diz respeito ao perfil diversificado da equipe, os entrevistados relataram ter sido fundamental para o surgimento de inovações, ter equipes com as seguintes características: (i) equilíbrio entre perfil técnico e político; (ii) pessoas com perfil inovador, que pensem diferente; (iii) perfil jovem, menos comprometido com o *status quo* e com mais disponibilidade de tempo; e (iv) contar com assessores jurídicos flexíveis e dispostos a construir de forma conjunta as propostas de mudança.

As pesquisas internacionais também confirmam a importância do perfil das equipes para facilitar o surgimento de inovações. Bloch (2011) aponta em sua pesquisa com organizações públicas de países nórdicos que o perfil e as habilidades das pessoas envolvidas são importantes indutores da inovação. Koch e Hauknes (2005), por sua vez, argumentam que a inovação tende a ser mais frequente em equipes que reúnem pessoas com altos níveis de experiência profissional, que sejam criativos e que tenham capacidade para resolver problemas, associado ao desejo de contribuir para a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.

O papel do orçamento e das regras orçamentárias também é apontado por diversos autores como possível indutor da inovação. Cortes no orçamento são destacados pela *Gallup Organization* (2010) e Borins (2001) como fortes indutores da inovação, pois a diminuição da disponibilidade de recursos leva os gestores a pensar em soluções gerenciais inovadoras. Já Bloch (2011) e Koch e Hauknes (2005) defendem que é a adequada alocação dos recursos orçamentários que pode impulsionar a inovação no setor público.

Boas oportunidades para a inovação no setor público também costumam ser oriundas de crises, sejam elas econômicas, políticas, sociais ou ambientais. Bommert (2010, p. 21), por exemplo, afirma 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.

Outro aspecto importante se relaciona com a questão do comprometimento com o serviço público. No setor privado, incentivos financeiros e a manutenção do emprego costumam promover a busca contínua pelo aperfeiçoamento de técnicas, produtos e processos. No entanto, no serviço público brasileiro, a estabilidade profissional, garantida pela Constituição Federal e a quase inexistência de remunerações variáveis costumam ser associadas à acomodação de servidores públicos com o *status quo*. Neste contexto, se poderia pensar então que a inovação no setor público seria fenômeno raro e quase sempre atrelado a indutores externos. Porém, relatos dos entrevistados apontam a internalização ou identificação com valores e objetivos organizacionais e o compromisso em servir ao público como indutores da inovação no setor público.

Características técnicas, pessoais e comportamentais dos líderes também são fatores importantes para promover a inovação em organizações públicas. Sorensen e Torfing (2010) afirmam que a alta direção pode estimular a inovação definindo novos objetivos e padrões. Damanpour e Schneider (2006), por sua vez, argumentam que a responsabilidade dos líderes sobre a análise do ambiente, formulação de políticas e controle de recursos fazem desse grupo uma força potencial contra ou a favor da inovação, especialmente se a tomada de decisão é concentrada em suas mãos. Já Deschamps (2003) propõe que a inovação exige um perfil específico de liderança e Fernandez e Wise (2010) e Hansen (2010) defendem que gerentes que enxergam o seu papel como agentes de mudança em seu trabalho diário afetam positivamente a adoção de inovações.

Outra questão que merece atenção é a relação entre rotatividade de dirigentes e inovação. Segundo Huber et al. (1993), gerentes novos em suas posições são mais receptivos às inovações porque trazem novas perspectivas às organizações. Borins (2001a) complementa essa visão, destacando que novas lideranças podem gerar bons impulsos à inovação no setor público. Esse ponto de vista foi bastante frisado pelos entrevistados.

No que diz respeito à introdução de novas leis e regulamentações, Halvorsen (2005) e Gallup Organization (2010) compreendem este fator como um dos mais representativos indutores da inovação no setor público, já que o aperfeiçoamento do quadro normativo acaba por impor ao Executivo a busca por soluções gerenciais inovadoras.

A gestão estratégica de informações vem sendo pouco explorada nas pesquisas sobre os fatores capazes de induzir a inovação no setor público. Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) observaram que organizações que possuem práticas de planejamento estratégico e

gestão de informações e do conhecimento criam condições para um melhor gerenciamento da iniciativa inovadora e para sua continuidade, gerando um círculo virtuoso. Já os entrevistados destacam que por meio do monitoramento e da produção de informações gerenciais, se torna possível identificar gargalos, problemas ou deficiências na implementação de políticas públicas que levam à necessidade de encontrar soluções inovadoras.

A capacitação de equipes e dirigentes também não apareceu nos artigos revisados como fator indutor da inovação no setor público, mas nas entrevistas realizadas houve indicação de que a oferta de cursos pode facilitar a implementação de inovações bem como expor servidores públicos a novas ideias, técnicas e processos, possibilitando assim o surgimento de inovações.

Algumas pesquisas sobre inovação (BLOCH, 2011; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011) têm buscado verificar como a inovação se situa na estratégia geral das organizações públicas, que metas específicas são estabelecidas para atividades de inovação e se essas estratégias e metas são avaliadas periodicamente. Segundo Bloch (2011), apenas um terço das organizações públicas da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia definem metas para suas inovações e aproximadamente a mesma quantidade tem uma estratégia de inovação explícita. Hughes, Moore e Kataria (2011) encontraram resultados semelhantes em sua pesquisa sobre inovação em organizações públicas do Reino Unido, onde 37% das organizações pesquisadas relataram ter uma estratégia de inovação como parte da estratégia geral da organização. A análise dos dados revelou ainda que organizações com estratégias de inovação são mais inovadoras (em todos os indicadores pesquisados) que aquelas sem estratégias explícitas. Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) complementam essa visão ao observarem que a inserção da inovação no planejamento institucional das organizações indica a redução da dependência da iniciativa inovadora de lideranças personalizadas e de riscos causados por eventuais mudanças de equipe, constituindo elemento importante para sua sustentabilidade.

Segundo Richard et al. (2003), estratégia de inovação é aquela em que a organização enfatiza a criatividade e encoraja seus empregados a buscar abordagens alternativas na solução de problemas. Organizações que focam na inovação como um aspecto central de sua estratégia buscam de forma contínua explorar novos produtos e oportunidades de mercado, identificando tendências emergentes e mantendo-se na vanguarda das inovações. Ao se analisar pesquisas recentes, pode-se concluir que esse é um contexto ainda pouco explorado pelas organizações públicas. O relato dos gestores entrevistados também aponta alguma inquietude sobre a necessidade das organizações públicas abordarem a inovação de maneira

mais sistemática, mas os poucos relatos sobre o assunto parecem revelar que o tema é ainda incipiente.

É importante analisar também os indutores apontados em pesquisas anteriores sobre inovação no setor público, mas que não foram citados de maneira explícita pelos entrevistados brasileiros. O primeiro deles diz respeito às necessidades ou *feedback* de cidadãos, clientes e usuários (MULGAN, 2007; SORENSEN; TORFING, 2010). Essa ausência poderia ser talvez explicada por duas razões: a primeira, é que a relação entre *feedback* de usuários e cidadãos seja mais direta na inovação em serviços do que na inovação em gestão. A segunda, é que no Brasil, órgãos da administração direta federal (ministérios) raramente possuem serviços diretos aos cidadãos, sendo mais comum esses serviços serem oferecidos por órgãos da administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas) ou por governos estaduais e municipais.

Outro fator comumente apontado como indutor da inovação no setor público é o desenvolvimento tecnológico (BORINS, 2001; HALVORSEN, 2005; KOCH; HAUKNES, 2005; MULGAN, 2007), mas que não foi citado pelos dirigentes brasileiros. Mais uma vez, a explicação dessa divergência pode residir no tipo de inovação sendo estudada, já que as inovações envolvendo tecnologia foram classificadas como inovação de processo e não como inovação organizacional ou em gestão. Assim, indutores relacionados a *feedback* de usuários e cidadãos e desenvolvimentos tecnológicos não foram incluídos na elaboração do questionário da fase quantitativa da pesquisa.

5.1.2. Barreiras à inovação em gestão

Dentre 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, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada e resistência à inovação e aversão ao risco.

Primeiramente, a relação entre intersetorialidade de políticas públicas e inovação em gestão merece uma análise mais detalhada por não haver na literatura revisada, relatos anteriores que tenham se debruçado sobre essa discussão. No Brasil, é importante esclarecer 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 intersetorialidade, 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 tem suas próprias prioridades.

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; VANGUNDY, 2007; GALLUP ORGANIZATION, 2010).

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. Mulgan (2007) e Bloch (2011) afirmam que estruturas inadequadas e a baixa integração entre departamentos costumam gerar obstáculos à inovação no setor público.

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 brasileiros questões como custo de aprendizagem e a aversão ao risco por parte de dirigentes apareceram fortemente nos depoimentos.

Outro aspecto ressaltado pelos entrevistados, mas sem registros nos artigos revisados sobre inovação, 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. E 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.

Já a rotatividade de dirigentes foi citada pelos entrevistados tanto como indutor como barreira à inovação em gestão. Também foi apontado pelos respondentes a questão da renovação do corpo político e gerencial a cada ciclo eleitoral que dificulta a continuidade das mudanças propostas.

Outro fator evidenciado pelos entrevistados, mas sem referências nas pesquisas revisadas, se relaciona com a diversidade cultural, social e de desenvolvimento político e econômico em um país de dimensões continentais como o Brasil. Os entrevistados brasileiros 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. No entanto, seria possível supor que este fator poderia atuar também como um indutor da inovação, impulsionando os gestores públicos a buscar soluções inovadoras para enfrentar os desafios impostos pela grande diversidade cultural, social, política e econômica brasileira. Assim, novas pesquisas são necessárias para compreender melhor a relação entre diversidade e inovação em gestão no setor público.

A insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações vem sendo apontado pela literatura como um importante obstáculo à inovação (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.

Outro fator bastante discutido em pesquisas anteriores refere-se à falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem no setor público (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.

Outras duas questões 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; KASTELLE, 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 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.

5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE VALIDAÇÃO DAS ESCALAS

A proposta inicial do presente estudo foi identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes. Para isso, construiu e aplicou um questionário composto por duas escalas (indutores e barreiras) junto a dirigentes da administração pública federal.

Tendo em vista o objetivo para o qual as escalas foram construídas, decidiu-se por denominá-las, respectivamente, de “Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão – IIIG” e “Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão – IBIG”. O conceito de indutores inclui os elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras e o conceito de barreiras inclui qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação.

5.2.1. Indutores à inovação em gestão

A escala sobre indutores à inovação em gestão foi formada por itens que tratavam daqueles fatores capazes de estimular o surgimento da inovação em gestão, tais como estratégias e ações organizacionais, atitudes que permitiriam encorajar as equipes a atuar de maneira inovadora, renovação do corpo gerencial, crises como fatores determinantes para a inovação, comprometimento com o serviço público, requisitos legais, crises gerando oportunidades para a inovação e apoio político.

Dentre os oito fatores oriundos da escala de indutores, um foi considerado forte (1 - Estratégias e ações organizacionais), quatro promissores (3 - Renovação do corpo gerencial; 5 - Comprometimento com o serviço público; 6 - Requisitos legais; 8 - Apoio político) e três fracos (2 - Encorajamento da equipe; 4 - Crises como determinantes; 7 - Crises como oportunidades) com base nos índices de consistência interna (PASQUALI, 2008). Sugere-se

que sejam revistos os itens componentes dos fatores promissores e, que no caso dos fatores com baixa consistência interna, sejam criados alguns novos itens. Após tais procedimentos, recomenda-se a realização de nova análise fatorial para a escala de indutores à inovação em gestão.

Estratégias e ações organizacionais

O fator sobre estratégias e ações organizacionais ficou composto por itens que expressam ações intencionais da organização no sentido de estimular o surgimento de inovações, dentre as quais se destacam: a existência de critérios para selecionar ideias e novos projetos a serem desenvolvidos; a existência de objetivos estratégicos para estimular a inovação; a interação com fornecedores, parceiros, empresas privadas, instituições de ensino e pesquisa e outras organizações públicas para identificar inovações aplicáveis ao serviço público; o uso de informações geradas na avaliação do desempenho de programas para identificar oportunidades de inovação; o estímulo de gestores para que suas equipes desenvolvam protótipos e projetos-piloto e a disponibilidade de linhas orçamentárias específicas para financiar inovações.

Alguns autores abordam a questão das estratégias e ações organizacionais como um fator indutor da inovação no setor público. Mulgan (2007), por exemplo, destaca a capacidade das lideranças em estabelecer uma cultura de inovação, gatilhos orçamentários e estímulo a protótipos e pilotos. Koch e Hauknes (2005), por sua vez, identificam como indutores a alocação apropriada de recursos (financeiros e outras formas de suporte), o provimento de estruturas e sistemas destinados a promover, estimular ou disseminar a inovação (caixas de sugestão, mecanismos de *feedback* de *stakeholders*, atividades em rede e monitoramento de boas práticas dentro e fora da organização) e o uso de metas de desempenho para encorajar o uso de abordagens inovadoras.

O papel do intercâmbio e da troca de conhecimentos e experiências dentro e fora da organização também merece destaque como indutor da inovação. Tidd, Bessant e Pavitt (2008) afirmam ser fundamental para a inovação desenvolver os relacionamentos necessários para acessar os requisitos de conhecimento complementar, equipamentos e recursos que estão disponíveis fora da organização. Já Sundbo (2003) afirma que a organização precisa interagir com diversos atores internos e externos para desenvolver inovações.

A gestão estratégica de informações vem sendo pouco explorada nas pesquisas sobre os fatores capazes de induzir a inovação no setor público. Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) observaram que organizações que possuem práticas de planejamento estratégico e

gestão de informações e do conhecimento criam condições para um melhor gerenciamento da iniciativa inovadora e para sua continuidade, gerando um círculo virtuoso. Já na pesquisa de Hughes, Moore e Kataria (2011) a análise dos dados revelou que organizações com estratégias de inovação são mais inovadoras que aquelas sem estratégias explícitas.

Encorajamento da Equipe

No fator que trata de encorajamento da equipe destacam-se: a existência de objetivos organizacionais claros para estimular as equipes a atuar de maneira inovadora; ter uma assessoria jurídica flexível e disposta a apoiar o trabalho de equipes inovadoras; a busca pelo aperfeiçoamento contínuo das rotinas; a atuação de dirigentes como agentes de inovação e compor equipes com um misto de perfil técnico e político.

A forma de atuação dos dirigentes e o conjunto de características técnicas e pessoais das equipes que potencializam a possibilidade de surgimento e implementação de inovações são enfatizados por alguns autores. Sorensen e Torfing (2010) afirmam que a alta direção pode estimular a inovação definindo novos objetivos e padrões. Já Deschamps (2003) propõe que a inovação exige um perfil específico de liderança e Fernandez e Wise (2010) e Hansen (2010) defendem que gerentes que enxergam o seu papel como agentes de mudança em seu trabalho diário afetam positivamente a adoção de inovações.

Koch e Hauknes (2005), por sua vez, argumentam que a inovação tende a ser mais frequente em equipes que reúnem pessoas com altos níveis de experiência profissional, que sejam criativos e que tenham capacidade para resolver problemas, associado ao desejo de contribuir para a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.

O papel das assessorias jurídicas na viabilização de inovações no setor público não foi abordado nas pesquisas científicas revisadas, mas as entrevistas com dirigentes brasileiros revelaram e a pesquisa quantitativa confirmou, que elas desempenham um papel fundamental no processo de viabilização de inovações.

Entretanto, obteve-se nesse fator um baixo índice de confiabilidade. Isto possivelmente se deve ao fato de ter sido gerado a partir da mistura de dois fatores anteriormente hipotetizados: estratégia de inovação e perfil diversificado da equipe. Propõe-se então que, em futuros estudos, os itens sejam reformulados e novos itens acrescentados, tendo em vista a importância da presença de ações da organização a fim de encorajar a atuação inovadora das equipes.

Renovação do corpo gerencial

No fator denominado renovação do corpo gerencial, os itens em sua maioria indicam que trocar periodicamente dirigentes e ter na equipe pessoas jovens são importantes estímulos à inovação em organizações públicas. Alguns autores discutem a importância desses fatores.

Segundo Huber et al. (1993), gerentes novos em suas posições são mais receptivos às inovações porque trazem novas perspectivas às organizações. Borins (2001) complementa essa visão, destacando que novas lideranças podem gerar bons impulsos à inovação no setor público.

Já na pesquisa de Damanpour e Schneider (2009) a análise dos dados apontou que a idade não é uma variável significativa para indução da inovação. No entanto, nas entrevistas realizadas com dirigentes brasileiros, os respondentes percebem que ter jovens nas equipes é fundamental para promover o surgimento de inovações, pois estes tendem a ser menos comprometidos com o *status quo* e têm mais disponibilidade de tempo para se dedicar a novas ideias e projetos.

Crises como determinantes

O fator crises como determinantes foi constituído a partir de dois itens oriundos do fator hipotetizado “crises como oportunidades” e indicam que no setor público só há inovação quando acontece alguma crise ou pressão externa. Ou seja, a inovação acontece apenas como resposta a algo grave que impulsiona a busca por uma mudança significativa na gestão da organização pública, conforme relatam alguns pesquisadores.

Bommert (2010) afirma 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.

Contudo, este fator obteve um baixo índice de confiabilidade, possivelmente, devido ao reduzido número de itens em sua constituição. Assim, propõe-se que em pesquisas futuras, os itens sejam revistos de forma a compor novamente um único fator, a fim de melhor representar o papel das crises como determinantes da inovação no setor público.

Comprometimento com o serviço público

O fator de comprometimento com o serviço público foi formado por itens que apontam se as pessoas e equipes se sentem responsáveis e comprometidas com a oferta de melhores serviços e com a melhoria da gestão de suas organizações.

Segundo Sorensen e Torfing (2010) servidores públicos com bom nível educacional e que se pautam por valores e ambições profissionais, se veem motivados a melhorar seus próprios desempenhos. Bessant (2003), por sua vez, afirma que os principais desafios para a gestão da inovação são criar e reforçar padrões de comportamento, criar ambientes de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo dessas rotinas e aumentar a capacidade de inovação por meio do envolvimento cada vez maior de pessoas no processo de inovação.

Requisitos legais

Os itens desse fator revelam uma ênfase na capacidade que novas leis e regulamentações têm de criar novas oportunidades de melhoria da gestão em organizações públicas, conforme apontado por alguns autores.

Para Halvorsen (2005), leis e novos regulamentos se constituem em um dos principais indutores da inovação no setor público. O *Gallup Organization* (2010) também compreende este fator como um dos mais representativos indutores da inovação no setor público, já que o aperfeiçoamento do quadro normativo acaba por impor ao Executivo a busca por soluções gerenciais inovadoras.

Crises como oportunidades

No fator crises como oportunidades destacam-se: o papel dos cortes no orçamento da organização e o enfrentamento de situações de crise (econômicas, políticas, ambientais, dentre outras) e pressões externas como incentivos à busca por soluções inovadoras no setor público.

O papel do orçamento e das regras orçamentárias também é apontado por diversos autores como possível indutor da inovação. Cortes no orçamento são destacados pelo *Gallup Organization* (2010) e por Borins (2001) como fortes indutores da inovação, pois a diminuição da disponibilidade de recursos leva os gestores a pensar em soluções gerenciais inovadoras. Já Bloch (2011) e Koch e Hauknes (2005) defendem que é a adequada alocação dos recursos orçamentários que pode impulsionar a inovação no setor público.

Halvorsen (2005), por sua vez, afirma que desenvolvimentos sociais como crescimento populacional, movimentos migratórios e crises econômicas atuam como indutores da inovação no setor público. No início da década de 1980, por exemplo, a crise generalizada no modelo de desenvolvimento, baseado na regulação, no financiamento e no controle estatal passou a impulsionar novas mudanças nas instituições públicas. No cenário internacional, a crise do *welfare state* em países desenvolvidos abriu as portas para a agenda neoliberal, influenciando fortemente as iniciativas de reforma administrativa em todo o mundo.

Entretanto, como este fator também obteve um baixo índice de confiabilidade, propõe-se que em pesquisas futuras, os itens sejam reformulados e novos itens acrescentados, tendo em vista a importância de melhor compreender as oportunidades que as crises geram para a inovação no setor público.

Apoio político

Esse fator foi formado por itens que indicam a importância que o apoio político tem no estímulo a inovações no setor público. Lideranças que apoiam e estimulam o desenvolvimento de inovações são apontados como aspecto fundamental para que propostas inovadoras possam ser implementadas.

Sorensen e Torfing (2010), Koch e Hauknes (2005) e *Gallup Organization* (2010) corroboram esse fator ao relatarem em suas pesquisas que novas prioridades políticas e apoio de dirigentes do alto escalão atuam como indutores da inovação no setor público. Borins (2001) aponta que quando inovações são originadas por gerentes do nível intermediário ou de linha de frente, o suporte de dirigentes e líderes é essencial para o sucesso da inovação. Este suporte inclui, por exemplo, estabelecer objetivos organizacionais claros e que encorajam a equipe a atuar de maneira inovadora; disponibilidade para ser consultado pela equipe; estabelecer premiações para inovações; proteger inovadores, assegurando que seus projetos tenham uma chance justa de apresentar resultados e disponibilizando recursos para as inovações.

5.2.2. Barreiras à inovação em gestão

A escala sobre barreiras à inovação em gestão foi constituída por itens que tratavam daqueles fatores que dificultam o surgimento da inovação em gestão, tais como falta de apoio

à inovação; baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial; falta de capacitação da equipe e dos dirigentes; limitações legais e orçamentárias; dificuldade de coordenação de atores; diversidade social, cultural e econômica do país; aversão ao risco; rotatividade de dirigentes e estrutura organizacional verticalizada.

Dentre os nove fatores oriundos da escala de barreiras, três foram considerados fortes (1- Falta de apoio à inovação; 2 - Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial; 3 - Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes), quatro promissores (4 - Limitações legais e orçamentárias; 6 - Diversidade social, cultural e econômica do país; 8 - Rotatividade de dirigentes; 9 - Estrutura organizacional verticalizada) e dois fracos (5 - Dificuldade de coordenação de atores; 7 - Aversão ao risco) segundo a classificação proposta por Pasquali (2008). Sugere-se que sejam revistos os itens componentes dos fatores promissores e, que no caso dos fatores com baixa consistência interna, sejam criados alguns novos itens. Após tais procedimentos, recomenda-se a realização de nova análise fatorial para a escala de barreiras à inovação em gestão.

Falta de apoio à inovação

O fator falta de apoio à inovação foi formado, em sua maioria, por itens que destacam como a falta de apoio dos dirigentes e a falta de incentivos à inovação geram resistências a mudanças e tornam a inovação no setor público algo arriscado.

Gallup Organization (2010) e Bloch (2011) afirmam que faltam incentivos para que gerentes e equipes inovem no setor público. Potts e Kastle (2010) argumentam também 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.

Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial

Esse fator ficou composto por itens que expressam como a baixa capacidade de gestão de recursos federais por parte dos estados e municípios; a falta de governabilidade sobre os resultados; a alta rotatividade de gestores estaduais e municipais; a precariedade das infraestruturas física e tecnológica e o baixo nível de qualificação das equipes técnicas dos

estados e municípios desestimulam a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.

Não há registros nas pesquisas revisadas que apontem a baixa capacidade técnica de estados e municípios como fator dificultador da inovação na administração pública federal. No entanto, 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 a baixa 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.

Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes

Esse fator evidencia a falta de investimentos em capacitação que estimulem a inovação em organizações públicas. Os itens tratam também da falta de oportunidades de capacitação, em geral, e também da inexistência de programas de capacitação voltados para dirigentes.

A falta de capacitação vem sendo discutida por alguns autores na literatura sobre inovação no setor público. Deschamps (2003), por exemplo, defende que a inovação exige um perfil específico de liderança e, portanto, capacitações específicas para desenvolver este tipo de competência deveriam ser ofertadas. Já VanGundy (2007) e Gallup Organization (2010) destacam a carência de profissionais qualificados como um fator que desestimula a inovação em organizações públicas.

Limitações legais e orçamentárias

O fator sobre limitações legais e orçamentárias formou-se a partir da junção de itens de duas categorias anteriormente hipotetizadas: restrições legais e recursos orçamentários e financeiros limitados. Os itens destacam que os contingenciamentos orçamentários; regulações, leis e regras orçamentárias rígidas e a falta de regulamentação ou legislação dificultam a introdução de inovações.

No que diz respeito às restrições legais atuarem como barreiras à inovação em gestão, pesquisa anteriores confirmam que requisitos rígidos de regulamentações dificultam o desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas (MULGAN, 2007; VANGUNDY, 2007; GALLUP ORGANIZATION, 2010). Já a insuficiência de

recursos orçamentários e financeiros para o financiamento de inovações vem sendo apontado pela literatura como um importante obstáculo à inovação pelo *Gallup Organization* (2010) e por 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.

Dificuldade de coordenação de atores

Nesse fator destaca-se que dificuldades para coordenar diferentes atores internos e externos e a falta de articulação entre diferentes órgãos desestimulam a inovação no setor público.

A relação entre intersetorialidade de políticas públicas e inovação em gestão não vem sendo discutida na literatura específica sobre inovação no setor público revisada nesta pesquisa. No entanto, cada vez mais se reconhece que as políticas públicas não podem se basear na simples decomposição setorial de problemas, se não, em uma visão integrada e coordenada de ações entre diferentes atores e instituições.

Também contribui para a importância da intersetorialidade, 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.

No que diz respeito à coordenação de atores internos, Mulgan (2007) identifica que a baixa interatividade entre os diferentes departamentos das organizações públicas dificultam a disseminação de conhecimentos. Bommert (2010, p. 21) corrobora essa afirmação, apontando que estruturas em silos e processos fechados e *top-down* impactam negativamente o ciclo de inovação. Assim, ele argumenta que “a quantidade e a qualidade das ideias geradas, selecionadas, implementadas e difundidas é reduzida. Além disso, a natureza fechada da inovação no setor público reduz a confiança, a transparência e o compromisso de levar as inovações e, como consequência enfraquece a implementação e difusão de inovações”.

Entretanto, como este fator obteve um baixo índice de consistência interna, propõe-se que em pesquisas futuras, os itens sejam reformulados e novos itens acrescentados, tendo em vista a importância de melhor compreender o papel que a coordenação de atores pode exercer na inovação no setor público.

Diversidade social, cultural e econômica do país

Esse fator foi constituído por itens que destacam como a diversidade cultural e social da população, os diferentes níveis de desenvolvimento econômico, a extensão territorial e diferenças regionais do País dificultam a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.

Na literatura científica, alguns autores discutem a importância da gestão de algumas dimensões da diversidade na força de trabalho (raça, sexo, cultura, religião, idade, dentre outros) e a sua relação com o desempenho de organizações públicas (TSCHIRHART, 2000; PITTS, 2005). No entanto, não foram encontradas referências nas pesquisas revisadas sobre a relação entre diversidade cultural, social e de desenvolvimento político e econômico em um país de dimensões continentais como o Brasil e as dificuldades para se inovar no setor público. Já nas entrevistas com dirigentes brasileiros houve diversos relatos sobre 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. Ademais, alguns entrevistados também ponderaram 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.

Aversão ao risco

Nesse fator destaca-se como o medo de que os fracassos sejam noticiados na imprensa e o medo de falhar desestimulam a proposição de inovações no setor público.

A aversão ao risco como barreira à inovação vem sendo discutida por diversos autores. Potts e Kastle (2010) argumentam, por exemplo, que falhas são muito onerosas no serviço público 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), por sua vez, refere-se à dificuldade de prever o sucesso das inovações, como fator que gera insegurança sobre a alocação de recursos nessas atividades. Concordando com 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.

No entanto, como este fator obteve um baixo índice de consistência interna, propõe-se que em pesquisas futuras, os itens sejam reformulados e novos itens acrescentados, tendo em vista a importância de melhor compreender o papel da aversão ao risco como barreira à inovação no setor público.

Rotatividade de dirigentes

Esse fator aponta a alta rotatividade de gestores na organização como dificultador da introdução de inovações no setor público, seja pela dificuldade de dar continuidade a projetos, seja pela dificuldade de introduzir o assunto na pauta do dirigente.

Conforme relatado anteriormente, a renovação do corpo gerencial vem sendo discutida na literatura como um facilitador da introdução de inovações na administração pública (HUBER et al., 1993; BORINS, 2001), mas não como um dificultador para a introdução de inovações no setor público. No entanto, nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, os respondentes indicaram a renovação do corpo político e gerencial a cada ciclo eleitoral como uma barreira para a inovação em gestão.

Estrutura organizacional verticalizada

Esse fator foi composto por itens que destacam como o excesso de níveis hierárquicos tende a desestimular a introdução de inovações. Diversos autores discutem esse fator.

Mulgan (2007) e Bloch (2011) afirmam que estruturas inadequadas e a baixa integração entre departamentos costumam gerar obstáculos à inovação no setor público. Isto acontece porque estruturas hierárquicas rígidas podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes. Carayannis e Gonzalez (2003) e Bommert (2010), por sua vez, identificaram que aspectos organizacionais como estrutura hierárquica impactam negativamente o ciclo de inovação.

5.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DAS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Atendendo ao objetivo geral desta pesquisa de identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes, nesta seção, serão discutidos os dados obtidos por meio do levantamento de dados (*survey*) quanto aos tipos de inovação em gestão e quanto aos indutores e barreiras à inovação em gestão.

Observou-se que os dirigentes participantes da amostra percebem suas organizações como inovadoras, já que nos últimos dois anos, a maior parte relatou que os quatro tipos de inovação em gestão foram implementados. O tipo de inovação mais implementado foi novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho e o menos implementado foi novas estratégias de gestão de pessoas.

A pesquisa realizada sobre inovação no setor público em países nórdicos apresentou resultados semelhantes. Bloch (2010) conclui no relatório final do estudo que existem algumas possíveis explicações para que as organizações públicas se percebam como inovadoras. A primeira delas diz respeito ao fato de que a definição de inovação no setor público tende a ser mais inclusiva que a definição de inovação para as empresas (por exemplo, no Manual de Oslo). Corrobora essa afirmação, o fato da inovação em gestão ter sido definida nesta pesquisa como a implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas que são novas para a unidade adotante e não para o estado da arte, o que realmente amplia a possibilidade de que novas técnicas de gestão já conhecidas em outras organizações tenham sido consideradas inovações ao serem implementadas pela primeira vez nas organizações públicas pesquisadas.

Outra possível explicação apontada por Bloch (2010) é que organizações públicas são, em média, grandes em tamanho. Portanto, levando isso em consideração, esses resultados não são tão diferentes dos resultados aferidos em grandes empresas privadas. Outro ponto destacado pelo autor refere-se ao fato de que o setor público está sujeito a mudanças constantes, que afetam em graus variados os diferentes tipos de organização pública. Assim, é também possível supor que uma boa parte dessas organizações tenha, de fato, implementado inovações. No entanto, novas pesquisas são necessárias para confirmar essa suposição.

Já no que diz respeito ao fato de novas estratégias de gestão de pessoas terem sido apontadas como o tipo de inovação menos implementado nas organizações pesquisadas, indica que este tema necessita de maior atenção por parte dos dirigentes públicos.

Os integrantes da pesquisa apontaram como indutores da inovação em gestão em organizações públicas federais encorajamento da equipe, comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político. No que diz respeito aos fatores estratégias e ações organizacionais, renovação do corpo gerencial e crises como oportunidades, os sujeitos, por sua vez, em média, revelaram-se neutros (nem concordam, nem discordam). Já em relação ao fator crises com determinantes, os respondentes, em média, se mostraram em pouco desacordo ou neutros (nem concordo, nem discordo). As poucas pesquisas científicas com objeto similar identificadas até o momento dificultam a comparação de resultados, indicando que novos estudos precisam ser realizados para confirmar os achados dessa pesquisa. No entanto, na literatura revisada foram encontrados alguns resultados semelhantes.

No que se refere aos indutores à inovação em gestão indicados pelos sujeitos, destaca-se a percepção de que a alta direção pode estimular a inovação a partir da definição de novos objetivos e padrões e da formação de equipes com perfil diversificado e flexível, resultado convergente com os achados de Mulgan (2007). Também foi apontado pelos respondentes que pessoas e equipes que se sentem responsáveis e comprometidas com o serviço público e com a melhoria da gestão de suas organizações tendem a ser mais inovadoras, confirmando as pesquisas de Sorensen e Torfing (2010) e Bessant (2003). A pesquisa identificou também que novas leis e regulamentações criam boas oportunidades de melhoria da gestão em organizações públicas, fator apontado também por Halvorsen (2005) e Gallup Organization como fortes indutores da inovação no setor público. Já o apoio político foi apontado como fator fundamental para que propostas inovadoras possam ser implementadas, confirmando achados similares às pesquisas de Borins (2001) e Gallup Organization (2010).

Em relação às barreiras à inovação em gestão, os dirigentes que constituíram a amostra do presente estudo, concordam que baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial; limitações legais e orçamentárias e dificuldade de coordenação de atores dificultam a introdução de inovações. Já em relação aos fatores falta de apoio à inovação; falta de capacitação da equipe e dos dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; aversão ao risco; rotatividade de dirigentes e estrutura organizacional verticalizada revelaram-se neutros (nem concordam, nem discordam).

O fato de um número significativo de respondentes ter apontado a baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial como um dificultador à inovação em gestão, se justifica pelo próprio caráter da gestão federal, que se encarrega da concepção e, muitas vezes, financiamento, de políticas públicas que são implementadas por estados e municípios. Na literatura revisada não foram identificados achados similares. Leis e regras orçamentárias

rígidas ou a falta de regulamentação também são problemas comuns enfrentados diariamente pelos gestores públicos, conforme apontam Mulgan (2007), Vangundy (2007) e Gallup Organization (2010). Já a questão da dificuldade de coordenação de atores vem ganhando destaque como o grande desafio atual da gestão pública, à medida que se reconhece que a solução de problemas complexos exige cada vez mais atuações coordenadas de caráter transversal e intersetorial (ENAP, 2010).

5.4. DISCUSSÃO DAS ANÁLISES INFERENCIAIS

Foram realizadas análises de variância univariada (ANOVA) com o objetivo de verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

Os resultados da ANOVA apontam que há diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão nas organizações que implementaram inovações, nas que não implementaram e naquelas onde os respondentes não souberam responder a essa questão.

Foi possível observar que nas organizações que implementaram inovações em gestão e naquelas onde não se soube responder a essa questão, os respondentes tendem a concordar mais que comprometimento com o serviço público, requisitos legais, crises como oportunidades e apoio político atuam como indutores da inovação. Este achado indica a importância de se criar ambientes propícios para estimular o sentimento de responsabilidade e compromisso das equipes com a qualidade do serviço público, e para perceber as mudanças na legislação e a ocorrência de crises como boas oportunidades para promover mudanças significativas na gestão pública.

Já naquelas em que inovações em gestão não foram implementadas, os respondentes tendem a concordar mais que comprometimento com o serviço público atua como indutor à inovação em gestão e se mantiveram, em média, neutros em relação à percepção dos demais fatores como indutores ou barreiras. Esse resultado parece indicar que onde inovações em gestão não foram implementadas, os dirigentes não sabem ao certo o que realmente pode facilitar ou dificultar a implementação de inovações em gestão.

No que diz respeito aos resultados das correlações realizadas entre os indutores e barreiras à inovação e os tipos de inovação em gestão, foi possível observar a validade convergente das medidas. Em síntese, a escala de indutores apresentou correlação negativa

significativa com os tipos de inovação, indicando que onde as inovações foram implementadas, os respondentes concordam mais que os fatores dessa escala atuam como indutores. Já a escala de barreiras apresentou correlação positiva com os tipos de inovação, indicando que onde as inovações não foram implementadas, os respondentes concordam mais que os fatores dessa escala atuam como dificultadores da inovação. Esse achado permite concluir que as medidas apresentam validade convergente com os tipos de inovação em gestão. Recomendam-se, entretanto, novas aplicações a fim de confirmar tais resultados.

6. CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo identificar e caracterizar os principais indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes. Para isso, buscou construir e validar duas escalas, uma para medir indutores e outra para avaliar barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a partir da percepção de seus dirigentes. Pretendeu também verificar a existência de diferenças na percepção dos fatores que atuam como indutores e barreiras nas organizações que implementaram inovações e nas que não implementaram.

Para atender aos objetivos da pesquisa, foram adotados dois tipos de técnicas de coleta de dados, primeiramente qualitativas e em seguida quantitativas. A pesquisa qualitativa identificou doze categorias de indutores à inovação em gestão: apoio político; intercâmbio de conhecimentos e experiências; perfil diversificado da equipe; disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros; gestão estratégica de informações; crises como oportunidades; características da liderança; comprometimento com o serviço público; rotatividade de dirigentes; capacitação da equipe e dos dirigentes; requisitos legais e estratégia de inovação.

Também 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.

Com base nos resultados da pesquisa qualitativa, foi possível corroborar estudos anteriores e também identificar aspectos específicos do contexto governamental brasileiro no que diz respeito à inovação no setor público. Os indutores identificados nas entrevistas, mas que não vem sendo explorados em pesquisas anteriores são: gestão estratégica de informações; comprometimento com o serviço público e capacitação da equipe e dos dirigentes. Já as barreiras apontadas pelos gestores brasileiros integrantes da pesquisa sem referência em outros estudos 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.

Já em relação aos resultados da pesquisa quantitativa, as escalas construídas, denominadas, respectivamente, de “Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão – IIIG” e “Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão – IBIG”, destinam-se a dirigentes de organizações públicas federais da administração direta (ministérios) e indireta (autarquias e fundações) e tem como pretensão facilitar o gerenciamento da inovação no âmbito do setor público, a partir da identificação dos fatores que atuam como indutores e barreiras à inovação em gestão. A disponibilização dessas medidas permitirá a realização de novas pesquisas sobre o tema contribuindo assim para o avanço da produção científica sobre inovação na gestão no setor público.

Foi possível observar a validade convergente das medidas, no que diz respeito à correlação entre os tipos de inovação em gestão e as escalas de indutores e barreiras. Em síntese, a escala de indutores apresentou correlação negativa significativa com os tipos de inovação, indicando que onde as inovações foram implementadas, os respondentes concordam mais que os fatores dessa escala atuam como indutores. Já a escala de barreiras apresentou correlação positiva com os tipos de inovação, indicando que onde as inovações não foram implementadas, os respondentes concordam mais que os fatores dessa escala atuam como dificultadores da inovação. Novas aplicações do questionário são indicadas a fim de confirmar tais resultados.

Constatou-se, a partir da aplicação deste questionário, que as organizações públicas federais, na percepção de seus dirigentes, implementaram inovações em gestão nos últimos dois anos. Também foi possível inferir que novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho são mais frequentes que novas estratégias de gestão de pessoas.

Segundo a percepção dos sujeitos que compuseram a amostra, são indutores da inovação em gestão em organizações públicas federais ações para encorajamento da equipe, comprometimento com o serviço público, requisitos legais e apoio político. Assim, sugere-se que a alta direção das organizações públicas reconheça e exerça o seu papel de fomentador da inovação, definindo novos objetivos e padrões, formando equipes com perfil diversificado e flexível e fornecendo o apoio necessário para que equipes proponham e implementem inovações. Também deve ser dada atenção a estímulos para fortalecer o comprometimento das pessoas com a melhoria da organização e do serviço público e reconhecer que novas leis e regulamentações podem gerar boas oportunidades para a melhoria da gestão em organizações públicas.

Os resultados do presente estudo evidenciaram também a necessidade de se atentar para o papel desempenhado por estratégias e ações organizacionais na indução da inovação

em gestão. Sugere-se que a alta direção de organizações públicas estabeleçam critérios para selecionar ideias e novos projetos a serem desenvolvidos; definam objetivos estratégicos para estimular a inovação; estimulem o intercâmbio de conhecimentos e experiências com fornecedores, parceiros, empresas privadas, instituições de ensino e pesquisa e outras organizações públicas para identificar inovações aplicáveis ao serviço público; usem informações geradas na avaliação do desempenho de programas e políticas públicas para identificar oportunidades de inovação; estimulem suas equipes a desenvolverem protótipos e projetos-piloto e disponibilizem recursos para financiar inovações.

Boas oportunidades para a inovação em gestão são oferecidas também em momentos de crise, pois o apoio da mídia, do legislativo e da sociedade civil costumam facilitar a introdução de mudanças mais radicais na gestão pública a fim de minimizar riscos de reincidência de problemas similares no futuro.

Sugere-se também que barreiras apontadas pelos respondentes recebam a atenção da alta direção, quais sejam: baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial, limitações legais e orçamentárias e dificuldade de coordenação de atores. Esses aspectos possuem dimensões complexas e afetam não somente a inovação, como também a gestão rotineira de organizações públicas. No entanto, se a administração pública pretende buscar o aperfeiçoamento contínuo de suas políticas e serviços, é importante atuar de maneira proativa no sentido de tentar diminuir esses gargalos, seja pela oferta de capacitações e recursos específicos para melhorar a capacidade de gestão dos diferentes entes federativos, investir no desenvolvimento de competências de coordenação de atores e no aperfeiçoamento das instâncias de coordenação intersetorial (conselhos, comitês, dentre outros).

Já o enfrentamento de leis e regras orçamentárias rígidas ou da falta de regulamentação de determinados aspectos passa, necessariamente, pelo estreitamento das relações entre Executivo e Legislativo no sentido de dar início às reformas que possam desburocratizar a gestão pública, bem como pela atração para os quadros públicos de assessores jurídicos com perfil flexível e capaz de explorar de maneira mais eficaz as possibilidades jurídicas e administrativas de iniciativas inovadoras de gestão.

Também merece atenção a dificuldade de inovar devido à falta de apoio à inovação e à falta de capacitação da equipe e dos dirigentes. Assim, faz-se necessário reconhecer que a falta de incentivos, estímulos e apoio à inovação por parte da alta direção, acaba traduzindo-se em resistência a mudanças e no aumento da aversão ao risco das equipes. Também é importante ressaltar que a inovação exige um perfil específico de liderança, e, portanto,

capacitações específicas para desenvolver este tipo de competência deveriam ser ofertadas a fim de estimular o surgimento de inovações no setor público.

Foi identificado também que respondentes de organizações que implementaram inovações em gestão nos últimos dois anos concordam mais que comprometimento com o serviço público, requisitos legais, apoio político e crises como oportunidades são fortes indutores da inovação. Já naquelas em que inovações em gestão não foram implementadas, os respondentes tenderam a se manifestar, em média, de maneira neutra em relação à percepção dos demais fatores que atuam como indutores ou barreiras.

Em síntese, destaca-se o caráter multidimensional da inovação em gestão, pois são vários os aspectos que servem como indutores e barreiras à sua emergência e desenvolvimento.

Com vistas a obter maior subsídio para o gerenciamento da inovação em organizações públicas, sugere-se também aplicar as escalas de “Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão (IIIG)” e de “Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão (IBIG)” juntamente com entrevistas, obtendo-se, desta forma, um conjunto maior de informações a respeito do ambiente que se pretenda tornar mais favorável à inovação.

Algumas limitações desta pesquisa também merecem ser analisadas. Este estudo realizou uma coleta de dados do tipo corte transversal, que descreve uma população num dado momento, quando o ideal, dado a complexidade dos fenômenos estudados, seria uma pesquisa longitudinal. Outro aspecto a ser considerado, diz respeito ao fato do estudo ter sido conduzido em organizações da administração pública federal (ministérios, autarquias e fundações), sugerindo que os seus resultados talvez não possam ser generalizados para outros tipos de organização. Outro aspecto que merece reflexão decorre do número relativamente baixo de respondentes da pesquisa, em decorrência principalmente da extensão do questionário. O foco em analisar os indutores e barreiras à inovação em gestão a partir da percepção dos dirigentes também gera algumas limitações nas análises dos resultados. Assim, sugere-se que em novas aplicações das escalas sejam incluídos também indicadores objetivos da inovação, visando trazer novas contribuições para o conhecimento dos aspectos que influenciam a inovação em gestão no setor público.

Conclui-se ainda que em decorrência do reduzido número de estudos sobre inovação em organizações públicas, principalmente no Brasil, que várias questões relativas ao tema aqui abordado sejam objeto de futuras investigações. Algumas sugestões:

- Adaptar as escalas de “Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão – IIIG” e “Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão – IBIG” ao contexto de

organizações públicas de estados e municípios e realizar estudos comparativos dos resultados nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal);

- Estudos comparativos para examinar os efeitos de características ambientais, organizacionais e de dirigentes nas diferentes fases do processo de inovação em organizações que geram ou adotam inovações;
- Papel de processos-chave como formulação e conteúdo da estratégia, liderança, comunicação e resolução de conflitos como mediadores da inovação e do desempenho organizacional;
- Relação entre sustentabilidade de inovações e características da organização;
- Efeitos do contexto geral político, opinião pública e associação a redes profissionais na geração ou adoção de inovações;
- Análise multinível combinando a visão de dirigentes e de funcionários de outros níveis da organização para compreender a inovação no setor público;
- Desenvolver e validar escala para auxiliar a determinar que comportamentos de líderes tem o maior impacto na probabilidade de inovar;
- Pesquisas longitudinais para comparar e contrastar as consequências de inovações no desempenho de organizações públicas e examinar em maior detalhe os períodos de tempo entre a implementação de inovações e seu impacto no desempenho organizacional;
- Correlacionar a inovação no setor público em diferentes países com indicadores de desempenho para demonstrar a importância global da inovação e sua singularidade em diversos países;
- Disseminação de inovações a partir da perspectiva da organização adotante.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Desafios Contemporâneos para a Reforma da Administração Pública Brasileira. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**. Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. cap. 24.

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. In: ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. (Org.). **Innovations in governance and public administration**: replicating what works. New York: United Nations Publication, 2006. cap. 1.

ALENCAR, E. M. L. S. **A gerência da criatividade**. São Paulo: Makron Books, 1997.

ANSOFF, I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.

BARBETTA. P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. cap. 3.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004. cap.1.

BARNEY, J. B. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. **Journal of Management**, v. 17, p. 99-120, 1991.

BESSANT, J. Challenges in innovation management. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The International Handbook on Innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 761-774, 2003.

BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management innovation. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.

BLOCH, C. **Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation**, 2010. Disponível em: <http://www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33:new-pilotstudy&catid=1:news>. Acesso em: 29 jun. 2011.

_____. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Final Report, 2011. Disponível em: <http://www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33:new-pilotstudy&catid=1:news>. Acesso em: 29 jun. 2011.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n.1, p. 15-33, 2010.

BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. Emerald: **Journal of Intellectual Capital**. Emerald Group Publishing Limited. v. 2, n. 3, p. 310-319, 2001a.

_____. Public management innovation: toward a global perspective. **The American Review of Public Administration**. SAGE Publications Inc. v. 31, n. 5, p. 5-21, 2001b.

_____. Leadership and innovation in the public sector. Emerald: **Leadership & Organization Development Journal**. Emerald Group Publishing Limited. v. 23, n. 8, p. 467-476, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim Estatístico de Pessoal**, vol.17, n. 185, 2011. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>. Acesso em 17 out. 2011.

_____. **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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D71235.htm>. Acesso em: 03 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

BROWN, L. Balancing risk and innovation to improve social work practice. **British Journal of Social Work**, v. 40, n. 4, p.1211-1228, 2010.

BRUNO-FARIA, M. F. Criatividade, inovação e mudança organizacional. In: LIMA, S. M. V. (Org.). **Mudança Organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. cap. 3.

_____. **Estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho de uma instituição bancária**. Dissertação (Mestrado em Administração). Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

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. S.; MARQUES, P. **Formação de dirigentes da administração pública federal brasileira**: a visão da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. In: II Seminário de Escolas de Governo do IBAS. Hyderabad, India, 2009.

CARVALHO, P.; MARQUES, P. **Formação de Dirigentes da Administração Pública Federal Brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**. Artigo apresentado no II Encontro de Escolas de Governo do IBAS. Hyderabad, India, 2009.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ-NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. (Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. 3, p. 51-66.

DAMANPOUR, F.; WISCHNEVSKY, J. D. Research on innovation in organizations: distinguishing innovation-generation from innovation adopting organizations. **Journal of Engineering and Technology Management**, v. 23, p. 269-291, 2006.

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

_____. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.19, n.3, p.495-522, 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.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia: usando SPSS para Windows**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DESCHAMPS, J. P. Innovation and leadership. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The International Handbook on Innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 815-831, 2003.

DOSI, G. **Mudança Técnica e Transformação Industrial**. A Teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores. Campinas: Unicamp, 2005.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil; 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ENAP. **Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP**, 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/files/Referencias_Educacionais_ENAP.pdf>. Acesso: em 02 mai. 2012.

FARAH, M. F. S. **Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and Citizenship Program**. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association LASA 2006. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006.

_____. 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.

FERNÁNDEZ, S.; WISE, L. R. An exploration of why public organizations 'ingest' innovations. **Public Administration Journal**, v.88, n.4, p. 979-998, 2010.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, n.32, 2007.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? **Cadernos ENAP**. Brasília, ENAP, n. 34, p. 11-51, 2010.

FREEMAN, E. R.; REED, D. L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. 25, n.3, p.88-106, 1983.

GAETANI, F. **O recorrente apelo das reformas gerenciais**: uma breve comparação. Revista do Serviço Público, v. 54, n. 4, p. 21-42. Brasília: ENAP, 2003a.

_____. As iniciativas de políticas de gestão pública do governo Lula. **RES PUBLICA**, v. 2, n. 3, p. 104-138. Goiânia: Ed. Paulo de Tarso, 2003b.

GALLOUJ, F. **Innovation in the service economy**: the new wealth of nations. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

GALLOUJ, F. Economia da inovação: um balanço dos debates recentes. In: BERNARDES, R; ANDREASSI, T. (Org). **Inovação em serviços intensivos em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GULATI, R.; NOHRIA, N.; ZAHEER, A. Strategic Networks. **Strategic Management Journal**, v. 21, p. 203-215, 2000.

GÜNTHER, H. Desenvolvimento de instrumento para levantamento de dados (survey). In: PASQUALI, L. (Org.), **Teoria e métodos de medida em ciências do comportamento**. Brasília: UnB – INEP, 1996. cap. 15.

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

HAIR, J. F. et al. Análise multivariada de dados. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T. et al. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: Publin Report, n. 9, 2005.

HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: the diffusion of new public management into Danish local government. **Public Administration Journal**, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2010.01855.x/abstract>>. Acesso: em 22 out. 2010.

HAX, A. C. Redefining the concept of strategy and the strategy formation process. **Planning Review**, v. 18, n. 3, p.34-40, 1990.

HUBER, G. P. et al. Understanding and predicting organizational change. In: HUBER, G. P.; GLICK, W. M. (Org.). **Organizational change and redesign**. New York: Oxford University Press, 1993.

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: http://www.nesta.org.uk/aboutus/assets/features/innovation_in_public_sector_organisations>. Acesso em: 28 jun. 2011.

KEARNEY, R. C.; FELDMAN, B. M.; SCAVO, C. F. Reinventing government: city manager attitudes and actions. **Public Administration Review**, v.60, n.6, p.535–547, 2000.

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: XIII Congresso Internacional del CLAD, XIII. Buenos Aires, Argentina, 2008.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**. Oslo: Publin Report, n. D20, 2005.

LEMOS, C. Inovação na era do conhecimento. **Ciência, Tecnologia & Sociedade**, n. 8, p.157-179, 2000.

LAROS, J. A.; PUENTE-PALÁCIOS, K. E. Validação cruzada de uma escala de clima organizacional. **Estudos de Psicologia**, v. 9, n. 1, p. 113 - 119, 2004.

LUKE, B; VERREYNNE, M; KEARINS, K. Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: the changing face of public sector institutions. **Innovation: Management, Policy & Practice**, v.12, n,2, 2010.

MATTHEWS, J. Innovation in Australian small and medium enterprises: contributions from strategic human resources management. **Asia Pacific Journal of Human Resources**, v.40, n.2, p.193-204, 2002.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods**. Beverly Hills: Sage, 1994.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management**. New York: The Free Press, 1998.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v.12, n.2, p.35-43, 2009.

MOTTA, P. R. Diagnóstico e Inovação Organizacional. In: MOTTA, P. R.; CARAVANTES; G. R. **Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais**. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de RH, 1979.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres, v. 1.9, 2003. Disponível em: <<http://michaellittle.org/documents/Mulgan%20on%20Innovation.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2010.

MULGAN, G. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. NESTA, 2007. Disponível em: <http://www.nesta.org.uk/publications/provocations/assets/features/ready_or_not_taking_innovation_in_the_public_sector_seriously> Acesso em: 28 jun. 2011.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Achieving innovation in central government organization**. Londres, 2006. Disponível em: <<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc14/1447/1447.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2011.

NELSON, R.; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Harvard: University Press, 1996.

OCDE. **Manual de Oslo**. Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação. 3. ed. FINEP, 2005.

PASQUALI, L. **Psicometria: teoria e aplicações**. Brasília: Editora UNB, cap. 5, 1997.

_____. Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. In: PASQUALI, L. (Org.) **Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração**. Brasília: LabPAM; IBAPP, cap.3, 1999.

_____. **Psicometria: teoria dos testes na Psicologia e na Educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

_____. **Delineamento de pesquisa em ciência: fundamentos estatísticos da pesquisa científica**. Brasília: LapPAM, 2006.

_____. **Análise fatorial para pesquisadores**. Brasília: LabPAM, 2008.

PEREIRA, J. B. **A Dinâmica da disseminação de inovações nos serviços públicos: estudo de iniciativas premiadas pelo concurso da ENAP**. Dissertação (Mestrado em Administração). Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

PITTS, D. W. Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.15, p.615-631, 2005.

PORTER, M. **Estratégia competitiva**. São Paulo: Campus, 1986. cap. 1-2.

POTTS, J. The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. **Innovation: Management, Policy & Practice Journal**, v.11, p.34-43, 2009.

_____. Innovation by elimination: A proposal for negative policy experiments in the public sector. **Innovation: Management, Policy & Practice Journal**, v.12, n.2, p.238-248, 2010.

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

REIS, J. A. et al. Cooperação e desenvolvimento: estudo de caso de uma rede de cooperação. **Revistas Gerenciais**, v.7, n.1, p.21-28, 2008.

RICHARD, O. et al. Employing an innovation strategy in racially diverse workforces: effects on firm performance. **Group & Organization Management**, v. 28, n. 1, p. 107-126, 2003.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovation**. New York: The Free Press, 1995.

RUA, M. G. Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: O que há de novo na administração pública federal brasileira. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, p. 275-303,1999.

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

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Setor Público**, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.

SENGE, P. **A quinta disciplina**. São Paulo: Atlas, 1990.

SORENSEN, E.; TORFING, J. **Collaborative innovation in the public sector: An Analytical Framework**. Roskilde: Roskilde University, 2010. Disponível em: <http://diggy.ruc.dk/bitstream/1800/6267/1/Working_paper_no._1._studies_in_collaborative_innovation_1_.pdf>. Acesso em: 17 out. 2010.

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

SUNDBO, J. Innovation and strategic reflexivity: an evolutionary approach applied to services. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The International Handbook on Innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 97-114, 2003.

TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S. **Using multivariate statistics**. 3. ed. New York: Harper Collins College, 1996.

THE GALLUP ORGANIZATION. **Innobarometer**, 2010. Analytical Report: Innovation in Public Administration, 2011. Disponível em: <<http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer.htm>>. Acesso em: 04 sep. 2011.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation: integrating technological, market and organizational change**. West Sussex: John Wiley & Sons, 1997.

_____. A inovação como um processo de gestão. In: TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, p.85-125, 2008.

TSCHIRHART, M. Examining empirical evidence on diversity effects: how useful is diversity research for public sectors managers? **Public Administration Review**, v. 60, n. 5, p. 386-394, 2000.

VAN DE VEN, A. H.; ANGLE, H. L.; POOLE, M. S. An introduction to the Minnesota innovation research program. In: VAN DE VEN, A. H.; ANGLE, H. L.; POOLE, M. S. (Org.) **Research on the management of innovation. The Minnesota Studies**. New York: Oxford University Press, 2000. cap. 1.

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

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

VERGARA, S. C. Começando a definir a metodologia. In: _____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

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.

VIOTTI, E. B. Fundamentos e evolução dos indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. (Org.). **Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2003, p. 41-87.

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. 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: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2010/08/18/jpart.muq043.full.pdf+html>>. Acesso em: 4 dez. 2010.

WEST, M. A.; FARR, J. L. Innovation and creativity at work. **Psychological and organizational strategies**. West Sussex: John Wiley & Sons, 1990.

WHARLICH, B. M. de Souza. **Reforma Administrativo na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

WINDRUM, P. Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, Paul; KOCH, Per. (Org.). **Innovation in public sector services**: entrepreneurship, creativity and management. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008. cap. 1.

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

APÊNDICE A – Questionário

INDUTORES E BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO

Instruções

Prezado(a) Senhor(a),

Agradeço a sua disponibilidade de participar dessa pesquisa acadêmica. Por meio dela visamos identificar **indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes**. Trata-se de pesquisa de mestrado que está sendo realizada pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília sob a coordenação de:

Soraya Monteiro Brandão (Mestranda) e Professora Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria (Professora Adjunta).

Sua participação na pesquisa consistirá no preenchimento de um questionário, levando em consideração suas opiniões pessoais. Você não será identificado em nenhum momento. Os dados coletados serão analisados através de resultados gerais agregados, assim sendo, respostas individuais não poderão ser identificadas.

O tempo médio estimado de resposta é de 15 a 20 minutos. Para completar a pesquisa, você deverá preencher todas as questões.

Agradeço desde já sua colaboração e caso deseje conhecer os resultados dessa pesquisa, favor entrar em contato por e-mail.

Grata,
Soraya Monteiro Brandão
Mestranda em Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – UNB
sorayabrandao@unb.br

Seção 1: Inovação em gestão

Os itens abaixo se referem às **inovações em gestão ocorridas nos últimos dois anos**. Portanto, ao responder, reflita sobre o que aconteceu na sua organização desde janeiro de 2010.

Neste estudo, **inovação** é considerada como a “introdução intencional, dentro de um grupo ou organização, de ideias, processos, produtos ou novos procedimentos relevantes para a unidade, os quais, adotados, visam gerar benefícios para o indivíduo, o grupo, a organização ou a sociedade como um todo” (WEST; FARR, 1990).

Já **inovação em gestão** é concebida como a implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais (BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008).

Para responder aos itens abaixo, escolha a alternativa que melhor corresponde à avaliação que você faz do contexto da **inovação em gestão** na sua organização.

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

Sim	Não	Não sabe/não se aplica
1	2	3

Nos últimos **dois anos**:

1. A organização em que trabalho implementou novas técnicas de gestão para melhorar rotinas e práticas de trabalho (ex.: desburocratização de processos, gestão do conhecimento, SIG (sistemas de informações gerenciais), planejamento estratégico, escritório de gestão de processos ou projetos, dentre outros).	1	2	3
---	---	---	---

2. A organização em que trabalho implantou novos arranjos institucionais para elaboração, coordenação e/ou implementação de políticas públicas (ex.: conselhos, fóruns, comitês gestores, câmaras interministeriais, conferências com participação da sociedade civil, dentre outros).	1	2	3
--	---	---	---

3. A organização em que trabalho promoveu mudanças na sua estrutura organizacional (ex.: terceirização de serviços e processos, sub-contratação de atividades, descentralização, reorganização de departamentos, dentre outras).	1	2	3
--	---	---	---

4. A organização em que trabalho adotou novas estratégias de gestão de pessoas (gestão por competências, universidade corporativa, educação a distância, programa de qualidade de vida, <i>coaching</i> , dentre outras).	1	2	3
---	---	---	---

Caso tenha ocorrido outro tipo de **inovação em gestão** não relacionada acima, pedimos que descreva a seguir.

Seção 2: Indicadores de Indutores à Inovação em Gestão – IIIG

Neste estudo, **indutores** foram compreendidos como “elementos que influenciam a **iniciativa** de atividades inovadoras e empreendedoras” (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010).

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

Discordo plenamente	Discordo pouco	Não discordo, nem concordo	Concordo pouco	Concordo plenamente
1	2	3	4	5

No espaço de cada afirmativa, marque o número que melhor corresponda a sua percepção sobre o **contexto da inovação em gestão na sua organização**, conforme os critérios acima definidos. Escolha apenas uma resposta para cada item, e, por gentileza, responda a todos os itens.

5. Na organização em que trabalho há apoio político para a introdução de inovações.					
---	--	--	--	--	--

6. A organização em que trabalho interage com outras organizações públicas para identificar e implementar inovações em práticas de gestão.					
--	--	--	--	--	--

7. Ter pessoas na equipe de trabalho com características diversificadas em termos demográficos, educacionais, profissionais e culturais facilita o surgimento de inovações.					
---	--	--	--	--	--

8. Cortes no orçamento da organização estimulam a busca por inovações.					
--	--	--	--	--	--

9. Na organização em que trabalho os gestores estimulam os seus funcionários a buscar novas ideias e soluções para os problemas de gestão.					
--	--	--	--	--	--

10. As pessoas no meu trabalho se sentem responsáveis pelas tarefas que executam.					
---	--	--	--	--	--

11. Situações de crise (econômicas, políticas, ambientais, dentre outras) incentivam a busca por soluções inovadoras no setor público.					
--	--	--	--	--	--

12. A renovação do corpo gerencial estimula o surgimento de inovações.					
--	--	--	--	--	--

13. Minha organização oferece capacitação a seus funcionários especificamente para criar ou implementar inovações.					
--	--	--	--	--	--

35. A organização em que trabalho interage com instituições de ensino e pesquisa para identificar inovações aplicáveis ao serviço público.						
36. Na organização em que trabalho servidores públicos jovens costumam ter boas ideias para a melhoria do desempenho da organização.						
37. A disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros facilita a proposição de inovações.						
38. Todo dirigente deveria atuar como um agente de inovação nas organizações públicas.						
39. Na organização em que trabalho as informações geradas no monitoramento do desempenho de programas são usados para identificar oportunidades de inovação.						
40. A rotatividade de dirigentes cria oportunidades para a proposição de inovações.						
41. A organização em que trabalho interage com empresas privadas para identificar inovações aplicáveis ao serviço público.						
42. A organização em que trabalho interage com públicos internos e externos durante a proposição e implementação de inovações.						
43. As pessoas no meu trabalho são comprometidas com o serviço público.						
44. A organização em que trabalho compartilha informações sobre suas boas práticas de gestão com outras organizações públicas.						

45. Na organização em que trabalho os funcionários que serão afetados pela inovação são capacitados para absorver melhor as mudanças.						
46. Na organização em que trabalho só há inovação se houver pressão externa.						
47. Ter na equipe pessoas jovens é fundamental para promover inovações.						
48. Na organização em que trabalho há critérios para selecionar ideias e novos projetos a serem desenvolvidos.						
49. Ao assumir um cargo de chefia, dirigentes são mais receptivos a inovações.						
50. A estratégia de buscar o aperfeiçoamento contínuo das rotinas facilita o surgimento de inovações.						
51. Na organização em que trabalho há uma linha orçamentária específica para financiar inovações.						
52. Na organização em que trabalho inovações são acompanhadas de capacitação das pessoas que serão afetadas pelas mudanças.						
53. Novas leis e regulamentações criaram novas oportunidades de melhoria da gestão na organização em que trabalho.						
54. A troca de informações e conhecimentos entre pessoas de diferentes departamentos da organização estimula o surgimento de inovações.						
55. Na organização em que trabalho a melhoria da gestão é um compromisso de todos.						

56. Ter pessoas com perfil técnico e com perfil político na equipe é fundamental para promover inovações.					
57. A organização em que trabalho consulta fornecedores e parceiros nos processos de proposição e implementação de inovações.					
58. Na organização em que trabalho as informações geradas na avaliação do desempenho de programas são usados para identificar oportunidades de inovação.					
59. A troca periódica de dirigentes estimula a inovação.					
60. Novas exigências legais estimulam o desenvolvimento de inovações.					
61. A organização em que trabalho possui objetivos estratégicos para estimular a inovação.					
62. Ter na equipe pessoas com mais experiência profissional é fundamental para promover inovações.					
63. Na organização em que trabalho dirigentes apoiam testes de novas ideias por tentativa e erro.					
64. Objetivos organizacionais claros encorajam a equipe a atuar de maneira inovadora.					
65. Na organização em que trabalho os gestores estimulam suas equipes a desenvolver protótipos e projetos-piloto.					

66. Ter uma assessoria jurídica flexível e aberta é fundamental para promover inovações no setor público.					
---	--	--	--	--	--

Seção 3: Indicadores de Barreiras à Inovação em Gestão – IBIG

Neste estudo, adotou-se o conceito de **barreiras** de Hadjimanolis (2003) que abrange qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação.

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

Discordo plenamente	Discordo pouco	Não discordo, nem concordo	Concordo pouco	Concordo plenamente
1	2	3	4	5

No espaço de cada afirmativa, marque o número que melhor corresponda à sua percepção sobre o **contexto da inovação em gestão na sua organização**, conforme os critérios acima definidos. Escolha apenas uma resposta para cada item, e, por gentileza, responda a todos os itens.

67. O medo de falhar desestimula a proposição de inovações.					
68. Na organização em que trabalho faltam programas de capacitação voltados para dirigentes.					
69. A mudança constante de dirigentes na organização em que trabalho dificulta a proposição e implementação de inovações.					

70. O medo de que os fracassos sejam noticiados na imprensa desestimula a proposição de inovações no setor público.					
71. Na organização em que trabalho faltam estímulos à inovação.					
72. A resistência à mudança na organização em que trabalho desestimula a inovação.					
73. Estados e municípios não dispõem dos recursos tecnológicos (acesso a internet, computadores, dentre outros) necessários à implementação das inovações propostas pelo governo federal.					
74. Dificuldades para coordenar diferentes atores internos e externos desestimulam a inovação.					
75. Regras orçamentárias rígidas dificultam o financiamento de iniciativas inovadoras.					
76. A extensão territorial e as diferenças regionais do país dificultam a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.					
77. Pessoas com mais tempo na organização têm resistência em aceitar inovações propostas pelos recém-chegados.					
78. As leis e regulamentações vigentes dificultam a introdução de inovações.					
79. No setor público faltam estímulos à inovação.					
80. A estrutura organizacional hierarquizada da organização em que trabalho dificulta a proposição de inovações.					

81. Na organização em que trabalho falta suporte político dos dirigentes para a inovação.					
82. Os recursos tecnológicos disponíveis em meu ambiente de trabalho exigem capacitações que não são oferecidos aos funcionários.					
83. Na organização em que trabalho os gestores não se arriscam a propor inovações.					
84. Inovação que depende de outros órgãos para ser implementada é muito difícil de ser bem-sucedida.					
85. Na organização em que trabalho falta orçamento para financiar inovações.					
86. A falta de regulamentação ou legislação dificulta a introdução de inovações.					
87. A falta de articulação entre diferentes órgãos dificulta a inovação na gestão de políticas públicas.					
88. O excesso de níveis hierárquicos na organização onde trabalho desestimula a introdução de inovações.					
89. O baixo nível de qualificação das equipes técnicas dos estados e municípios desestimula a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.					
90. Necessidades específicas de diferentes públicos dificultam a introdução de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.					

91. No setor público faltam mecanismos para incentivar o envolvimento das equipes de trabalho em projetos de inovação referentes aos processos organizacionais e às práticas gerenciais.						
92. A falta de investimentos em capacitação nesta organização dificulta a implementação de inovações.						
93. A constante vigilância da mídia, no que se refere aos atos do setor público, torna a inovação algo muito arriscado nas organizações públicas.						
94. A necessidade de modificar normas, leis e regulamentos para implementação de inovações dificulta a sua proposição.						
95. Na organização em que trabalho propor inovações é considerado arriscado.						
96. Para implementar uma ideia nova, é necessário ter a aprovação de vários níveis hierárquicos.						
97. Toda vez que muda um dirigente na organização em que trabalho, os projetos são paralisados ou suspensos.						
98. Por motivos políticos (e não por critérios técnicos), propostas de inovação são rejeitadas nesta organização.						
99. Na organização em que trabalho faltam capacitações que estimulem a inovação.						
100. Na organização em que trabalho não somos estimulados a inovar.						

101. Os contingenciamentos orçamentários dificultam a proposição de inovações.						
102. Na organização em que trabalho toda tentativa de inovação encontra resistência.						
103. A falta de controle sobre os resultados desestimula a proposição de inovações na gestão de políticas públicas intersetoriais.						
104. A alta rotatividade de gestores estaduais e municipais dificulta a implementação de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.						
105. Na organização em que trabalho falta apoio dos dirigentes às propostas de inovação.						
106. A precariedade das infraestruturas física e tecnológica dos estados e municípios desestimula a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.						
107. A falta de recursos orçamentários e financeiros dificulta a proposição de inovações.						
108. A diversidade cultural e social da população nas diferentes regiões do País dificulta a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.						
109. A alta rotatividade de gestores na organização em que trabalho dificulta a implementação de inovações.						
110. Na organização em que trabalho faltam oportunidades de capacitação.						

111.Os diferentes níveis de desenvolvimento econômico nas regiões brasileiras dificultam a proposição de inovações na gestão de políticas públicas do governo federal.						
--	--	--	--	--	--	--

112.A baixa capacidade de gestão de recursos federais por parte dos estados e municípios dificulta a implementação de inovações na gestão de políticas públicas.						
--	--	--	--	--	--	--

113.A falta de governabilidade desestimula a proposição de inovações na gestão de políticas públicas intersetoriais.						
--	--	--	--	--	--	--

114.Regulações e leis rígidas dificultam o surgimento de inovações nesta organização.						
---	--	--	--	--	--	--

Seção 4: Informações do participante

Para finalizar, pedimos que forneça os seguintes dados a fim de caracterizar a amostra do estudo. Esses dados serão usados de maneira agregada, sem identificação de cada participante da pesquisa.

Em que organização você trabalha? _____

Sexo	Idade	Formação	Tempo na organização
1 () Masculino 2 () Feminino	1 () De 18 a 25 anos 2 () De 26 a 30 anos 3 () De 31 a 35 anos 4 () De 36 a 40 anos 5 () De 41 a 45 anos	1 () Ensino médio completo 2 () Ensino superior completo 3 () Especialização completa 4 () Mestrado completo 5 () Doutorado completo	1 () Menos de 1 ano 2 () De 1 a 2 anos 3 () De 3 a 5 anos 4 () De 6 a 10 anos 5 () De 11 a 15 anos 6 () De 16 a 20 anos

	6 () De 46 a 50 anos 7 () De 51 a 55 anos 8 () De 56 a 60 anos 9 () De 61 a 65 anos 10 () Acima de 65 anos		7 () Mais de 20 anos
--	---	--	-----------------------

Vínculo com o serviço público	Função de direção, chefia e assessoramento	Tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento
1 () Concursado 2 () Cargo comissionado 3 () Temporário 4 () Terceirizado	1 () Não possuo 2 () DAS 1 ou equivalente 3 () DAS 2 ou equivalente 4 () DAS 3 ou equivalente 5 () DAS 4 ou equivalente 6 () DAS 5 ou equivalente 7 () DAS 6 ou equivalente 8 () Cargo de natureza especial	1 () Menos de 1 ano 2 () De 1 a 2 anos 3 () De 3 a 5 anos 4 () De 6 a 10 anos 5 () De 11 a 15 anos 6 () De 16 a 20 anos 7 () Mais de 20 anos

Por gentileza, verifique se todos os itens foram respondidos.

Obrigada pela valiosa contribuição!