



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP

**MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**ARRANJO INSTITUCIONAL PARA PROMOÇÃO DE
INOVAÇÕES: uma análise dos hospitais da Rede Ebserh.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RITA DE CÁSSIA BITTENCOURT DE ARAÚJO SILVA

**BRASÍLIA/DF
2024**

ARRANJO INSTITUCIONAL PARA PROMOÇÃO DE INOVAÇÕES: uma análise dos hospitais da Rede Ebserh.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para a obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rita de Cássia Bittencourt de Araújo Silva

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ebling

S5861a Silva, Rita De Cássia Bittencourt De Araújo

Arranjo institucional para promoção de inovações: uma análise dos hospitais da Rede Ebserh / Rita De Cássia Bittencourt De Araújo Silva. -- Brasília: Enap, 2024.

53 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Maurício Ebling

1. Políticas públicas. 2. Capacidade estatal. 3. Inovação. 4. Implementação. I. Título. II. Ebling, Maurício orient.

CDD 320.6

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Rita de Cássia Bittencourt de Araujo Silva

Ano de Ingresso: 2022

Título do Projeto: Arranjo Institucional para Promoção de Inovações: Uma análise dos hospitais da Rede Ebserh

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ebling

Avaliador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
Prof. Dr. Eduardo Barbosa Coelho

Avaliação:

- [☒] Aprovada
[] Aprovada com ressalvas
[] Reprovada

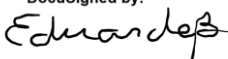
Brasília, 17 de dezembro de 2024

DocuSigned by:


715E2C52BED5405

Avaliador

DocuSigned by:


2D0C67230B314F7...

Avaliador

DocuSigned by:


FC433A5BFE7E45B...

Orientador

Dedico este trabalho aos meus pais Antonio Carlos (*in memoriam*) e Rosalina (*in memoriam*) que se desdobraram para que eu sempre tivesse o melhor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão às pessoas e à Ebserh que foram fundamentais para o desenvolvimento deste processo de pesquisa e elaboração da dissertação, em especial, aos gestores das filiais da Rede Ebserh que contribuíram com as entrevistas e dados para este trabalho.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, o Prof. Dr. Mauricio Ebling, pela competência e respeito com que conduziu cada etapa, desde o surgimento da ideia até sua síntese final. Também gostaria de expressar minha gratidão aos Professores Dr. Eduardo Barbosa Coelho e Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, pelas valiosas contribuições durante o Exame de Qualificação. Suas sugestões e críticas construtivas contribuíram significativamente para o aprimoramento desta dissertação.

À minha mãe, Rosalina, que sempre incentivou e me apoiou em meus estudos, meu profundo agradecimento. Seu amor e encorajamento foram fundamentais para minha dedicação e perseverança ao longo dessa jornada acadêmica. A sua partida me deu mais força para continuar em frente.

Gostaria de estender meus agradecimentos ao meu marido, Michel Alexandre, que me acompanhou pacientemente durante todo o processo de mestrado, fornecendo o apoio e a compreensão de que eu precisava. E se manteve forte ao meu lado quando eu mais precisava, me oferecendo o seu colo e suas palavras de acalento.

Agradeço também aos meus colegas de mestrado, cuja colaboração foi essencial para a conclusão deste curso. Por fim, a todos do Serviço de Gestão da Inovação e Tecnologia em Saúde que me apoiaram. A todos que mencionei, o meu mais profundo agradecimento. Sem o apoio e encorajamento de cada um de vocês, esta dissertação não seria possível.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATS	– Avaliação das Tecnologias em Saúde
CT&I	- Ciência, Tecnologia e Inovação
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
DEPI	– Diretoria de Ensino Pesquisa e Inovação Tecnológica em Saúde
Ebserh	- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
GEP	– Gerência de Ensino e Pesquisa
GII	- Índice Global de Inovação
ICTs	- Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação
INPI	– Instituto Nacional da Propriedade Industrial
HUF	- Hospitais Universitários Federais.
MCTIC	- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	- Ministério da Educação
SGITS	– Serviço de Gestão da Inovação Tecnológica em Saúde
SGPITS	– Setor de Gestão da Pesquisa e Inovação Tecnológica em Saúde
SUS	– Sistema Único de Saúde
TCU	– Tribunal de Contas da União
UGITS	– Unidade de Gestão da Inovação Tecnológica em Saúde
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Histórico de Inovação no Brasil	21
Tabela 2: Relações das filiais pesquisadas	27
Tabela 3: Frequências ordenadas das capacidades	40

LISTA DE FIGURAS

Ilustração 1: Capacidades estatais	12
Ilustração 2: Índice de Inovação Global (GII), ano 2023	23
Ilustração 3: Representação da Ebserh	25
Ilustração 4: Organograma DEPI	26
Ilustração 5: Organograma GEP	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tempo de trabalho na área de inovação	31
Gráfico 2: Participação em curso/eventos no ano de 2024	32
Gráfico 3: Atividades de inovação	32
Gráfico 4: Recursos humanos e orçamentários	33
Gráfico 5: Acesso as inovações	34
Gráfico 6: Interação	35

RESUMO

O presente estudo é uma análise das inovações nos hospitais da Rede Ebserh por meio de uma abordagem dos arranjos institucionais associada ao desenvolvimento da Política Nacional de Inovação do Brasil. O método de estudo utilizado para desenvolver a pesquisa é exploratório e descritivo, por meio de entrevista em profundidade com roteiros semiestruturados junto aos gestores e análise de dados. A análise de dados se deu a partir das abordagens quantitativas e qualitativas. Foram identificados desafios e pontos positivos no desenvolvimento de inovações na Rede Ebserh como: política institucionalizada; recursos; interações; e capacitação. Os resultados sugerem heterogeneidade das capacidades estatais, sinalizando a convivência entre, de um lado, alta interação com atores externos e de capacitações e, de outro, limitações em termos de condições financeira e coerência interna. O estudo também apontou a importância de se trabalhar os obstáculos apresentados antes de implementar uma política de inovação para a Rede Ebserh.

Palavras-Chaves: arranjo de implementação, capacidades estatais, Rede Ebserh.

ABSTRACT

This study presents is an analysis of innovations in hospitals of the Ebserh Network through an approach to institutional arrangements associated with the development of Brazil's National Innovation Policy. The research method used for this study is exploratory and descriptive, involving in-depth interviews with semi-structured guides with managers and data analysis. The data analysis was conducted using both quantitative and qualitative approaches. Challenges and positive aspects in the development of innovations within the Ebserh Network were identified, including: institutionalized policy; resources; interactions; and training. The results suggest a heterogeneity of state capacities, indicating a coexistence between, on one hand, high interaction with external actors and training, and on the other, limitations in terms of financial conditions and internal coherence. The study also highlighted the importance of addressing the obstacles presented before implementing an innovation policy for the Ebserh Network.

Key-Words: implementation arrangement, state capacities, Ebserh Network

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CAPACIDADES ESTATAIS E ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1.1 Capacidades estatais.....	15
1.2 Arranjo de implementação de políticas públicas.....	17
2. INOVAÇÃO.....	18
2.1 Inovação no setor público.....	20
2.2 Inovação em saúde.....	23
3. POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL.....	25
3.1 Política de inovação na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.....	28
4. METODOLOGIA.....	31
5. RESULTADOS DE PESQUISA.....	35
5.1 Análise dos dados.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	49
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas.....	52

INTRODUÇÃO

A inovação é vista como um dos principais fatores de crescimento sustentável das nações. Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) se tornaram fundamentais para garantir aos países uma estratégia sustentável de desenvolvimento econômico e social, pois contribuem para o aumento da eficiência na produção, geração de novos produtos e criação de empregos qualificados.

Os governantes mundiais têm priorizado a elaboração de políticas públicas de CT&I bem como o investimento e fomento destas áreas. No Brasil, o Marco Legal de CT&I, formado principalmente pela promulgação da Emenda Constitucional 85/2015, da Lei 13.243/2016 e do Decreto 9238/2018, permite a simplificação de processos e a flexibilização de atividades, criando condições que incentivam Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e empresas a cooperarem na inovação

Uma das formas mais tradicionais de mensurar inovação em um país é a quantidade de patentes solicitadas. De acordo com o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), no ano de 2023, houve 27.918 pedidos de proteção de patentes. Entre os países que mais depositaram pedidos de patentes estão os Estados Unidos (30%), Brasil (20%), China (7%), Alemanha (6%) e Suíça (5%)

A Petrobras é a líder do ranking dos 50 maiores depositantes de pedidos de invenção residentes no Brasil no ano de 2023, com 125 depósitos. Seguida pela Universidade Federal de Campina Grande com 101 pedidos; Fiat Chrysler (58) e Universidade Federal de Minas Gerais (48).

A inovação pode ser a chave para o desenvolvimento sustentável do Brasil. No entanto, ela precisa de políticas públicas efetivas e coordenadas para se desenvolver. A implementação de políticas públicas de inovação é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país.

Atualmente, a saúde humana é o setor de atividades que engloba a maior parte do esforço científico e tecnológico no Brasil, com uma grande demanda da indústria farmacêutica e de conhecimento para produção de itens industriais, como medicamentos, vacinas, diagnósticos, equipamentos de saúde, entre outros.

Dados consolidados pelo Observatório em Ciência, Tecnologia e Inovação (OCTI) e pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), sobre a produção brasileira de artigos científicos indexados na Web of Science (WoS) no ano de 2023, a categoria de Ciências da

Vida e Biomedicina (área saúde) representa, cerca de 56% dos 755 mil artigos totais produzidos com participação de, pelo menos, um autor vinculado a instituições brasileiras.

O Brasil ocupa o 13º lugar no ranking mundial de produção científica, isto representa 2.7% da produção científica mundial (MCTI, 2023).

Investimentos em políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação são fundamentais, na medida em que a assistência farmacêutica, o fomento à pesquisa e o desenvolvimento na área de saúde impactam diretamente o fortalecimento e os serviços disponibilizados pelo Sistema de Único de Saúde (SUS). Num país como o Brasil, com sistema de saúde universal, é preciso dar uma atenção especial ao desenvolvimento tecnológico e à inovação.

Estudar as capacidades estatais de implementação contribui a fim de evidenciar como atores, instituições e processos são articulados para alcançar as ações pretendidas (Gomide; Pereira; Machado, 2018). Ainda permite entender as capacidades instaladas, aquelas já existentes que propiciaram a constituição do arranjo institucional, que auxiliam na implementação de políticas.

Assim, a pergunta de pesquisa do presente trabalho é como que os gestores da Rede Ebserh percebem os arranjos de implementação para o desenvolvimento das inovações dentro da Rede Ebserh. Para tanto, realizou-se entrevistas em profundidade com roteiros semiestruturados junto aos burocratas das filiais da Rede Ebserh.

O interesse pela temática do trabalho surgiu da prática da pesquisadora, que trabalhava no SGITS e percebeu a necessidade de um estudo em relação as filiais que estavam solicitando registro de propriedade intelectual e participando de editais de fomento mesmo sem o órgão ter uma política de inovação.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo é dedicado ao referencial teórico deste estudo, abordando as teorias que se relacionam a capacidades estatais e arranjos de implementação.

O segundo capítulo trata sobre inovação e o terceiro discorre sobre a política pública de inovação no Brasil e na Ebserh.

O quarto capítulo deste trabalho descreve a metodologia detalhada adotada pela pesquisadora para obter os resultados da pesquisa. A metodologia empregada é uma abordagem exploratória que combina técnicas quantitativas e qualitativas, incluindo a análise de entrevista com atores-chave.

O quinto capítulo deste trabalho apresenta a análise dos resultados da pesquisa realizada, a qual inclui as informações coletadas por meio de entrevistas. Além disso, os resultados são relacionados às teorias apresentadas neste estudo. A análise destes resultados contribui para a compreensão da execução da política pública de inovação nos arranjos de implementação existentes. Por fim, são apresentadas as conclusões finais da pesquisadora, que retoma o problema e a pergunta de pesquisa, sintetiza o desenho do estudo, identifica as limitações da pesquisa e sugere os próximos passos.

1. CAPACIDADES ESTATAIS E ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Capacidades Estatais

O estudo sobre capacidades estatais tem se destacado nos processos de políticas públicas, pois são fontes de fortalecimento da ação governamental, ao auxiliar a implementação impactando no resultado. Assim, altos níveis de capacidades são associados a resultados superiores, enquanto déficits de capacidade são associados a desempenhos subótimos (Grin 2014, p.453). Aplicado ao setor público, o conceito de capacidade é definido como a habilidade do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais (Christensen e Gazley, 2008 *apud* Gomide e Pereira, 2018, p.937).

As primeiras discussões sobre capacidades estatais são da formação dos Estados Modernos, onde se utilizavam as capacidades como poder coercitivo do Estado para prevenção de conflitos (Tilly, 1985 *apud* Gomide e Pereira, 2018, p.937). Os estudos sobre capacidades foram intensificados na década de 80 estimulados pela teoria weberiana (Skocpol, 1985 *apud* Gomide e Pereira, 2018, p.937). Com isso, o Estado passa a agir como ator central para a promoção de mudanças estruturais (Evans, 1993 *apud* Gomide e Pereira, p.937).

O tema capacidades estatais tem se expandido e novos conceitos foram surgindo. Para Wu, Ramesh e Howlett (2015, p.167), o conceito de capacidade para políticas públicas (*policy capacity*) vincula-se a funções de governança do Estado e à existência de recursos e competências analíticas, operacionais e políticas de indivíduos e organizações do setor público. Esses autores elaboraram um alicerce teórico para operacionalizar o conceito em três tipos de competências – analítica, operacional e política – envolvendo o uso de três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual.

Assim, as competências analíticas garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreende o apoio e a confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual envolve o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas. (Gomide, Machado e Pereira, 2018, p.89).

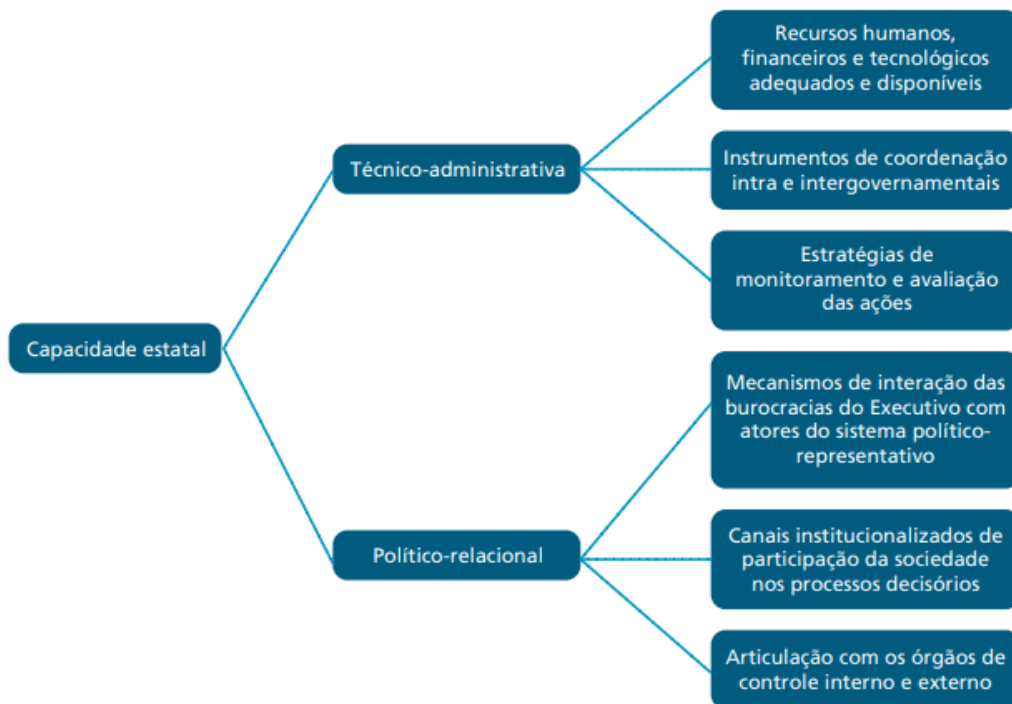
Do mesmo modo, para Painter e Pierre (2005 *apud* Gomide, Machado e Pereira, 2018, p.89), “capacidades governativas” (*governing capacities*) estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos; gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados; e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações.

Para Gestel, Voets e Verhoest (2012 *apud* Gomide e Pereira, 2018, p.938), a capacidade do Estado para produção de políticas públicas é uma função de fatores internos e externos. Os fatores internos seriam infraestrutura organizacional, recursos humanos e financeiros, e sistema e gestão. Já os externos, inclui o apoio social, qualidade dos relacionamentos entre Estado e sociedade e o acesso a informações.

Já os autores Gomide e Pires (2014, p.20), trabalham com uma perspectiva dualista para explicar a geração e a sustentação de capacidades estatais: a primeira seria endógena, isto é, a partir de uma perspectiva técnico-administrativa, relacionada ao desenvolvimento de sistema de gestão qualificado para formular e implementar políticas com a participação de profissionais especializados, recursos financeiros e organizacionais; e a segunda exógena, a partir de uma perspectiva político-relacional, apoiada pelas ligações e associações entre Estado e sociedade.

A capacidade técnico-administrativa deriva do conceito weberiana de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito as políticas, com ações coordenadas e orientadas para produção de resultados. As capacidades estatais, estão associadas à dimensão política, refere-se as habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (Gomide e Pires, 2014, p.20)

Figura 1. Capacidades estatais.



Fonte: Pires e Gomide (2016) (adaptada)

O conceito de capacidade estatal não é observado diretamente, mas ele pode ser estimado indiretamente, por meio de vários indicadores. Addison (2009 *apud* Gomide, Machado e Pereira, 2018, p.3), discute as relações de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis pelos modelos formativo e reflexivo. O importante desses modelos é o sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Logo, as variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. No reflexivo, a direção de causalidade é ao contrário, isto é, vai da capacidade estatal para seus indicadores. Melhor dizendo, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Ressalta-se que a escolha dos indicadores para os modelos deve se basear na teoria e ser verificada pelo pesquisador para o problema em questão. Adverte-se, para a complicação de se concluir a existência da capacidade diretamente dos indicadores de resultados (Painter e Pierre, 2005; Fukuyama, 2013 *apud* Gomide, machado e Pereira, 2018, p.1), ou seja, os resultados da ação do Estado podem ser esclarecidos pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade (Gomide, Machado e Pereira, 2018, p.3).

1.2 Arranjo de Implementação

Para execução de uma política pública é necessária a articulação entre os atores, processos e recursos. Segundo Pires e Gomide (2018, p.6), entendemos os arranjos de implementação como configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação. Assim, um arranjo de implementação revela quem são os atores envolvidos e os papéis que cada um exerce, além da forma como eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico.

De acordo com Gomide e Pires (2014), num ambiente como o Brasil com relações envolvendo os poderes públicos (executivo, legislativos e judiciários), parcerias público-privada, empresas privadas, a constituição de arranjos de implementação pode ser tanto favorável quanto limitante. Além disso, os atores arranjam-se de diferentes formas para cada ação governamental, mesmo ao longo do tempo e em diferentes territórios.

O autor Fiani (2013, p.8), ao discorrer sobre os arranjos de implementação em um contexto de políticas de desenvolvimento, afirma que para atingir os objetivos de uma política, é indispensável que um agente atue garantindo o movimento coordenado de todos os agentes envolvidos. Ele deve ter a capacidade de se superpor aos interesses individuais imediatos.

Vale destacar que na implementação de uma política pública, práticas distintas podem levar a diferentes resultados. Então é fundamental entender como a política funciona na prática, com um olhar para os implementadores da ponta.

2. INOVAÇÃO

A palavra inovação é derivada do termo em latim *innovatio* e se refere à “implementação de um novo produto ou melhoria significativa em um produto existente. Podendo também ser um processo ou um novo método organizacional nas práticas do negócio” (OCDE, 2004).

A inovação é a geração, aceitação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços. Inovação nem sempre é algo original, inusitado e criativo. Criatividade é um componente necessário para se inovar, mas não é único elemento, é necessário concretização e aplicação de novas ideias (Alencar, 1995, p.8).

A inovação está associada a um processo de mudança ou transformação, que pode ser radical ou apenas incremental, que traga novidades, criando algo ou melhorando o que já existe. Neste sentido, a inovação envolve desde o processo de criação, reformulação e aceitação até a implementação de uma ideia, processos, produtos ou serviços (Soares, 2009, p.6).

Cunha e Severo (2017, p.6) conceituam inovação como “colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum componente coletivo”.

Observando os conceitos podemos concluir que inovar não é necessariamente algo grandioso, pode até ser melhorias.

Joseph Schumpeter com sua obra Teoria do Desenvolvimento Econômico, de 1934, decorre que o desenvolvimento econômico do sistema capitalista vem das mudanças da vida econômica e a inovação tem um papel de criar rupturas no sistema econômico tirando-o do estado de equilíbrio e auxiliando no surgimento de processos de produção e distinção das empresas. O autor faz uma distinção indispensável entre invenção e inovação:

Uma invenção é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema. Uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza. (Schumpeter *apud* Fernandes *et al.*, 2016, p.2).

Portanto, inovação é um conceito mais amplo que envolve qualquer criação capaz de adicionar valor econômico. O simples fato de surgir um produto inédito, não significa que se trata de uma inovação.

De acordo com Torres (2012), Schumpeter observou que uma inovação pode ser radical, isto é desenvolvimento de conhecimentos, serviços e produtos totalmente novos. Esse tipo de inovação é definido como drástica, pois acarreta a mudança dos rumos do mercado. São exemplos de inovações radicais: criação do avião, que possibilitou uma nova maneira de se deslocar entre cidades, estados e países; Airbnb que criou uma forma de se hospedar aproximando futuros hóspedes e anfitriões de forma simples; e Doghero que conecta donos de pets a uma rede colaborativa de passeadores, *pet sitters* (visita em casa) e anfitriões (hospedagem) que mantêm a rotina de cuidado aos animais de estimação.

Se por um lado a inovação radical desenvolve um novo produto ainda não explorado pelo mercado, a inovação incremental aprimora ou atualiza uma tecnologia, um processo, um serviço ou produto que já é oferecido. São exemplos de inovações incrementais: smartphones, desde o surgimento do primeiro aparelho móvel vem melhorando a sua utilidade e incrementando novos recursos; videogames, são utilizados recursos tecnológicos para melhorar o produto já existente; e automóveis, é perceptível a diferença dos modelos antigos para os mais atuais, a diferença no consumo de combustível, conforto, a sustentabilidade (carros elétricos).

Os estudos posteriores ao trabalho de Schumpeter ampliaram as análises sobre o tema da inovação alcançando novas áreas, mas ainda com foco hegemônico em produtos e no setor privado. Já nas últimas décadas, desenvolveu-se a discussão sobre inovação em serviços, o que ampliou o debate para organizações de outros setores, como o setor público (Cavalvante; Cunha, 2017 *apud* Minas Gerais, 2018).

A inovação tecnológica é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e geração de riqueza de qualquer nação, contribuindo com o aumento da produtividade, competitividade e maior valor agregado de produtos e serviços de empresas e países (IEDI, 2022, p.46).

2.1 Inovação no Setor Público

Para Carvalho Filho (2015, p.358), o serviço público admite dois sentidos, um subjetivo e um objetivo. No primeiro, o serviço público é composto pelo conjunto dos órgãos responsáveis pela execução das atividades voltadas à coletividade. Já no sentido objetivo são consideradas as atividades prestadas pelo Estado e seus agentes:

De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime

de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (Carvalho Filho, 2015, p.359).

De acordo com Junginger e Sangiorgi (2011 *apud* Pinto; Dias, 2017, p.457), os governos oferecem vários serviços para residentes e cidadãos. Esses serviços e os produtos dão forma e expressão às políticas em vigor, transformando suas premissas em ações.

Só a partir da década de 1980 que o termo inovação ganhou popularidade e se tornou uma palavra em voga no setor público (Osborne; Brown, 2011). Na década de 1990, a inovação foi associada às práticas da Nova Gestão Pública (Borins, 2000, 2001; Hansen, 2011) e, mais recentemente, foi associada ao avanço da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e governo digital (Bekkers; Homburg, 2005). E, ainda hoje, a temática inovação continua no alto da agenda do setor público (Torfing; Triantafilou, 2016) *apud* Sano, 2020, p.13)

Nas últimas décadas, a inovação tem causado interesse por parte dos governantes. Com recursos cada vez mais escasso, necessidade de modernizar a máquina pública e melhorar o atendimento ao cidadão, a inovação é apontada como requisito primordial para auxiliar na solução dos problemas e nos desafios a serem enfrentados pela administração pública.

“A introdução da inovação na gestão pública pressupõe alguma mudança, ou melhoria intencional, visando à geração de benefícios para toda a organização, para um grupo, um indivíduo ou para a sociedade” (Soares, 2009 *apud* Minas Gerais, 2018).

A inovação no serviço público é necessária para manter o Estado renovado, com um aparato adequado para atender os desejos da sociedade. Esse processo de mudança do Estado deve ser constante, já que o ambiente externo está em frequentemente em evolução. Logo, inovar no serviço público é questão de sobrevivência do Estado. Para manter-se vivo e atuante, é necessário estimular um ambiente oportuno à inovação e fornecer ferramentas para estimular a criatividade e a inovação dos servidores (Soares, 2009, p.4).

Além disso, inovar é importante para poder otimizar os recursos disponíveis promovendo mais benefícios para sociedade com menos custos. Deste modo, melhora o desempenho organizacional do Estado e garante a sua existência.

Segundo a Organização para Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação no serviço público é impulsionada por diversos desafios:

- Necessidade de fortalecer a competitividade do setor público;
- Pressões fiscais: necessidade de conter custos e aumentar eficiência devido a constrangimentos orçamentários e fiscais;
- Mudança da demanda nos setores público e privado, com pessoas melhor informadas;
- Novas prioridades, modernização e reforma dos governos;

- Necessidades diversificadas e complexas, exigindo combinação de serviços e cuidados personalizados (por exemplo, pessoas com deficiência);
- Novas demandas para enfrentar problemas que não existiam ou não eram considerados no passado (tais como as mudanças demográficas e a sustentabilidade ambiental);
- Oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias da informação para transformar a prestação de serviços. (OCDE, 2011 *apud* Minas Gerais, 2018)

Este fenômeno também é observado por outras organizações. De acordo com o Design Council (*apud* Minas Gerais, 2018), as sociedades enfrentam desafios comuns para entregar a melhor qualidade de vida de uma forma que seja sustentável. Além disso, o contexto contemporâneo é marcado por uma crise de confiança dos cidadãos em relação aos governos, uma vez que a população passa a acreditar cada vez mais que os governantes não conseguem entender as reais necessidades da população. (Ideo; Design for Europe; Nesta, 2017 *apud* Minas Gerais, 2018).

A inovação no serviço público auxilia no aprimoramento da prestação de serviços para sociedade tornando suas atividades mais eficientes, isso pode ocorrer de diferentes maneiras. Karo e Kattel com objetivo de delimitar as principais funções do Estado na temática da inovação, apresentam seis grandes formas de atuação:

- a) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação: forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). No Brasil, seria o caso da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (Embrapa)
- b) Inovação por compras públicas: muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade.
- c) Inovações institucionais econômicas: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
- d) Inovações nos serviços públicos: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.
- e) Inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação (Karo e Kattel, 2016 *apud* Cavalcante; Cunha, 2017, p. 20).

Os governos também introduziram práticas inovadoras dentro do setor público. Houve aperfeiçoamento nos processos e serviços como aperfeiçoamento dos gastos e ampliação a legitimidade e estabelecimento da confiança da sociedade. São exemplos desse argumento a participação cidadã no orçamento participativo, a participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços (Cavalcante; Cunha, 2017, p.21)

A inovação no setor público ganha impulso na medida em que os governos buscam atender às demandas contínuas por, entre outros, maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015 *apud* Cavalcante; Cunha, 2017, p.21).

Entretanto, para inovar em qualquer organização seja pública ou privada é preciso ter pessoas motivadas, engajadas ou que vislumbram a inovação como ferramenta para melhorar a execução do trabalho e a entrega de resultados. Além disso, é necessário possuir a capacidade de resiliência. Nem sempre o ambiente será propício, é preciso estar atento para descoberta de novos caminhos.

É a colaboração dos atores envolvidos no ambiente (interno e externo) de inovação, construção em conjunto, que auxiliará e fortalecerá o desenvolvimento de práticas inovativas. A inovação é fortalecida quando há conexões, compartilhamento de ideias, estímulo e troca de experiência.

Não é novidade que a tecnologia vem mudando a forma que vivemos, principalmente quando é incorporado no serviço público melhorando a vida do cidadão. A inovação em saúde impacta diretamente o dia a dia da população. Por isso, um recorte analítico sobre inovação em saúde merece destaque neste estudo.

2.2 Inovação em Saúde

A inovação em saúde é um campo em crescente desenvolvimento já que está relacionada a melhoria nas condições de vida da população e por ter uma forte ligação com a área científica, isto é, pesquisa e desenvolvimento.

A pesquisa e o desenvolvimento irão apoiar o surgimento de inovações que afetam a área médica e a saúde: em linhas gerais, novos medicamentos, novos equipamentos, novos procedimentos clínicos, novas medidas profiláticas e novas informações (Albuquerque, Souza, Baessa, 2004, p.280)

Os avanços gerados no sistema de inovação em saúde têm implicações para o conjunto da economia e da sociedade (Costa, 2012, p.78). O Relatório do Banco Mundial (1993 *apud* Albuquerque, Souza, Baessa, 2004, p.281) sintetiza, as "lições do passado" sobre a queda da mortalidade indicam que três fatores contribuem para explicar as quedas de mortalidade: a) aumento da renda per capita; b) avanços na tecnologia médica; c) o desenvolvimento da saúde pública e disseminação de conhecimentos.

Para inovação na área de saúde é necessário mão de obra qualificada, infraestrutura apropriada e ambiente favorável, isto é, mesmas condições de outros setores. Porém, a inovação em saúde é mais intensa em ciência, o que torna o processo de inovação complexo, demorado e caro. Muitas vezes a inovação vai começar com pesquisa dentro dos laboratórios das universidades e de instituições de pesquisa. Até um novo medicamento está disponível para consumo da população, pode ter se passados mais de 20 anos entre a descoberta da molécula até a substância estar nas prateleiras das farmácias (De Negri, 2018, p.121).

Outro fator que distingue a inovação em saúde de outros tipos de inovação é o alto risco. Toda inovação tem risco, mas os riscos em saúde são bem maiores. A baixa probabilidade de sucesso é um dos motivos para os custos elevados das pesquisas em saúde, influenciando a disponibilidade de financiamento (De Negri, 2018, p.121).

Além disso, a atividade de pesquisa em saúde é demasiadamente regulada em virtude do impacto social, por envolver questões éticas e pelo risco aos pacientes. Como grande parte das pesquisas necessitam de autorização, o processo de pesquisa é mais devagar e burocrático.

Entretanto, as inovações na saúde potencializam a expansão do acesso e podem contribuir para a adequação do sistema às necessidades da população. Com isso, o sistema de Saúde tem o papel importante de apoiar os inovadores, bem como o de apoiar a disseminação de boas práticas.

A inovação é essencial para responder a desafios específicos do SUS e auxiliar na articulação sistêmica. O uso de tecnologias como os diagnósticos remotos e a assistência domiciliar tem potencial para diminuir os custos de prestação dos serviços, facilitar a integração dos níveis de atenção à saúde e permitir o acompanhamento por meio de prontuários clínicos, mesmo que o profissional não se encontre no mesmo local que o seu paciente. A incorporação de novas tecnologias também exerce impacto sobre o uso dos leitos hospitalares, pois novos equipamentos, medicamentos e procedimentos tornam mais resolutiva a atenção básica, o que reduz o tempo de internação e os riscos decorrentes. A integração da rede de atenção pode se

dar com o suporte da introdução de novas tecnologias, o que permitirá novas variações no formato da prestação de cuidados (Costa; Bahia, 2017, p.3).

3. POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL

De acordo com Rocha e Ferreira (2004), a ideia de políticas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação trata-se de um componente essencial em um contexto de intensa competição internacional, demonstrando sua potência como impulsionadora do desenvolvimento socioeconômico de nações e regiões.

Quando comparado a outras nações desenvolvidas, o sistema de inovação do Brasil é relativamente novo. Ainda assim, Freitas (2014) *apud* Paraol de Matos e Teixeira (2019) *apud* Rocha e Faria (2023, p.267), revela que as primeiras instituições com foco científico e tecnológico foram estabelecidas no final do século XIX. Dentre as quais ressaltam-se, a Escola de Minas de Ouro Preto; o Instituto Agrônomo de Campinas em 1887; e, o Instituto Butantã em 1899. Já no início do Século XX, outras três instituições foram criadas, sendo elas, o Instituto Oswaldo Cruz, em 1901; a Academia Brasileira de Ciências em 1916 e, sobretudo, o surgimento da primeira universidade moderna, a Universidade de São Paulo (USP), em 1934.

No entanto, é somente na década de 1950 que o sistema de inovação brasileiro começa a ser organizado e modernizado. Não apenas pela criação de instituições, mas também pelo desenvolvimento de políticas públicas, recursos financeiros e programas de desenvolvimento Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I. Em 1951 foram criados a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq (Leite; Paiva; Souza, 2021 *apud* Rocha e Farias, 2023, p.267).

Abaixo consta quadro com as principais ações com intuito de desenvolver a Políticas Públicas de Inovação.

Quadro 1. Histórico de Inovação no Brasil

Ano	Ação
1999	Criação dos primeiros fundos setoriais
2001	Lançamento do programa Diretrizes Estratégicas para a Ciência, a Tecnologia e a Inovação Realização da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI) (A 1ª, realizada em 1985, era apenas Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia.)

2004	Lei da Inovação
2005	Lei do Bem (complemento à Lei da Inovação); 3ªCNCTI
2007	Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI)
2010	4ª CNCTI; Criação do Dia Nacional de Inovação (19 de outubro)
2011	Ministério da Ciência e Tecnologia passa a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; 1ª versão do Projeto de Lei PL 2177/2011, que “institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
2012	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015
2013	Lançamento do Plano Inova Empresa; Criação da EMBRAPPII – Empresa Brasileira para a Pesquisa e Inovação Industrial
2015	Emenda constitucional 85/2015 (introduz o conceito de Inovação no texto da Constituição)
2016	Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação; Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022
2018	Regulamentação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação
2019	Divulgação dos resultados da auditoria do TCU realizada entre junho e dezembro de 2018, Acórdão 1237/2019 (maio)
2020	Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020, oficializou a Política Nacional de Inovação e estabeleceu seu modelo de governança - a Câmara de Inovação;
2021	Marco Legal das Startups e Empreendedorismo Inovador
2023	Divulgação dos resultados da auditoria do TCU - Acórdão 1303/2023 (junho)

Fonte: Faria e Rocha (2023, p.268) atualizado pela autora.

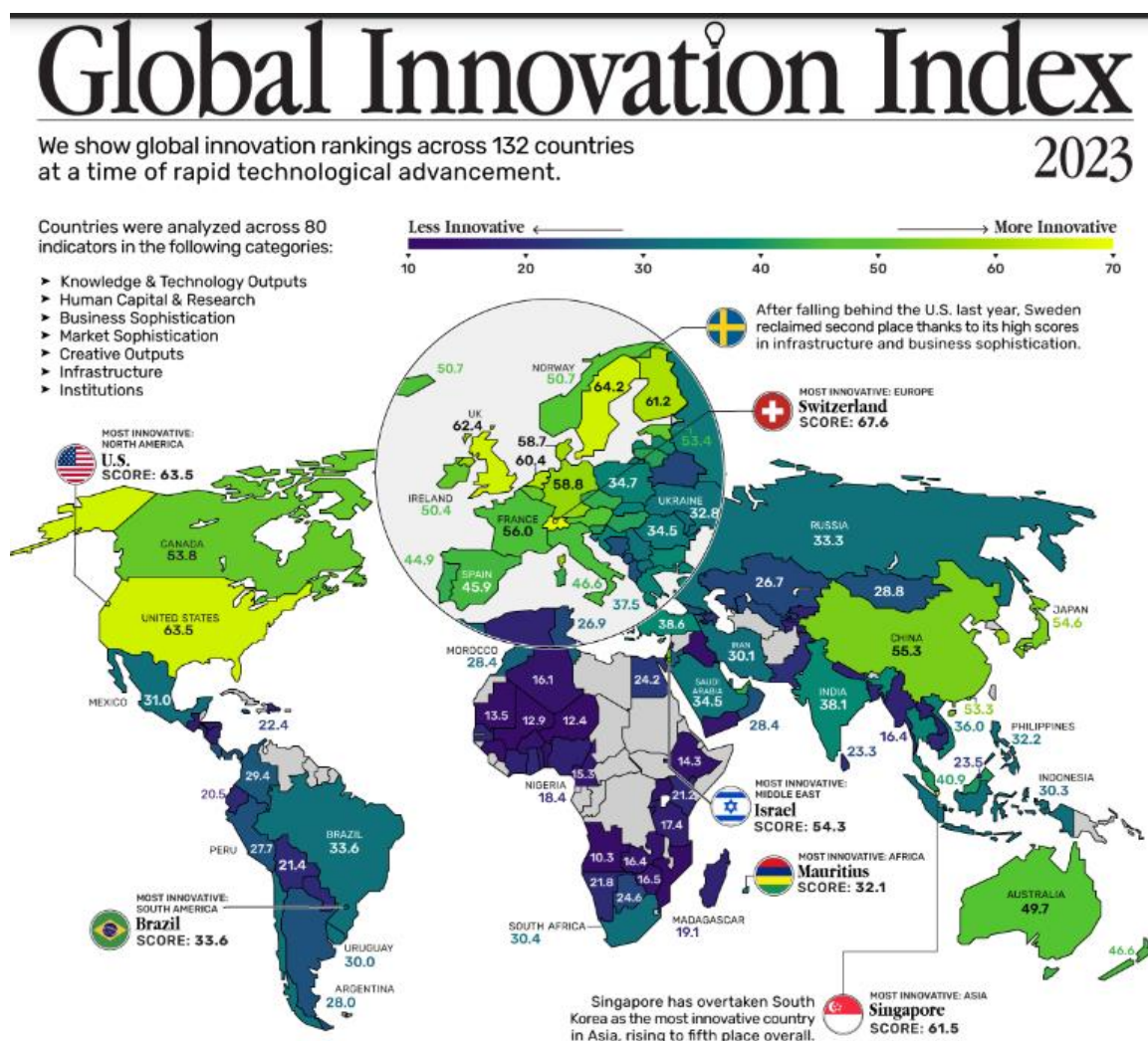
O quadro 1 demonstra que a partir de 1999, o governo passa a incorporar políticas de incentivo à inovação com a criação de mecanismos de desenvolvimento que aumentem os recursos de pesquisa e desenvolvimento que possibilitem a realização de projetos de inovação tecnológica como a Lei de Inovação e a Lei do Bem. (Faria e Rocha, 2023, p.268).

Observando os Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação 2021, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), percebe-se um leve aumento do percentual do PIB dedicado a atividades de pesquisa e desenvolvimento. Enquanto em 2017 os investimentos somaram R\$ 73.592,8 milhões (1,12% do total PIB), no ano de 2021

eles totalizaram R\$ 89.479,3 milhões, o correspondente a 1,21% do PIB. Desse total, a maior parte dos gastos (51,72%) foi feita pelo setor privado. Algo que não acontecia desde 2009.

A nível mundial um dos principais recursos de consulta de informações sobre inovação global é o Índice de Inovação Global (GII). O Brasil ocupa a 49ª posição, entre 132 países avaliados, no ranking de 2023 elaborado pela Universidade Cornell, o Instituto Europeu de Administração de Empresas e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual em parceria com outros institutos ao redor do mundo, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI). No aspecto regional, América Latina e Caribe, o Brasil ultrapassou o Chile (52ª posição) garantindo o posto de economia mais inovadoras da região. O México (58º) aparece em seguida ocupando a terceira posição regional, conforme demonstrado abaixo na Figura 2:

Figura 2: Índice de Inovação Global (GII), ano 2023



Fonte: Visual Capitalist.

https://www.visualcapitalist.com/most-innovative-countries-in-2023/#google_vignette

3.1 A Política de Inovação na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh

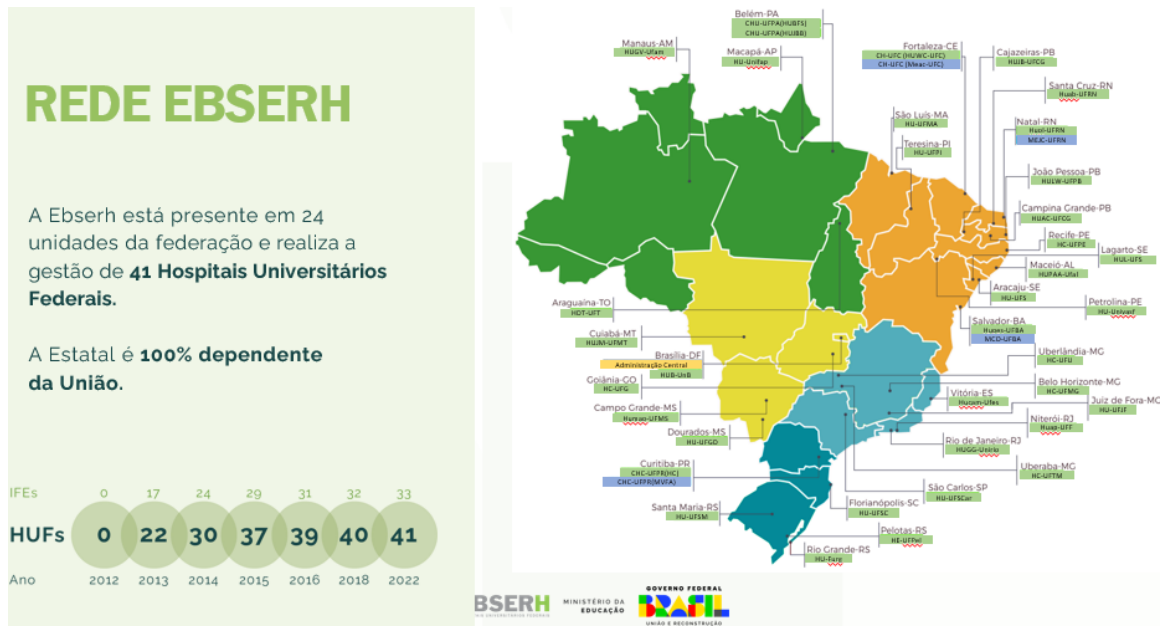
A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) foi criada pela Lei 12.550/2011. Vinculada ao Ministério da Educação, tem como competências (Brasil, 2011):

- Administrar unidades hospitalares e criar condições gerenciais e operacionais promotoras da ampliação e melhoria de seus serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, integralmente disponibilizados ao Sistema Único de Saúde (SUS)
- Prestar, às instituições federais de ensino superior e a outras instituições públicas congêneres, serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, em consonância com as diretrizes do Poder Executivo;
- Apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e de outras instituições públicas congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial, na implementação de residência médica ou multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS; e
- Prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições públicas congêneres.

A Ebserh foi pensada como um projeto inovador, no campo do desenvolvimento de capacidade tecnológica, de ensino e pesquisa, das dimensões dos sistemas técnico-físicos (infraestrutura, equipamentos, sistemas de produção, softwares, bancos de dados etc.), de pessoas (conhecimento, habilidades e atitudes), sistema organizacional (rotinas organizacionais, procedimentos, normas, valores etc.), de produtos e de serviços.

Sobre a perspectiva de consolidar os hospitais universitários federais como um espaço de excelência para a prestação de serviços de saúde, de formação de profissionais de saúde, bem como para o desenvolvimento de pesquisas que a Ebserh vem gerenciando uma ampla rede composta por 41 hospitais universitários federais, distribuídos em 24 estados da federação e em todas as cinco regiões do País. Estes 41 HUF disponibilizam 8,7 mil leitos de atendimento ao SUS e contam com 8 mil residentes. Sendo a maior empresa de hospitais do Hemisfério Sul.

Figura 3: Representação da Ebserh



Fonte: Relatório de Gestão da Rede Ebserh, 2019 – 2022

A Ebserh tem lançado mão de recursos estratégicos com intuito de apoiar, viabilizar, qualificar e avaliar as práticas de ensino, da pesquisa e de inovação tecnológica em saúde nos Hospitais Universitários Federais e para isso conta com uma Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI) na Administração Central e Gerência de Ensino Pesquisa (GEP) nas filiais. Essas áreas são as responsáveis por promover e fortalecer as atividades de inovação tecnológica em saúde.

Além disso, a DEPI conta com uma Coordenadora de Gestão da Pesquisa e Inovação Tecnológica em Saúde e o Serviço de Gestão da Inovação Tecnológica em Saúde (SGITS), Figura 3. De acordo com o Regimento Interno da Administração Central é de competência da SGITS gerir a política de inovação tecnológica em saúde na Rede Ebserh, propor e gerir programas de inovação, gerenciar e estimular registro de propriedade intelectual, entre outras atividades relacionadas as atividades de inovação.

Nas filiais a GEP possui o Setor da Gestão da Pesquisa e Inovação e Tecnologia em Saúde (SGPITS) e a Unidade de Gestão de Inovação e Tecnologia em Saúde (UGITS), Figura 4. Não há documento formal definido pela Administração Central da Rede Ebserh estabelecendo as competências de cada área das filiais. Como a SGPITS e UGITS são espelhamento das atividades da SGITS nos hospitais, subentende-se que elas devem também propor e gerir programas de inovação, estimular registro de propriedade intelectual, entre outros.

Entretanto, esclarece-se que a Rede Ebserh não possui política de inovação institucionalizada. No final do ano de 2022, uma minuta do documento foi posta à apreciação do Diretor que não assinou.

Desde então, houve mudanças na gestão da organização, novas minutas da política foram elaboradas, mas até o momento nenhuma foi assinada. Mesmo assim, as inovações abertas¹ estão ocorrendo nos hospitais da Rede.

Figura 4: Organograma DEPI com recorte das áreas de pesquisa e inovação

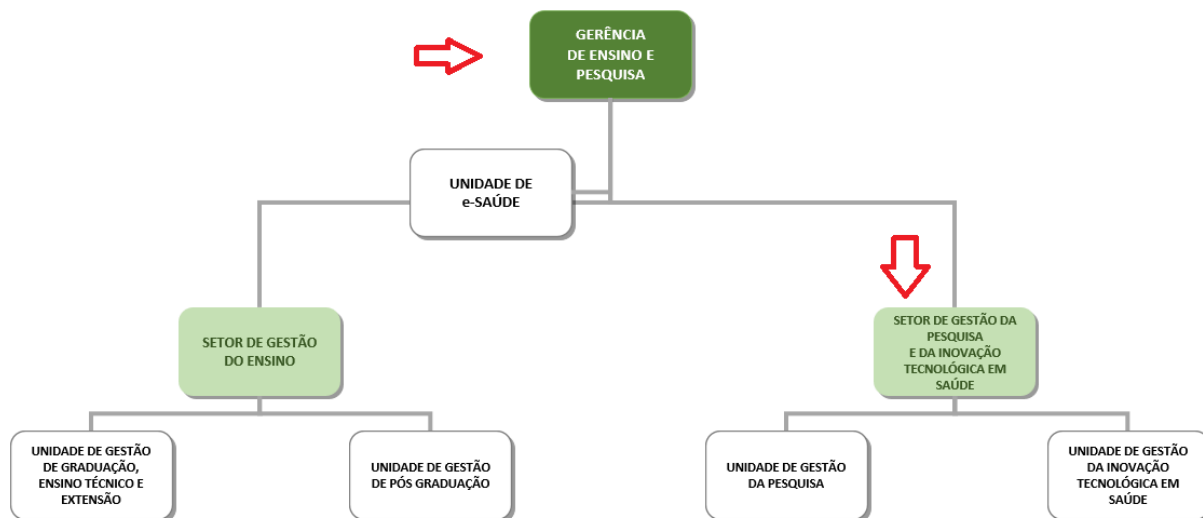


Fonte: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares Estrutura Organizacional, 2024

<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>

¹ Inovação aberta não se limita as fronteiras das organizações, envolve a colaboração externa de outros atores do ecossistema de inovação para desenvolver a solução. O benefício está na troca de ideias e de conhecimento, isto é, na construção colaborativa.

Figura 4: Organograma GEP



Fonte: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2024.

<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>

4. METODOLOGIA

Este trabalho faz uma análise dos arranjos institucionais das filiais da Rede Ebserh, com objetivo de apontar os desafios, potencialidades e diferenças em relação à execução da Política Nacional de Inovação pelas áreas de inovação, já que a Ebserh não possui política de inovação instituída. De acordo com Fachin (2001), o método comparativo consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los com base em suas semelhanças e diferenças.

Para essa pesquisa foram entrevistados profissionais-chave de 13 filiais da Rede Ebserh. Um total de sete filiais foram selecionadas a partir da avaliação dos dados do questionário de Diagnóstico Situacional de Pesquisa, Inovação e ATS da Rede Ebserh, elaborado pelo SGITS, que buscava entender aspectos diversos sobre inovação. O questionário era composto por trinta e uma perguntas relacionadas a inovação tecnológica e os dados de inovação. A pesquisa foi respondida por gestores de trinta e oito filiais. Para este trabalho, foram analisadas as respostas das perguntas que dariam uma visão sobre capacidades estatais na perspectiva técnico administrativa. Todas as sete filiais selecionadas informaram apresentar capacidades organizacionais (presença de burocracias governamentais profissionalizadas e recursos financeiros) e capacidade de coordenação (funcionamento de mecanismo de parcerias).

A decisão de realizar a pesquisa com base nos dados de questionário já aplicado deu-se porque as respostas não tinham sido analisadas e porque havia perguntas capazes de levantar informações sobre as capacidades estatais instaladas nas filiais.

As outras seis filiais que compõem a pesquisa foram selecionadas, pois requereram registro de propriedade intelectual de produtos desenvolvidos nos últimos dois anos nos hospitais. Como apenas duas solicitações eram de patentes, a quantidade de registro de patente é um dos dados que compõe o Índice Global de Inovação, resolveu expandir para outros ativos como programa de computador, e obra intelectual e artística para obter uma amostra mais representativa.

Abaixo consta quadro com relação das filiais pesquisadas.

Quadro 2: Relação das filiais pesquisadas

Variável	Filial
Propriedades Intelectuais	HU-UFSC
Propriedades Intelectuais	HC-UFMG
Propriedades Intelectuais	Hupes-UFBA
Propriedades Intelectuais	HU-UFGD
Propriedades Intelectuais	HU-UFPI
Propriedades Intelectuais	CH-UFC
Capacidades Estatais	HUGV-UFAM
Capacidades Estatais	HC-UFPE
Capacidades Estatais	HE-UFPeI
Capacidades Estatais	HU-Univasf
Capacidades Estatais	HUAC-UFCG
Capacidades Estatais	HUB-UnB
Capacidades Estatais	HU-Unifap

Fonte: elaboração da autora

A natureza da pesquisa deste trabalho é descritivo-exploratória, já que combina elementos da pesquisa descritiva e da pesquisa exploratória. Esse tipo de método é utilizado para obter uma compreensão mais aprofundada de um fenômeno ou problema específico, especialmente quando há poucas informações disponíveis sobre ele.

A pesquisa descritiva é um tipo de pesquisa que tem como objetivo principal descrever as características de um fenômeno ou uma determinada população. O autor Yin (2005), enfatiza a importância da pesquisa descritiva em estudos de caso para obter uma compreensão aprofundada de um fenômeno específico quando há poucas informações disponíveis sobre ele.

De acordo com Gil (2007), a pesquisa exploratória é conduzida quando há poucas informações ou conhecimentos prévios sobre o objeto em estudo. Ela visa explorar, investigar e familiarizar-se com o problema ou tema de pesquisa, a fim de formular hipóteses ou questões de pesquisa mais específicas. A pesquisa exploratória é mais flexível e permite a descoberta de novas ideias ou *insights*. Logo, este trabalho procurou descrever e explorar a execução das ações de inovação pelas áreas de inovação das filiais da Ebserh, por meio de pesquisa bibliográfica e entrevistas, a fim de formular sugestões para a solução de problemas.

Em relação à abordagem desta pesquisa, ela pode ser classificada em quanti-qualitativa, pois envolveu tanto o método qualitativo quanto quantitativo. Para Fonseca (2002, p.33), a utilização conjunta da abordagem qualitativa e quantitativa possibilita recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

O método qualitativo é aquele que busca entender a explicação de um fenômeno específico que não é quantificável. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p.31), a pesquisa qualitativa não está preocupada com representatividade numérica, mas, sim, com a compreensão em profundidade de um grupo social, de uma organização etc. Dessa forma, essa pesquisa teve como foco a explicação das dinâmicas e desafios relacionados à implementação de atividades de inovação por atores governamentais. Para compreender o fenômeno em questão, foram coletados dados qualitativos por meio de entrevistas com profissionais-chave.

Durante os meses de julho e agosto de 2024, foram conduzidas um total de 12 entrevistas individuais, com duração variando entre quinze minutos e cinquenta minutos. E um preenchimento de questionário com base no roteiro de entrevista, visto que o entrevistado estava de licença capacitação e as tentativas de realizar a entrevista não deram certo por problemas tecnológicos. Todas as entrevistas envolveram profissionais que atuam de forma direta nas áreas de gestão da inovação tecnológica em saúde.

As entrevistas foram baseadas em roteiro semiestruturado onde o entrevistado pôde discorrer sobre um tema proposto. As questões das entrevistas foram previamente definidas, obtendo assim um maior direcionamento ao tema deste estudo. As entrevistas com os informantes foram por meio da ferramenta Microsoft Teams.

As entrevistas foram adaptadas quando a filial possuía solicitação de registro de propriedade intelectual. Com eles, o foco era compreender a quem ou ao que eles atribuíam a solicitação de registro do produto inovativo.

A análise das entrevistas neste estudo utilizou a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (1970, p.213). Essa abordagem tem como objetivo realizar uma análise

sistemática e objetiva do conteúdo dos dados qualitativos. Para isso, foram seguidas uma série de etapas, que incluem: pré-análise, codificação, categorização e análise dos resultados

As informações das entrevistas foram transcritas, lidas e a pesquisadora selecionou os dados mais relevantes para as questões dessa pesquisa. Para a seleção do conteúdo, as informações foram segmentadas em categorias, tais como: capacitações; atividades de inovação; recursos; acesso as inovações no hospital; atores/organizações ligados as atividades de inovação; conquista do registro; obstáculos; o que falta para desenvolver inovação; papel da administração central e das filiais.

Após a elaboração de categorias, a pesquisadora fez a análise dos trechos selecionados nas entrevistas, agrupando-os nas categorias correspondentes, o que permitiu uma análise dos arranjos institucionais das filiais pesquisadas. A partir desta análise, a pesquisadora interpretou as informações obtidas e estabeleceu conexões com as questões de pesquisa.

Neste estudo, também foram conduzidas pesquisas documentais que se enquadram na abordagem qualitativa. No presente trabalho, foram analisadas diversas fontes documentais, incluindo normativas de inovação do governo federal e outros documentos relacionados à política de inovação. Também foram analisados dados do diagnóstico de pesquisa, inovação e ATS da Rede Ebserh, dados de propriedade intelectual do SGITS, organograma da Rede Ebserh e regimento interno da Administração Central

Ainda sobre a pesquisa documental, foram examinados livros e artigos científicos em plataforma como Scielo que tinham por foco os temas: capacidade estatais, arranjo institucional, burocratas de nível de rua, saúde e inovação.

Já em relação à pesquisa quantitativa, para este trabalho a pesquisadora analisou os dados do último diagnóstico de pesquisa, inovação e ATS da Rede Ebserh e os dados de propriedade intelectual solicitado para o SGITS. A análise do diagnóstico possibilitou entender a estrutura, profissionalização das pessoas, as interações com potenciais parceiros e desafios das áreas de inovação, das filiais da Rede Ebserh.

A escolha pelas abordagens qualitativa e quantitativa deve-se ao fato de que os resultados obtidos por essas abordagens são complementares e trazem mais respaldo para as análises a serem feitas nesta pesquisa. Por exemplo, os resultados obtidos nas entrevistas foram comparados com os dados obtidos no diagnóstico de pesquisa, inovação e ATS da Rede Ebserh com relação a profissionalização das pessoas, estrutura e outros pontos de análise na implementação da política de inovação, que é o foco deste trabalho.

As informações encontradas após a categorização das informações das entrevistas foram relacionadas com a parte teórica, que ajudaram e deram base para explicar os achados deste trabalho.

5. RESULTADOS DE PESQUISA

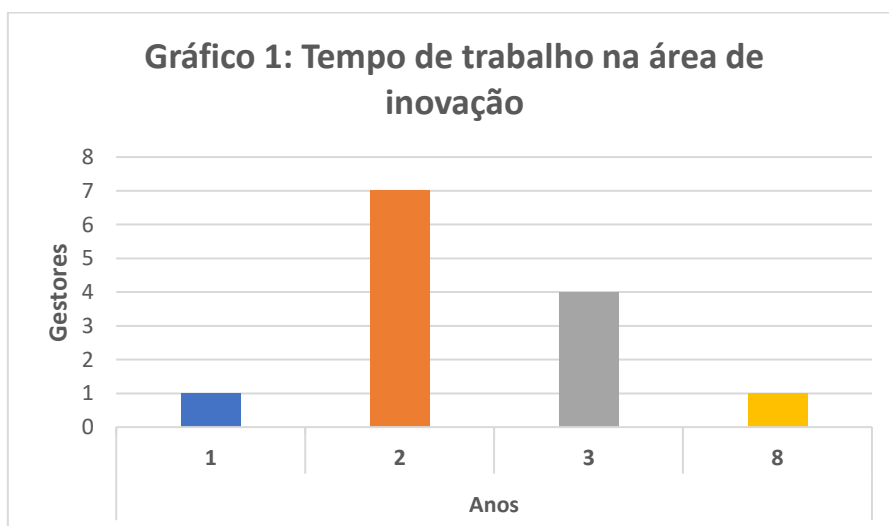
Foram entrevistados 13 gestores que trabalham na área de inovação das filiais, da Rede Ebserh. As entrevistas foram realizadas de forma remota. Todos os entrevistados são profissionais subordinados a GEP, isto é, gestores do SGPITS ou UGITS.

A fim de garantir a confidencialidade das informações dos participantes entrevistados, os cargos dos entrevistados não serão mencionados.

Os resultados serão apresentados antes de analisá-los sinteticamente, na parte seguinte.

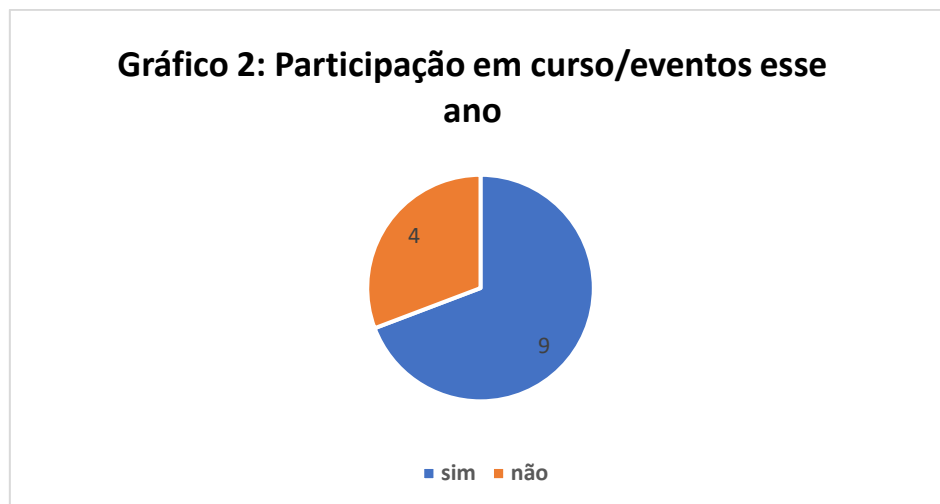
As capacidades técnico-administrativas estão relacionadas à qualidade e quantidade do fator humano, as atividades desempenhadas, à disponibilidade de recursos e do nível de interação existente entre os órgãos envolvidos.

A começar pelo fator humano, o gráfico 1 informa a quantidade de anos que os gestores estão atuando na área de inovação. Podemos observar que a maioria dos gestores (54%) estão a dois anos na área.



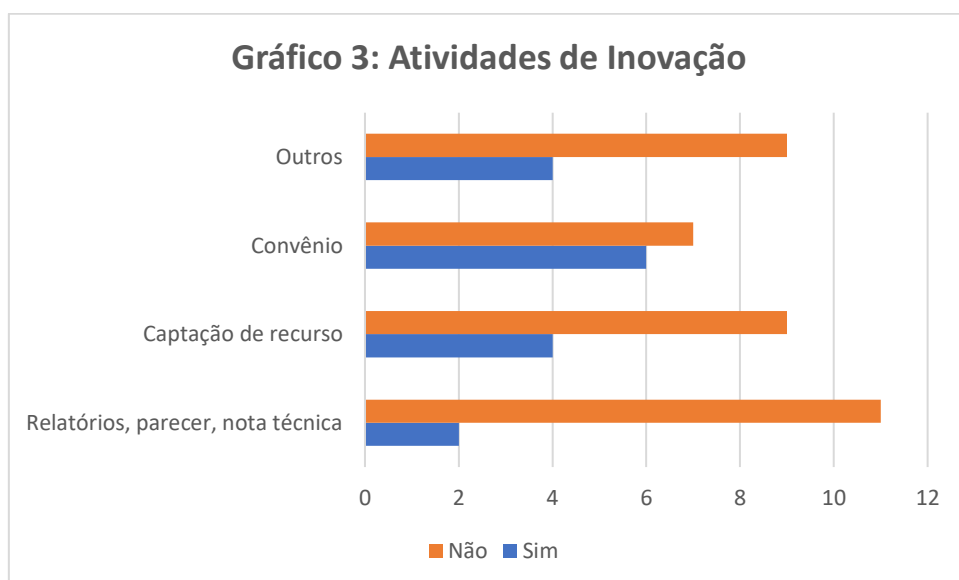
Fonte: elaborado pela autora

Conforme o gráfico 2, vê-se que a grande maioria dos respondentes (69%) realizaram alguma capacitação com tema de inovação esse ano.



Fonte: elaborado pela autora

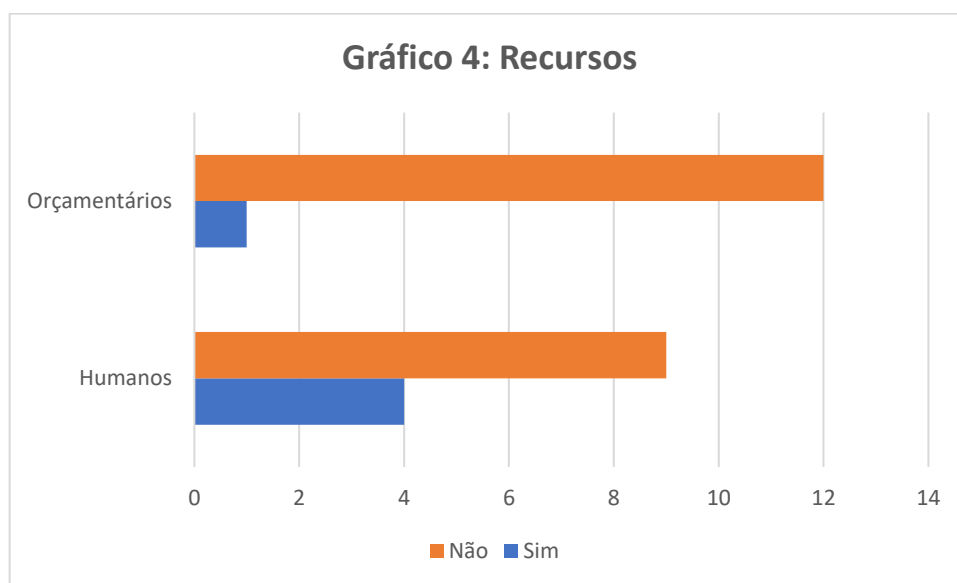
Esses aspectos positivos, tempo de experiência na área de inovação tecnológica e participação em capacitação, não são suficientes para que os respondentes apresentem capacidades para realizar as atividades pertinentes da área, gráfico 3. Apenas 46% das filiais possuem algum convênio estabelecido (Universidades, Sistema S, Fundação de Apoio). Além disso, apenas 31% das filiais realizam outras atividades de inovação como oficinas de idealização, palestras, cursos, simpósios.



Fonte: elaborado pela autora

No gráfico 4, observa-se um quadro restrito quanto aos recursos humanos, isto é, o número de pessoal disponível para a execução de atividade de inovação. Apenas 31% das filiais, possuem algum empregado além do gestor disponível para execução das atividades.

Em relação aos recursos orçamentário, observa-se apenas 8% das filiais, dispõe de recurso estabelecido no Plano Diretor Estratégico do Hospital (PDE). Isso agrava a constatação anterior a respeito da baixa disponibilidade de meios adequados à execução das atividades ligadas ao desenvolvimento de política de inovação.



Fonte: elaborado pela autora

Um aspecto importante das capacidades técnico-administrativas corresponde à coesão interna. Um tipo de evidência dessa coesão pode ser delimitada a partir das interações intraorganizacionais. Sobre a interação intraorganizacional, esse trabalho, considerou a interação com outras áreas, gestores e empregados/servidores na mesma organização com objetivo de verificar se área de inovação tinha acesso as invenções que ocorriam dentro da filial.

A pesquisa apontou uma falta de coesão interna (85%), gráfico 5. Apenas uma filial realiza contato com chefias e lideranças em busca de alinhamentos interno para ter conhecimento das inovações em desenvolvimento.

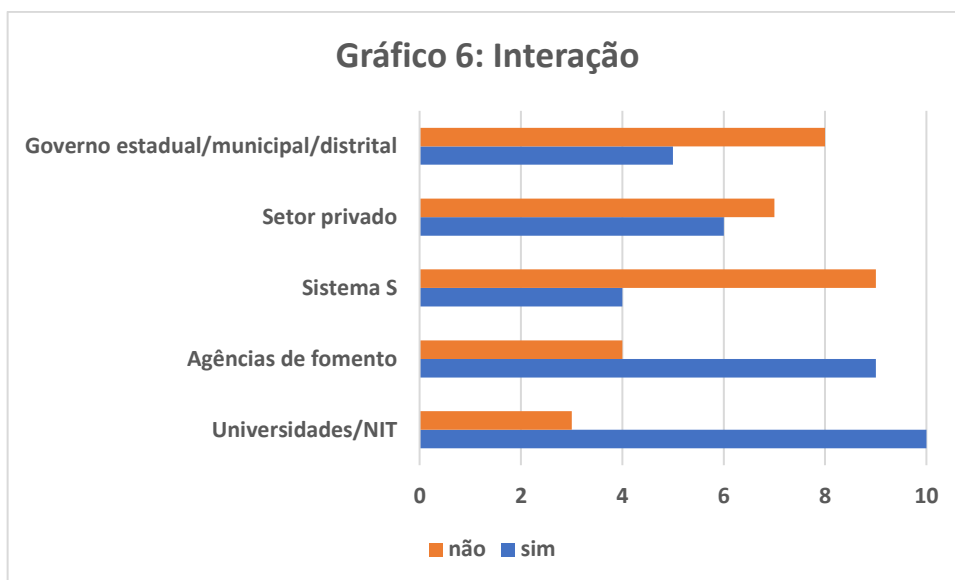


Fonte: elaborado pela autora

Em relação as capacidades político-relacionais, isto é, as interações exógenas, a maioria dos respondentes interage com Universidades e/ou Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) (77%), gráfico 6. Já com as agências de fomento a interação é um pouco menor (69%). Entretanto, as interações com o Sistema S (31%), setor privado (46%) e governos estaduais/municipais/distrital (38%) são medianas.

É extremamente importante a interação com esses tipos de atores do ecossistema de inovação², já que esses atores trabalham de modo coletivo a fim de permitir os fluxos de conhecimento, o desenvolvimento tecnológico e gerando inovação para o mercado.

² Um ecossistema de inovação é um conjunto formado pela colaboração de diversos agentes (empresas, universidades, startups, parques tecnológicos, hubs de inovação, governo e órgãos públicos) que se aliam para promover um ambiente que favoreça à inovação, isto é desenvolver projetos inovadores.



Fonte: elaborado pela autora

Além dos dados quantitativos, serão apresentados os principais pontos discutidos durante as entrevistas.

Um dos principais obstáculos elencados pelos entrevistados para desenvolvimento de atividades de inovação é a falta de uma política de inovação na rede Ebserh. Com isso, não há definição do que significa inovação para a instituição; não existe uma cultura de inovação e falta ações para fomento/apoio e regramentos, como se pode observar no seguinte fragmento retirada da fala de um dos entrevistados.

Falta da política, fico por aí mentido dizendo que somos um ICT³ pública, mas pela lei não somos. Nessa tentativa de captar recursos ficou bem claro tanto do ponto legal (mostrar que somos ICT) e do ponto de vista prático. Se um dos projetos der uma propriedade intelectual estou totalmente vendida para a Universidade. 90% dos pesquisadores são da Universidade e a propriedade vai 100% para a Universidade. É complicado porque estamos negociando com uma ICT que tem uma política estabelecida e ficamos fragilizados tanto legalmente quanto do ponto de vista prático. Qual é o posicionamento, regras da empresa para gestão da propriedade intelectual e para a gestão da inovação como um todo? Qual o conceito de inovação para a Ebserh?

Muitos entrevistados alegam que não há documentação formal para as filiais da Rede Ebserh com as atribuições específica de cada cargo/função gratificada. Apenas

³ As ICTs são organizações sem fins lucrativos de administrações públicas ou privadas com objetivo de realizar e incentivar a pesquisas científicas e tecnológicas.

responsabilidades genéricas, como por exemplo, cabe a um chefe de setor garantir a execução dos processos de trabalho sob responsabilidade do setor.

O fato de não possuir documento institucional com as atribuições específicas dos cargos/funções gratificadas e das áreas das filiais faz com que cada gestor imagine quais seriam as suas atribuições e trabalhe naquilo que tem mais afinidade. Por isso, alguns gestores alegaram que não ocorre inovação nos hospitais, outros desenvolvem apenas atividades ligadas a Avaliações de Tecnologia em Saúde (ATS)⁴.

Informa-se que muitos hospitais da Rede Ebserh são referências no Brasil em relação a ATS. Muitos atuam diretamente com o Ministério da Saúde e com o Poder Judiciário.

Além disso, o fato de as áreas de inovação não possuírem equipe, apenas o gestor, contribui para que eles desenvolvam apenas atividades na qual possuem afinidades. Ainda tem a questão do espaço, não tem como desenvolver atividade de inovação sem espaço e sem material de apoio. A maioria dos gestores da GEP dividem sala. Abaixo consta depoimento de um dos entrevistados.

Não tenho perna para tudo. A cultura fica centralizada numa pessoa e desse jeito nunca vai expandir pelo hospital. A pessoa sai e acaba tudo. Precisa ter um núcleo para ficar no apoio e quando surgir um edital já estar com um projeto pré-pronto. Não consigo fazer isso sozinha.

Outro entrevistado também se queixou da falta de equipe.

Precisamos ter uma estrutura mínima para apoiar os projetos de inovação. Preciso de ter espaço, ferramentas, pessoas, não consigo fazer tudo sozinha. Preciso de uma equipe para fazer de forma sustentável. Se não vamos trabalhar de forma muito pontual, com impacto muito pequeno. Diferente se eu tiver uma rede para atender as demandas internas quanto as externas. Temos que ter todo um fluxo, inclusive de seleção já que chega muita coisa ruim, que não vale a pena. O hospital é muito procurado e é muito difícil fazer essa peneira.

De acordo com os relatos dos gestores entrevistados, não há capacitação sobre inovação pela Administração Central. Não tem recursos financeiros institucionais para as áreas, já que o foco sempre é a assistência. Os pesquisadores são da Universidade, não existe regimento sobre carga horária para pesquisa/inovação para os empregados da Rede Ebserh. Os empregados não podem ser desviados das suas atividades fim, isso prejudica a assistência.

⁴ A Avaliação de Tecnologias em Saúde é um processo de análise das propostas de novas tecnologias, considerando os impactos clínicos, econômicos e sociais, levando-se em consideração aspectos como eficácia, efetividade, segurança e custos.

Fora isso, a área jurídica da organização não está preparada para atuar de forma orgânica. Contrato de inovação precisam ser flexíveis e ágeis, como demonstrado da fala de um dos entrevistados “precisamos de assessoria jurídica que entenda do assunto, que dê apoio e celeridade. A partir daí o dinheiro vem atrás”

Outro entrevistado também reclamou do posicionamento do jurídico, “temos entrave com o jurídico da Ebserh. Não tem assessoria para desenvolver documento para convênio. Tudo não pode, tudo você está enganado, tudo você está roubando. Os convênios nem envolvem dinheiro.”

Além disso, falta ação de marketing para mostrar à comunidade externa o campo de aplicação existente num Hospital Universitário, como pode ser observado abaixo na fala de um dos entrevistados.

Precisamos ter um time para ter ideias e desenvolver. Estamos buscando nos aproximar das unidades acadêmicas, nós temos as ideias, mas precisamos de ajuda para desenvolver. Estamos tentando nos aproximar do instituto de computação da Universidade. Temos dificuldade com aproximação. Quando a Ebserh assumiu o hospital, a questão não foi bem trabalhada, afastou os professores. Estamos tentando trabalhar dizendo que o hospital continua sendo da Universidade. As pessoas não conhecem o hospital e quando identificamos projetos no Rede Pesquisa ligamos e explicamos a rotina de um hospital. Os pesquisadores desconhecem o potencial do hospital.

Um outro gestor também relatou a necessidade de os hospitais estreitarem relacionamento com o ecossistema de inovação.

Somos um grande campo de prática para inovação, temos que ser capazes de identificar as nossas principais dores, mostrar para o ecossistema e encontramos juntos soluções inovadoras. Precisamos aparecer mais para esses atores que estão fora do hospital.

Os atores dos ecossistemas de inovação não compreendem que os hospitais da Rede Ebserh são geridos por outro órgão que não é a Universidade. A falta de uma política de inovação institucional e alinhamentos políticos faz com que as filiais tenham dificuldades em captar recursos. Abaixo consta fala de um dos entrevistados relatando o problema da falta da política de inovação.

A falta da política está atrapalhando a participação nos editais. Perca de ponto ou até a não participação. Tem que ficar convencendo que o hospital é uma ICT e a Universidade é outra ICT. E sem a política o trabalho é ainda maior. Conseguiu entrar no edital da Finep depois de muita insistência, porque fomos resilientes.

Mais uma exposição de outros entrevistado sobre as dificuldades causadas pela ausência da política de inovação, “não é fácil negociar com a Universidade sem uma política de inovação [...]. Se o recurso cai na Universidade não temos autonomia para fazer o projeto, inclusive para desenvolver os profissionais Ebserh”.

Um outro gestor relatou sobre a falta de alinhamento político, “realizo as jornadas de inovação para captar recursos, mas é difícil sem alinhamento político [...]. Não é só ser bom no que faz, não é só ir atrás, não é só preencher as coisas, não é fazer o dever de casa. São muitos alinhamentos!”

Entretanto, algumas filiais conseguiram estabelecer arranjos políticos, internos e/ou externos, e com isso estão conseguindo captar recursos e participar mais ativamente do ecossistema. “Conseguimos recurso para o telessaúde indígena, pois sabíamos da ideia e quando saiu o edital tínhamos conhecimento do que estava acontecendo e escrevemos a proposta.”

Um outro gestor relatou que os programas de iniciação estão auxiliando no processo de perceptibilidade do hospital, “o Programa de Iniciação Tecnológica (PIT) está facilitando e dando mais visibilidades ao hospital. E isso pode atrair mais pessoas, potenciais pesquisadores e professores”.

E finalmente, a paixão de muitos gestores pelo tema de inovação acaba despertando interesses de outras pessoas.

Nos aproximamos da Liga Acadêmica de Saúde Digital. Pretendemos atrair estudantes com ideias para o hospital e assim desenvolver novas tecnologia [...]. Conheci uma gerente de negócio no salão de beleza. Sempre falada da minha paixão pelo hospital e um belo dia a gerente perguntou se o instituto de pesquisa poderia auxiliar. Eu interajo com as pessoas, incentivo, desperto, vou descobrindo e apresentando. Indo atrás de quem podem nos auxiliar.

5.1 Análise dos dados

Conforme relatado no item anterior, os entrevistados abordaram diversos pontos relevantes relacionados à execução da Política Nacional de Inovação.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), ao examinar as experiências recentes de arranjos institucionais complexos para a gestão de políticas públicas no Brasil, fica evidente que onde há parcerias para execução de uma política pública, como, por exemplo, agências de fomento e *startup*, existe possibilidade significativa de aumentar a efetividades das políticas.

De acordo com Pires e Gomide (2021), os arranjos de implementação são configurações que envolvem múltiplos atores e instrumentos, que por sua vez são métodos estruturados para lidar com problemas específicos por meio de ação coletiva. Durante as entrevistas foram

questionados diversos instrumentos utilizados para executar as atividades inovativas e a maioria não consegue executar como a captação de recursos e realizar convênios.

O autor Fiani (2013) aponta a importância de um agente que atue de forma a garantir um movimento coordenado em determinado projeto ou política pública. A pesquisa em questão ressalta a relevância de uma gestão eficiente na coordenação de uma política. Como não há uma política institucional de inovação estabelecida na Rede Ebserh, ninguém desempenha o papel de coordenação de forma centralizada. Há tentativas de coordenação de forma isoladas, com objetivo de desenvolver inovação naquele hospital.

Os burocratas que atuam na ponta, conforme proposto por Lipsky (1980) são os responsáveis pela implementação e execução de políticas e serviços no dia a dia. Conforme o autor argumenta, esses profissionais enfrentam desafios complexos. Eles lidam com uma série de restrições, como recursos limitados, demandas conflitantes e pressões políticas. Ao mesmo tempo, eles se deparam com a diversidade de necessidades, expectativas e demandas. Esses burocratas muitas vezes precisam tomar decisões rápidas e adaptar políticas e procedimentos de acordo com as circunstâncias específicas encontradas em seu trabalho cotidiano. Eles têm uma certa margem de discricão em sua atuação, pois precisam lidar com situações de forma flexível, encontrando soluções práticas e resolvendo problemas do dia a dia.

Neste trabalho foi possível identificar que os profissionais que atuam nas áreas de inovação da Rede Ebserh, enfrentam desafios em relação à obtenção de recursos financeiros para desenvolver projetos. Não há recurso disponível internamente e muitas vezes os hospitais não conseguem participar dos editais ou tem pontuação reduzida nos concursos porque a instituição não possui política de inovação estabelecida.

Além disso, a ausência de uma política faz como que muitos gestores necessitem do auxílio da Universidade para participar dos editais, isto é, a inclusão do projeto do hospital nos projetos propostos pela Universidade. Como há limite da quantidade de projetos a serem submetidos por um instituto, não há prioridade para os projetos do hospital.

Informações vagas e conflituosas acabam dando espaço para os implementadores decidirem como se comportar perante algumas situações. Isso é claramente observado, já que não há uma definição sobre o que é a inovação e o que se pretende com ela. Logo, muito profissionais da ponta preferem se manter fazendo atividades de ATS, já que conhecem o assunto e são reconhecidos pelo trabalho desenvolvido.

Outro ponto relacionado à implementação de políticas públicas são as capacidades estatais que estão relacionadas à habilidade das instituições e dos atores envolvidos em desenvolver e implementar políticas, programas e serviços para melhorar a sociedade.

A partir da pesquisa apresentada neste trabalho, também foi possível estabelecer algumas conclusões sobre as capacidades estatais. Na Tabela 3 consta uma síntese dos dados:

Tabela 3: Frequência ordenada das capacidades

Capacidades	Frequência (%)
Interação com Universidade/NIT	77%
Interação com agência de fomento	69%
Participação em curso/eventos de capacitação em 2024	69%
Tempo de trabalho na área de inovação (2 anos)	54%
Atividade de inovação: convênio	46%
Interação com setor privado	46%
Interação com governo estadual/municipal/distrital	38%
Disponibilidade de recursos humanos	31%
Atividade de inovação: captação de recurso	31%
Atividade de inovação: outros	31%
Interação com Sistema S	31%
Atividade de inovação: relatórios, parecer, nota técnica	15%
Disponibilidade de recursos orçamentários	8%
Acesso as inovações	8%

Fonte: elaborado pela autora

As três frequências mais altas dizem respeito a interações externas e participação em capacitações, conforme destacado. De outro lado, igualmente destacadas, aparecem as três menores frequências associadas à atividade de inovação, disponibilidade de recursos orçamentários e acesso as inovações. Observa-se que as capacidades mais altas estão na dimensão político-relacional e, as menores, na técnico-administrativa.

Em termos mais detalhados a partir de um quadro geral, é possível observar na dimensão político-relacional uma alta interação com as Universidades/NITs e com agências de fomento. Já que muitos pesquisadores atuantes nos hospitais são do quadro de pessoal da Universidade, esses pesquisadores são os orientadores dos alunos no PIT/Ebserh⁵ e produtos inovativos desenvolvidos por esses profissionais também são de titularidade da Universidade. Além disso, as Universidades possuem políticas de inovação estabelecidas. Em relação as agências de fomento, a interação ocorre porque muitas filiais estão participando de edital em busca de recursos para elaboração de cursos de inovação para os colaboradores, para desenvolver projetos e criação de espaço de inovação. Além disso, a literatura sugere que altos níveis de interação são requeridos ao estabelecimento de adequada capacidade estatal, mas não necessariamente com todos os grupos (Gomide; Pereira, 2018).

Quanto às condições financeiras, observou-se que é um problema, principalmente, porque a literatura que tende a associar capacidades estatais com a disponibilidade de tais recursos (Enap, 2018). A falta de recurso financeiro prejudica as capacidades. Além disso, a falta de interação interna entre os membros da organização também prejudica as capacidades, tanto no sentido de coesão quanto no da coordenação.

Em relação aos arranjos institucionais, uma das filiais começou a participar do programa Outlab da universidade porque o Gerente de Ensino e Pesquisa é servidor da universidade e com base nos seus relacionamentos inscreveu os colaboradores da área de inovação do hospital no evento. Após isso, a comunidade de inovação começou a conhecer o hospital e os relacionamento começaram a se estreitar. A filial foi convidada a se apresentar no Parque Tecnológico de Belo Horizonte – BH-TEC e isso a levou a participar de capacitações e a participar de editais de fomento.

A área começou a perceber a necessidade de se organizar para poder gerir as inovações, já que a sua forte atuação é em ATS, com isso elaborou um regimento interno. O objetivo agora entender mais sobre o mundo das inovações, trazer pesquisadores/indústrias para participar dos projetos a serem desenvolvidos e elaborar um acordo com a fundação para auxiliar no desenvolvimento das pesquisas e na gestão dos recursos a serem obtidos.

Uma outra filial está obtendo resultados com projetos subsidiados por empresas de fomento porque o assunto de inovação é de interesse do gestor da área e com isso houve busca de capacitações e participações em eventos. Durante eventos, o gestor procurar interagir com

⁵ Programa de Iniciação Tecnológica a serem executados nos Hospitais Universitários da Rede Ebserh, pelos estudantes de graduação, com bolsa paga pelo órgão.

os palestrantes e com outros participantes, e assim estabelece contato. Além disso, há um trabalho constante em desenvolvimento no hospital para divulgação da área de inovação: se colocando a disposição para auxiliar, instigando os profissionais sobre o assunto, realizando busca ativa no sistema de pesquisa com objetivo de abordar os professores/pesquisadores explicando como o resultado da pesquisa pode ser passível de registro de propriedade intelectual.

Atualmente, o gestor conseguiu estabelecer contato com as agências de fomento, fundações, universidade estadual e professores da universidade federal. Com isso, as parcerias estão aparecendo. O hospital está inserido no ecossistema de inovação da região, a aproximação com os gestores das outras áreas auxilia quando editais são divulgados pois sabendo anteriormente das necessidades é mais fácil escrever a proposta.

No geral, há itens que reforçam positivamente as capacidades estatais, e ao mesmo tempo há itens que diminuem. Essa falta de equilíbrio apresenta efeitos sobre as capacidades prejudicando o desenvolvimento da política. Portanto, é possível declarar que as capacidades são limitadas para o caso analisado. Observa-se, a partir dos dados, aspectos problemáticos tanto das capacidades técnico-administrativas quanto político-relacionais. Portanto, é possível afirmar que as capacidades estatais não estão igualmente estabelecidas, mesmo porque não há uma política institucional estabelecida que norteie os colaboradores da Rede Ebserh.

Com esses elementos, é possível sugerir que a formulação e implementação de uma política de inovação no contexto da Rede Ebserh poderá encontrar obstáculos nas capacidades estatais existentes se nada for alterado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento de inovações abertas os desafios a serem enfrentados pela sociedade não podem ser individualizados. É necessário o equilíbrio entre os acadêmicos e os empresários, pois a inovação só existe por meio de arranjos e colaboração entre os agentes do ecossistema. É no trabalhar junto que se entende as deficiências e se busca o resultado, já que as transformações tecnológicas exigem: talentos, infraestrutura, institucionalidade, políticas, capacidade de articulação e integração de atores.

Os resultados dessa pesquisa apontam para capacidades limitadas, isto é, não estão totalmente desenvolvidas tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na político-relacional.

As capacidades técnico-administrativa são atributos essenciais para auxiliar na qualidade dos projetos de inovação. São o conjunto de competências que os agentes necessitam para realizar a política, isto é, conduzir o processo voltado para os resultados. Do mesmo modo, as capacidades político-relacionais que demandam dos agentes capacidade de articular os diversos interesses dos atores envolvidos. Com intuito de criar um ambiente colaborativo para o alcance de melhores resultados, visto a troca de conhecimento, o compartilhamento de competências técnicas e a soma dos recursos.

Observa-se que arranjos institucionais que estão acontecendo são personalístico, isto é, um gestor com interesse no assunto se engaja e vai atrás de outros atores também interessados no processo. Esse gestor se torna conhecido e isso acaba facilitando a entrada em alguns ambientes, como no ecossistema de inovação.

Um gestor com muita dificuldade está conseguindo participar de editais de fomento, mesmo a Ebserh não possuindo uma política, depois de muito conversar com os responsáveis pelos editais conseguiu a retirada da exigência de possuir política de inovação para participar dos certames.

Em resumo, as deficiências observadas nas capacidades estatais podem presumir barreiras para implementação de política de inovação da Rede Ebserh, se nada for feito para minimizar os obstáculos enfrentados.

Recomenda-se que a alta gestão ao elaborar a política de inovação da organização deve buscar sinergias com as outras áreas de inovação da empresa para produzir uma política de forma mais efetiva. O relacionamento com as áreas seria fundamental não só para obter informações acerca dos problemas a serem enfrentados, mas também para conquistar o comprometimento dos atores na implementação.

Além disso, a elaboração de um plano de ação com estabelecimento dos arranjos de implementação poderá minimizar os obstáculos hoje presentes. Lembrando ser importante, realizar acompanhamento efetivo do desenvolvimento da política para avaliar sua eficácia a longo prazo e corrigir o rumo quando necessário.

Os dados presentes neste trabalho podem ser úteis aos gestores da Rede Ebserh responsáveis pela formulação e implementação da futura política institucional.

Destaca-se sobre a impossibilidade de estabelecer relação entre as capacidades estatais observadas e os efeitos sobre a política nacional de inovação,

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE E.M, SOUZA S.G.A, BAESSA A.R. *Pesquisa e inovação em saúde: uma discussão a partir da literatura sobre economia da tecnologia*. Ciência Saúde Coletiva, v. 9 p.277-94, 2004.

ALENCAR, E. L. S. de. *Desenvolvendo a criatividade nas organizações o desafio da inovação*. RAE - Revista de Administração de Empresas, [S. l.], v. 35, n. 6, p. 6–11, 1995. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/38304>. Acesso em: 14 setembro. 2023.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1970.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. *Guia de caracterização de entidade como ICT nos termos do marco legal de ciência, tecnologia e inovação*. Brasília: MCTI, 2022. Disponível em <https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/5126>. Acesso em 15 de agosto de 2023.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Brasília, DF; Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12550.htm. Acesso em 22 de agosto de 2024.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. *Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua*. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/ Enap, cap. 9, p. 227-246, 2018

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. *É preciso inovar no governo, mas por quê?* CAVALCANTE, Pedro. et al. (Organizadores). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, p. 15-32, 2017.

CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. *Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement*. *Public Administration and Development: the International Journal of Management Research and Practice*, v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008.

COSTA, L. S. et al. *A dinâmica inovativa para a reestruturação dos serviços de saúde*. *Revista de Saúde Pública*, v. 46 p. 76-82, 2012.

COSTA, L.S.; BAHIA, L. *Geração e trajetórias de inovação nos serviços de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 1-38, 2017.

CUNHA,B.; SEVERO,C. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos*. Brasil: IPEA, 2017

DE NEGRI, Fernanda. *Inovação em Saúde*. IPEA, p.199-133, 2018.

ENAP. *Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil*. Brasília, 2018.

FIANI, R. *Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Texto para Discussão, n. 1.815. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS, 2009

GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.e. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. *Capacidades Estatais para Políticas de Infraestrutura no Brasil Contemporâneo*. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 5, p. 935-955, 2018.

GOMIDE, A. A., PEREIRA, A. K. & MACHADO, R. *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*. In: R. Pires., G.S. Lotta. & V.E. Oliveira (eds) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, pp. 85-104, 2018

GOMIDE, A. A; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. A; PIRES, Roberto Rocha C. *Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões*. Boletim Informações Fipe, v. 29, p. 49-60, 2021.

GRIN, Eduardo. *Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal nos municípios*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

IEDI. *Indústria e estratégia de desenvolvimento socioeconômico do Brasil*. IEDI, São Paulo, p.46, 2022.

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial. *Boletim Mensal de Propriedade Industrial: estatísticas preliminares*. Presidência. Diretoria Executiva. Assessoria de Assuntos Econômicos (AECON). Rio de Janeiro: INPI, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/estatisticas/estatisticas/estatisticas-preliminares>. Acesso em 23 de outubro de 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultado do Survey sobre Governança aplicado no Brasil*. Projeto de Pesquisa Governança - “The Governance project”. Relatório final do Survey, Brasília, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. *Gestão de Inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil*. RAE Eletrônica, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 1-21, 2005.

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Indicadores Nacionais de Ciências, Tecnologia e Inovação – 2023. Brasília, MCTI 2023. Disponível em https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/indicadores/indicadores-ct-i_atualizacao. Acesso em 18 de outubro de 2024.

MINAS GERAIS, Secretaria de Planejamento e Gestão. *Guia para Inovação na Gestão Pública: coletânea de inovação e modernização na gestão pública, 1*. Fundação João Pinheiro, 2018.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3ª edição. Paris: OCDE, 2005.

OMPI – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. *Resumo Executivo: Índice Global de Inovação 2022* Genebra, 2022. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo-pub-2000-2022-exec-pt-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>. Acesso em 31 de julho de 2023.

PAINTER, M.; PIERRE, J. *Unpacking Policy Capacity: issues and themes*. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan, p. 1-18, 2005

PINTO, Gabriella Nair Figueiredo Noronha; DIAS, Maria Regina Álvares Correia. *Inovação em design de serviços públicos*. São Paulo: Blucher, p. 455-465, 2018

ROCHA, Suyene; FARIAS, Alberto. *Análise do desenvolvimento de políticas públicas de apoio à inovação no Estado do Tocantins*. Revista Humanidade e Inovação, v.10, p. 262-277, 2023.

SANO, Hironobu *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: Enap, 2020.

SOARES, A. *Inovação no setor público: Obstáculos e alternativas*. Brasília: 2009.

TORRES, Ricardo Lobato. A “inovação” na teoria econômica: uma revisão. s.l., 2012 Disponível em: http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sesoes_tematicas/Tema6-Tecnologia%20e%20Inova%C3%A7ao/Artigo-3-Autoria.pdf. Acesso em: 05 outubro de 2024.

WU, Xu.; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael *Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

WESSNER, C. W. et al. (Ed.). *Innovation policies for the 21st century: report of a symposium*. Washington: National Academies Press, 2007.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO

(Estes dados serão coletados previamente à entrevista)

Nome:

Área:

Cargo:

Filial:

E-mail:

Telefone:

Data da entrevista:

QUESTÕES DAS ENTREVISTAS

- 1) Conte um pouco se você participou de curso/eventos relacionados a inovação esse ano?
- 2) Vou te listar algumas atividades ligadas a inovação e você irá me dizer se executa (sim ou não):
 - a) Relatórios, pareceres, nota técnicas e outras informações para subsidiar as decisões;
 - b) Captação recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública;
 - c) Negocia convênios, termos de fomento, termos de colaboração;
 - d) Tem alguma outra atividade que você executa que eu não citei?
- 3) Você possui recursos humanos, orçamentário e tecnológico para executar as atividades de inovação?
 - a) Quantas pessoas formam a equipe?
- 4) Me conte se você tem acesso as inovações em desenvolvimento no hospital?
 - a) Sim, como?
 - b) Não, por quê?

- 5) Vou te listar alguns atores/organizações ligados as atividades de inovação para ver se vocês interagem com alguns dele, você irá responder sim ou não:
- a) Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da Universidade;
 - b) Agência de fomento,
 - c) Sistema S,
 - d) Setor privado,
 - e) Governo estadual/municipal/distrital
- 6) Podeira relatar se existe algum obstáculo para desenvolver as atividades de inovação?
- 7) Observei que vocês tiveram xxxx registro de propriedade intelectual, a quem ou a que você atribuiu a conquista desses registros/solicitações? *(pergunta especifica para as filiais que possuem solicitação de registro de propriedade intelectual)*
- 8) Podeira relatar se falta alguma coisa para vocês desenvolverem mais atividades de inovação?
- 9) Na sua opinião qual o o papel do HUF e Administração Central quanto as atividades de inovação?
- 10) Tem alguma coisa que você gostaria de falar sobre o assunto de inovação?