

Tiago Aguiar de Souza

**PROGRAMA INOVATCU: DISCUSSÃO SOBRE INDUTORES E
BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE
INOVAÇÃO SOB A ÓTICA DE ATORES ENVOLVIDOS.**

Brasília – DF

Maio/2018

PROGRAMA INOVATCU: DISCUSSÃO SOBRE INDUTORES E BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INOVAÇÃO SOB A ÓTICA DE ATORES ENVOLVIDOS.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Autor: Tiago Aguiar de Souza
Orientador: Prof. Pedro Cavalcante
Instituição: Enap - Escola Nacional de Administração Pública

Inovação. Indutores. Facilitadores. Barreiras. Administração Pública

Esse artigo analisa os facilitadores e as barreiras envolvidos na implantação de um programa de inovação, qual seja, Programa InovaTCU, sob a ótica de atores chave envolvidos no processo. A partir da aplicação de entrevistas estruturadas com esses atores, bem como da análise documental de textos e publicações sobre o tema e sobre o programa, buscou-se tecer um panorama dos fatores que, na visão de servidores que estavam envolvidos, constituíram facilitadores ou barreiras ao programa de inovação. Os resultados obtidos nesta pesquisa revelaram que fatores como crescimento da cultura da inovação, demanda da sociedade por melhores serviços, inovações apresentadas por parceiros do órgão, patrocínio da alta administração, bem como a apresentação de resultados, constituem indutores ao programa de inovação. Por outro lado, fatores como baixo apetite dos gestores ao risco, rejeição a potenciais alterações na estrutura de poder, percepção de que leis e normativos são obstáculos, como também estrutura disponível frente à crescente demanda por serviços inovadores foram revelados como potenciais barreiras à implantação de programas e ações inovadoras.

Introdução

As mudanças no comportamento da sociedade nunca foram tão constantes e tão profundas como nas últimas décadas. A procura por melhores serviços tem se intensificado à medida que surgem novos avanços tecnológicos, visto que estes estão cada vez mais presentes no dia a dia das pessoas. O Estado, no papel de promotor e indutor de políticas públicas, necessita estar atento a essa dinâmica.

Nesse sentido, o tema inovação tem ocupado um grande espaço nas discussões acadêmicas e na gestão dos órgãos públicos brasileiros. Trata-se de uma resposta da Administração Pública à necessidade por melhores, ou mesmo novos serviços demandados pela sociedade. A ideia de que é necessário inovar na forma como os serviços são prestados, proporcionando serviços mais modernos e eficazes é latente. Para tanto, inovar se torna condição essencial para superar esses novos desafios. É imprescindível investir em novas formas de pensar e agir, superando os modelos até então adotados.

Em um conceito generalista inovar significa empreender ações no sentido de promover mudanças, seja criando uma solução ou produto novo ou incrementando soluções ou produtos já existentes. A inovação no setor público surge como proposta para o enfrentamento de problemas cada vez mais complexos da sociedade, possibilitando que o setor público modifique sua forma de intervenção na medida em que propõe novas soluções (ou abordagens diferentes) para antigos e novos problemas.

No âmbito do Controle Externo, O Tribunal de Contas da União, como órgão de fiscalização, responsável pelo controle externo da Administração Pública Federal e indutor de boas práticas, identificou a necessidade de investimento em inovação como forma de modernizar sua atuação e melhorar a prestação de serviço. Nesse contexto implantou o programa InovaTCU, programa pioneiro nos órgãos de controle, com a finalidade de fomentar, no âmbito do TCU e da Administração Pública Federal, a cultura da inovação, por meio do estímulo e do apoio à adoção de práticas inovadoras nas atividades de controle externo, gestão e governança (Referencial Básico do Programa de Inovação, TCU, 2015).

Sabe-se que este tipo de iniciativa propõe mudanças que podem enfrentar uma série de barreiras para sua implementação, como, por exemplo, rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários (Brandão e Bruno-Faria, 2017).

De forma contrária, existem fatores que são considerados pela literatura como indutores ou facilitadores do processo de inovação, dentro os quais podem ser citados a título de exemplo: Cultura Organizacional; liderança organizacional e atitude gerencial frente à mudança; gestão de recursos humanos com incentivos em favor de inovação; comunicação entre os inovadores do setor público e os diferentes stakeholders do ambiente externo; necessidades públicas e expectativas; rápida emergência de novas tecnologias; presença de impulso político (Comissão Europeia, 2013).

Diante desse cenário, surge a seguinte pergunta de pesquisa: **na visão das pessoas envolvidas, quais foram as barreiras e quais foram os indutores/facilitadores no processo de implantação do programa inovação do Órgão?** Considerando a vanguarda do órgão na temática é determinado o seguinte objetivo de pesquisa: analisar a implementação de Programa Inovação, discutindo as barreiras e os indutores/facilitadores na implantação do programa. Para tanto foi considerado na pesquisa a experiência de pessoas que estiveram envolvidas na implantação do programa. Com essa discussão pretende-se tecer um panorama de quais são as forças envolvidas no processo de implantação de um programa de inovação e, desta forma, contribuir com outros órgãos de controle, ou mesmo outros órgãos da administração pública, a entender o contexto que envolve esse tipo de iniciativa.

A metodologia utilizada para a elaboração deste artigo consistiu em uma discussão teórica sobre inovação no setor público e na aplicação de Questionário direcionado a atores chave do processo de implantação do programa InovaTCU. Também foi realizada análise de documentos do programa com foco no levantamento dos dados sobre quais foram as barreiras e quais foram os facilitadores na implantação do programa.

Após esta breve introdução, o artigo apresenta mais quatro seções. A seção dois apresenta o referencial teórico e se propõe a contextualizar a inovação no setor público, apresentando conceitos e abordagens sobre o tema; a seção três discute as principais barreiras e indutores/facilitadores envolvidos no processo de inovação; por sua vez, a seção 4 apresenta a metodologia da pesquisa realizada e discute os resultados alcançados; e, derradeiramente, a seção 5 apresenta as principais conclusões do artigo.

2. Inovação no Setor Público

Nos últimos anos o tema inovação tem ocupado um grande espaço nas discussões acadêmicas e na gestão dos órgãos públicos brasileiros. No setor público, surgem várias iniciativas que buscam estudar, entender e adotar esse fenômeno no âmbito governamental. Nesse sentido pode-se citar, o Concurso Inovação no Setor Público, promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); e o surgimento de vários laboratórios de inovação no setor público, como o Centro de Pesquisa e Inovação e o CoLAB-i do Tribunal de Contas da União (TCU), iniciativas que visam discutir, fomentar e disseminar os estudos sobre inovação no Setor Público.

Os estudos sobre o tema inovação tiveram sua origem, Segundo Ferrarezi *et al.* (2010), no âmbito da ciência e tecnologia. O conceito tinha caráter restrito à inovação tecnológica e era equiparável à invenção. Logo o estímulo à inovação era considerado como inerente às organizações privadas, movido pela competição e busca da maximização de lucros no ambiente de mercado.

A teoria de Schumpeter, autor central do tema inovação, defende o argumento da “destruição criativa” - processo dinâmico de substituição tecnológica - como um impulso para o capitalismo, que segue em constante processo evolutivo (Abreu, 2017). O autor ainda argumenta que a concorrência se centra na inovação e destrói estruturas antigas, substituindo-as por novas e elevando a economia a novos patamares de renda. Defende ainda que o desenvolvimento econômico surge por meio de mudanças no cotidiano econômico, iniciado de modo espontâneo e descontínuo. Nessas mudanças, as grandes empresas têm papel central justamente pelo impulso inovador e pela capacidade tecnológica, para geração de novos processos e produtos. Em sua análise, Abreu (2017) explica que nessa abordagem teórica a inovação é fruto de uma ruptura que tira o sistema do estado de equilíbrio por meio de um esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema.

Segundo Abreu (2017, p. 14-15), em contraponto a visão econômica schumpeteriana, surgiram inúmeras críticas do pensamento sociológico e, desse modo, novas perspectivas de análise emergiram (Andrade, 2001), ainda que diversos trabalhos, como o de Pinho e Santana (1998), tomassem como base a teoria schumpeteriana para investigar a gestão pública. Tais críticas remetem às diversas limitações que as pesquisas sobre inovação no setor público

apresentam, especialmente quando se observam os serviços públicos diretamente (Lima; Vagas, 2010). Outro aspecto que merece atenção refere-se ao fato de que o setor público é constantemente tido como criador do marco legal regulatório, como consumidor de inovações geradas pelo setor privado ou, ainda, como financiador de atividades de inovação, quase nunca, no entanto, como agente central e protagonista de processos de inovação (Koch; Hauknes, 2005).

Em seguida, impulsionada pelo surgimento dos princípios da Nova Gestão Pública, a qual propunha tornar as organizações públicas mais eficazes na prestação de serviços, emergiram novas visões sobre inovação e esta passou a ser percebida como compatível com a gestão pública, contudo com motivações diversas daquelas do mercado (Ferrarezi, 2010. p. 13).

Assim, surgiram diversos estudos e conceituações sobre inovação no setor público ou inovação no governo. Em artigo sobre inovações no setor público, Oliveira e Santos Júnior (2017, p. 37), citando vários autores que se debruçaram sobre o tema, apresentam algumas conceituações sobre inovação no setor público, das quais destacam-se:

De acordo com Lynn (1997), inovação no governo pode ser definida como uma transformação fundamental, disruptiva e original das tarefas essenciais da organização. No seu entendimento a inovação muda estruturas profundas, modificando-as permanentemente. Segundo Kattel *et al.* (2014), tal definição reverbera o trabalho de Wilson (1989), cuja concepção inicial do termo pretende diferenciar quaisquer mudanças no setor público das profundas modificações que deveriam realmente ser chamadas de inovações.

Por sua vez, J. Moore, Sparrow e Spelman (1997), entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização.

Já Newman, Raine e Skelcher (2001), definem inovação como mudança descontínua ou incremental de algo completamente novo para uma específica autoridade local, sendo necessário que a mudança já tenha sido implementada em vez de ser apenas uma aspiração ou uma iniciativa planejada. Mulgan e Albury (2003), que conceituam inovações no setor público como novas ideias que funcionam (ou seja, a novidade deve estar implementada), sendo inovações de sucesso entendidas como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade.

Koch e Hauknes (2005) defendem que a inovação é a implementação e a performance social de uma nova específica forma, ou repertório, de ação social, que é implementada deliberadamente pela entidade no contexto dos objetivos e das funcionalidades de sua missão corporativa.

Mulgan (2007), por fim, apresenta que a mais simples definição da inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); estejam implementadas; e sejam úteis (neste ponto destacando a necessidade de se verificarem seus impactos para verificação da entrega do valor público delas esperado).

Ainda conceituando inovação no setor público vale citar a definição da Comissão Europeia (2013), a qual defende que inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública.

Nesse ponto, é possível perceber a diferença entre a ideia de inovação no contexto econômico e empresarial e inovação no cenário público. Enquanto naquela o foco está em processos e produtos que aumentem a capacidade de competir e lucrar no mercado; nesta o conceito deve ser vislumbrado como ideias que aumentem a eficiência e a eficácia da atuação governamental, agregando valor a sua atuação e beneficiando a sociedade como um todo.

Abreu, em seu artigo “Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público” apresenta breve levantamento sobre a inovação no setor público brasileiro.

Segundo o autor, durante o período da Ditadura Militar o esforço de inovação na área pública se concentrava no nível local. Para tanto cita Farah (2005), o qual afirma “ao longo da década de 1980, inovar na área pública significava descentralização e estímulo à participação como forma de democratizar as decisões e o acesso a serviços públicos” (Abreu, 2017, p. 16 *apud* Farah, 2005).

Abreu ainda cita Avritzer e Navarro (2003), que argumentam que a abertura democrática brasileira, ocorrida com a Constituição de 1988, trouxe a possibilidade de inovações bastante substantivas no processo de relação entre governo e sociedade. Esse tipo de inovação pode conferir ao processo de elaboração e gestão de políticas públicas a inserção de novas vozes,

novos debates, encadeados por atores sociais que trazem suas demandas e visões. (Abreu, 2017, p. 16)

A interação entre governo e sociedade, por meio da participação democrática, pode gerar processos de inovação nos modelos de gestão pública, criando uma inteligência organizacional (Angelis, 2013) ou mesmo iniciativas de coprodução de serviços públicos (Askounis et al., 2012). Há, portanto, potencial (e uma crescente necessidade) para que esse debate se aprofunde na vertente pública, principalmente quando comparado ao volume de estudos no contexto privado (Abreu, 2017, p. 16).

Mas porquê inovar? Sobre o tema, Cavalcante e Cunha (2017, p.16) defendem:

"O argumento central é que a atuação do setor público, tanto a voltada à viabilização da inovação no setor privado quanto à interna ao aparato estatal, ultrapassam a visão restrita do papel do Estado meramente para fins de correção de falhas de mercado, incorporando também outras perspectivas, como a construção de (e participação em) sistemas de inovação. Adicionalmente, ainda no âmbito intragovernamental, as inovações se justificam pelas falhas de governo, pelo crescimento de problemas cada vez mais complexos e estruturantes (wicked problems) e de demandas por melhores serviços e mais participação no policymaking."

Em seu texto os autores argumentam que para além do argumento clássico de que a intervenção do Estado se restringiria à existência de falhas de mercado, como, por exemplo, concorrência imperfeita, externalidades, assimetria de informações e mercados incompletos; as possibilidades de atuação do Estado têm se ampliado, destacando-se a temática de inovação. Destacam que a inovação emerge como estratégia do setor público para lidar com falhas de governo (intervenção do Estado que leve a uma alocação mais ineficiente de bens e recursos, do que uma não intervenção); com problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos (Conhecidos como wicked problems, são, por exemplo: aquecimento global, migrações populacionais, consumo e tráfico de drogas, envelhecimento populacional); e com a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços públicos.

Nesse sentido, a inovação ultrapassou a barreira da opção e se tornou necessária, visto que as soluções ora empregadas não têm apresentado impacto satisfatório. Logo, inovar,

principalmente no setor público, tornou-se extremamente necessário para responder as maiores e mais complexas demandas que têm surgido e desafiado a gestão governamental.

3. Barreiras e facilitadores de inovação

A literatura sobre inovação tem apresentado diversas discussões sobre quais as barreiras e indutores estão envolvidos no processo de inovação. Barreira à inovação pode ser definido como "qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação" segundo Hadjimanolis *apud* Brandão e Bruno-Faria (2017, p. 147). Por outro lado, indutores à inovação podem ser definidos como fatores que influenciam as práticas de inovação.

Em relação aos indutores/facilitadores das práticas de inovação, existem vários estudos sobre quais são, como variam de acordo com o tipo de inovação e como os diferentes indutores afetam os resultados das inovações. Segundo Cavalcante e Camões (2017), a inovação na administração pública é afetada por uma variedade de fatores que, na maioria dos casos, tem seus impactos difíceis de serem mensurados individualmente. Devido ao seu contexto complexo, acadêmicos têm separado e enquadrado os indutores/facilitadores da inovação em grupos ou níveis.

Os autores citam que a estratégia mais usual é classificar os fatores influentes como internos e externos, avaliando assim seus impactos. Outra classificação indicada pelos autores é a de Bloch e Bugge (2013), os quais classificam os indutores da inovação conforme a percepção das partes interessadas: gestão interna; pessoal interno; forças condutoras políticas; organizações públicas; empresas (fornecedores e usuários); e cidadãos.

Ainda como resultado de revisão de literatura sobre indutores de processo de inovação, os autores citam estudo da ODCE (2015) em que foram utilizados dados de experiência de governos nacionais e subnacionais para elaborar um cenário no qual estabelece que a inovação é um resultado da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho e regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas. Em relação a esses fatores, há de se destacar que o fator pessoas abrange, além de gerentes e líderes, práticas de gestão de pessoas que promovem e incentivam a inovação. O fator conhecimento, segundo os autores, é considerado um aspecto essencial tanto do suporte quanto do atraso da inovação; deste modo, o fluxo de informações para novas ideias e como ele é gerenciado desempenham um papel

crucial no desenvolvimento da inovação. Sobre formas de trabalho, destacam que os governos têm investido em redes e colaborações no sentido de enfrentar problemas que são difíceis de resolver individualmente. Essas incluem “novas maneiras de trabalhar com os cidadãos, o setor privado e sociedade civil para co-desenhar serviços públicos” (OCDE, 2015,p. 9). Por fim, os autores chamam atenção para o fato de que os governos têm se esforçado em superar seu aparato normativo e processual que geralmente são vistos como barreira à inovação. Estes têm procurando novas abordagens para o gerenciamento de projetos focadas no resultado desejado e então adaptar os processos para alcançá-lo, em vez de formular políticas em torno de estruturas existentes (Cavalcante e Camões, 2017, 126).

Ainda sobre indutores/facilitadores à inovação, a Comissão Europeia, em sede de pesquisa com os stakeholders de inovação dividiu os fatores de influência em inovação em duas categorias que podem favorecer ou dificultar a inovação no setor público (Cavalcante e Camões, 2017, *apud* European Commission, 2013):

- Indutores Internos:
 - Cultura Organizacional;
 - liderança organizacional e atitude gerencial frente à mudança;
 - gestão de recursos humanos (incentivos em favor de inovação); e
 - comunicação interna e externa (canais de comunicação entre os inovadores do setor público e os diferentes stakeholders do ambiente externo).
- Indutores Externos:
 - quadro legislativo adequado;
 - necessidades públicas e expectativas;
 - rápida emergência de novas tecnologias; e
 - presença de impulso político (decisões, públicas ou não, que têm influência direta sobre a integração da inovação na agenda de tomada de decisão).

Os autores ainda apresentam classificação, baseada na classificação de Vries, Bekkers e Tummers (2016) e outro autores, que divide os fatores quatro níveis de influência, quais sejam (Cavalcante e Camões, 2017):

<ul style="list-style-type: none"> ● Fatores Organizacionais ○ Folga de recursos (humanos, financeiros ou estruturais); ○ Estilo da liderança; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fatores Ambientais ○ Pressões (mídia, demandas políticas...); ○ Participação em redes;
--	---

<ul style="list-style-type: none"> ○ Nível de aversão a risco; ○ Conflitos e estruturas organizacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relacionamento interorganizacional; ○ Órgãos próximos adotando a inovação; ○ Aspectos regulatórios.
<ul style="list-style-type: none"> ● Fatores Individuais ○ Autonomia funcional; ○ Estabilidade / mobilidade; ○ Experiência profissional; ○ Criatividade; ○ Aspectos demográficos; ○ Satisfação com o trabalho; ○ Envolvimento com o trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Características da Inovação ○ Facilidade no uso da inovação; ○ Vantagem relativa; ○ Compatibilidade; ○ Testabilidade.

Ainda sobre o tema, Isidro-Filho (2017) cita que os indutores de inovação são caracterizados como influências que são geradas para gerar inovação, ou fatores-chave que condicionam o processo de inovação. Nesse sentido, sintetiza alguns tipos de indutores: Orientado a problema - Introdução de inovações para responder a um ou mais problemas específicos, tais como fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, entre outros; não orientado a problema - Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior, em vez do tratamento de problema específico; Impulso Político - Mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Pode ser baseada em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões. Também pode refletir-se através da imposição de metas de desempenho; Fatores Tecnológicos - Surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionam oportunidades de inovação; e Imposição Legal - Criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induzem inovação.

Quanto às barreiras ao processo de inovação, Brandão e Bruno-Faria (2017), em revisão de literatura sobre o tema, sintetizaram como principais barreiras citadas por diversos autores: rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários.

As citadas autoras, conduziram pesquisa sobre as barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção dos dirigentes. Um dos produtos dessa pesquisa constitui-se em quadro demonstrativo das principais barreiras

apontadas por dirigente que conduziram processos inovadores em suas organizações, dentre as quais se destacaram: dificuldade de articulação intersetorial, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada e resistência à inovação e aversão ao risco.

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

Fonte: Brandão e Bruno-Faria, 2017, p. 156

Observa-se que existem alguns pontos convergente entre as barreiras abordadas pela literatura e as levantadas pela pesquisa.

Nesse sentido a rigidez de regulamentações ou restrições legais, como seja, é um tipo de barreira que impõe dificuldades ao processo de inovação. Autores como Mulgan (2007) e The Gallup Organization (2010) já havia citado essa barreira como elemento dificultador no desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, políticas públicas ou serviços.

Observa-se que especialmente no Brasil essa barreira encontra um grau a mais de dificuldade, visto que o país é reconhecido por ter um ambiente regulatório complexo, onde regulamentos se sobrepõe e muitas vezes esgotam as possibilidades de atuação. Soma-se a isso a dificuldade existente em alterar regulamentos, o que muitas vezes acaba por envolver esferas políticas que têm os seus próprios interesses.

Citam, ainda, como barreiras à inovação apontadas em sua pesquisa: rigidez e a verticalização das organizações, e falta de coordenação e interação entre departamentos. Segundo as autoras "estruturas hierárquicas rígidas podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes" e, ainda, citando Mulgan (2007) e Bloch (2011) afirmam que estruturas inadequadas e a baixa integração entre departamentos costumam gerar obstáculos à inovação no setor público.

As autoras ainda salientam que, tanto na literatura, como na pesquisa realizada, é apontado como barreira à inovação no setor público a resistência e aversão de alguns membros, ou mesmo da organização, ao risco. Ressaltam que a análise de risco é uma importante etapa do processo de concepção de programas e políticas públicas, visto que a sua implementação afeta a vida de milhões de pessoas em um ambiente de restrição orçamentária e de busca constante pela melhoria da qualidade dos gastos. Concluem que é fundamental compreender como atores e organizações públicas percebem o risco e apontam como fator-chave para encorajar o comportamento inovador dos servidores públicos o estudo dos riscos envolvidos. Destacam, ainda, a necessidade dos gestores incentivar a experimentação e compreender que a inovação é algo benéfico para o setor público.

Outros fatores que constituem barreiras à inovação no setor público citados na literatura são: falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem no setor público (The Gallup Organization, 2010; Bloch, 2011). Nesse sentido, 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; falta de apoio da liderança política ou de dirigentes do alto escalão a determinado tema ou iniciativa inovadora (Potts e Kastle, 2010); e oferta insuficiente de capacitação para que servidores públicos desempenhem adequadamente suas funções e tenham contato com novas ideias. As autoras citam VanGundy (2007) e The Gallup Organization (2010), os quais destacam, a carência de profissionais qualificados como um fator que desestimula a inovação em organizações públicas.

4. Análise dos resultados da pesquisa

Para discutir os facilitadores e as barreiras à implantação do programa inovaTCU no Tribunal de Contas da União, além da análise de publicações e documentos relativos ao programa, foram realizadas entrevistas com atores chaves que estiveram envolvidos com a gênese do programa. Os atores participaram da implantação do InovaTCU e atualmente trabalham com iniciativas inovadoras no Centro de Pesquisa e Inovação do TCU. O método de coleta de dados consistiu em entrevistas com questões abertas, as quais tinham como objetivo possibilitar que o entrevistado compartilhasse o máximo de sua experiência. As entrevistas foram realizadas no primeiro trimestre de 2018 e o roteiro consta no Anexo I deste artigo.

As questões da entrevista foram embasadas na discussão apresentada no tópico 3 e buscaram abordar quais fatores influenciaram na implantação do programa de inovação e como se deu essa influência. Os fatores abordados foram: cultura organizacional; lideranças organizacionais, patrocínio e apoio político; leis e normativos; necessidades públicas e expectativas dos cidadãos; emergência de novas tecnologias; e estrutura do programa.

O primeiro aspecto trabalhado foi a cultura organizacional do órgão. O objetivo foi discutir como a cultura da instituição influenciou o processo de implantação do programa de inovação. Nesse sentido, a pesquisa realizada revelou que a cultura organizacional certamente teve influência extremamente positiva na implantação do programa de inovação.

Em um primeiro momento, a pesquisa revelou que a cultura de inovação surgiu em contraposição à postura conservadora, baseada em bases legais e foco em conformidade. Foi destacado que o órgão tem evoluído, nos últimos anos, no sentido de transitar de uma cultura bastante burocrática, legalista e focada em conformidade, para uma cultura bem mais flexível e muito mais voltada à eficiência. Essa mudança tem proporcionado o aumento de

oportunidades de iniciativas inovadoras que focam seus resultados em aumento de desempenho e produtividade.

Outra face dessa mudança cultural consiste na demanda dos técnicos por novas soluções para melhorar a sua atuação. Nesse sentido, foi destacado que em contraposição a uma cultura da inércia, onde as pessoas se sentem confortáveis em fazer o trabalho do mesmo jeito que sempre foi feito, vem surgindo uma forte demanda interna por capacitação em novas tecnologias e conhecimentos capazes de agregar valor aos seus trabalhos e iniciativas. A complexidade e a multiplicidade de políticas públicas têm impulsionado o corpo técnico a buscar alternativas inovadoras para responder a questões que constantemente surgem em suas mesas.

Quanto às lideranças organizacionais, patrocínio e apoio político destacaram-se duas situações distintas. Em sua gênese o programa teve um forte patrocínio da maior autoridade do órgão e se constituiu uma das maiores marcas da gestão. Já em um segundo momento as demais lideranças foram conquistadas por meio de apresentação de resultados do programa.

A pesquisa revelou que o patrocínio inicial de uma autoridade do órgão foi essencial para a implantação de um programa de inovação. O apoio institucional deu suporte para o projeto, oferecendo estrutura necessária e estabilidade para a implantação. Foi destacado, inclusive, que inicialmente o projeto foi permeado por um ar de personalismo, o que não seria ideal para aquele momento. Portanto o patrocínio inicial foi claramente *top down*.

Em um segundo momento, o programa passou a se legitimar junto às demais lideranças por meio de resultados. Mesmo com a troca de gestão do órgão, o programa de inovação tem se sustentando e progredido, a ponto de ser visto como permanente, devido a sua capacidade de produzir resultados interessantes e impactantes, que conquistam o apoio das lideranças da organização. Desta forma, do ponto de vista técnico, o programa tem se revestido de um caráter *botton up*.

Em relação às lideranças, também foi destacada a necessidade de condução da atuação política do programa. O impacto político das iniciativas inovadoras necessita ser bem estudado e avaliado para que tenham sucesso. Quanto a isto, foi destacado que, em geral, algumas resistências podem surgir quando uma iniciativa tem potencial de alterar o equilíbrio de poder, o que pode gerar algum tipo de desconforto nas lideranças instituídas. Esse desconforto pode ser ou não legítimo, mas o que faz a resistência surgir é a possibilidade de uma quebra da "paz institucional" por meio da alteração de estruturas de poder do órgão. Nesse contexto, a pesquisa

revelou, por meio da visão do entrevistados, a importância da inovação não alterar significativamente o equilíbrio de poder no órgão, pois, ainda que ela traga um grande benefício para a instituição, mas de alguma forma traga algum prejuízo para algum grupo, ou mesmo não que não cause prejuízo, mas favoreça ou fortaleça um grupo em detrimento de outro grupo, aquele que se sentir de certa forma lesado pela iniciativa inovadora vai usar de sua posição política para criar obstáculos à sua implantação para manter o status quo político.

Percebe-se, portanto, que na implantação do programa de inovação, o patrocínio inicial da administração superior, bem como o apoio político constituíram facilitadores indispensáveis para o sucesso. Também se destacou que a apresentação de resultados do projeto é um forte facilitador para as políticas de inovação. Por outro lado, alterações significativas nas estruturas de poder político do órgão podem surgir como barreira às iniciativas inovadoras, de forma que os responsáveis por ações inovadoras devem identificar esse risco e preparar-se para responder a ele.

Quanto à influência ou impacto de leis ou normativos internos no processo de implantação do programa de inovação ou em ações inovadoras, foi identificado que de maneira geral as pessoas tendem a criar uma cultura de que as leis e normas constituem obstáculos à atuação inovadora. Foi identificado que, muitas vezes, o ambiente legal é visto como impeditivo de qualquer iniciativa que não seja aquela que está culturalmente legitimada, em outras palavras o “sempre foi feito desse jeito”.

Foi percebido que para evoluir em projetos de inovação é necessário entender o ambiente legal não como barreira, mas sim como condutor do campo de atuação das iniciativas. É necessário compreender o ambiente legal de forma a visualizar as possibilidades de atuação não tradicional, mas da mesma forma legal, possibilitando que iniciativas inovadoras superem a percepção do ilegal.

Quanto à percepção das necessidades públicas e expectativas dos cidadãos na implantação do programa de inovação, destacou-se a intensa interação não só com outros laboratórios de inovação de órgãos da administração pública, mas também com organizações fomentadoras de controle social, universidades e organismos internacionais. Percebe-se um movimento da administração pública no sentido de fomentar parcerias que possibilitem a criação e evolução de inovação.

Destacou-se que diversas iniciativas inovadoras buscam dar resposta ao crescente controle social, por meio de transparência, abertura e participação de partes interessadas, sejam

públicas, privadas ou sociedade civil. Ou seja, a inovação não só tem partido de dentro da administração pública para o cidadão, mas também tem sido encarada como forma de responder ao crescente aumento de expectativa dos cidadãos e ao crescente controle ativo da sociedade.

Percebe-se ainda que a demanda dos parceiros e da sociedade é um forte indutor de iniciativas inovadoras. Nesse sentido, se os parceiros do órgão estão utilizando novas tecnologias e se seus clientes começam a demandar e esperar por resultados com maior nível de qualidade e celeridade, ou mesmo, percebendo o ambiente, demandam por novos tipos de serviços ou interações, o órgão se vê obrigado a investir em projetos e tecnologias que inovem nos seus processos e resultados.

A título de exemplo de demanda inevitável do ambiente externo, pode-se citar a crescente exigência por produtividade. Em resposta a essa demanda os órgãos devem investir em inovações processuais e tecnologias de forma a aumentar consideravelmente sua produtividade, quebrando com formas tradicionais de produzir e entregar resultados. Soma-se à imperatividade desse investimento o fato de que cada vez mais se tem menos pessoas para entregar o mesmo resultado, contudo a demanda indica que esse mesmo resultado já não é o bastante, é preciso ir além. E a solução para responder satisfatoriamente essa demanda depende de iniciativas inovadoras.

O surgimento de novas tecnologias foi citado, em mais de uma oportunidade, como o principal indutor de programas de inovação e iniciativas inovadoras. Nesse sentido foi destacado que o surgimento e democratização de novas tecnologias gera um aumento de expectativas da sociedade como um todo, de forma que, se há alguns anos o órgão era considerado produtivo, mas hoje, ainda emprega os mesmos métodos produtivos, corre o risco de ser considerado improdutivo frente à novas expectativas e demandas. Também se destacou que novas tecnologias possibilitam o enfrentamento de problemas mais complexos e de difícil solução, bem como favorecem o compartilhamento de conhecimento e interação entre os mais diversos atores na busca por soluções.

Logo, os órgãos governamentais devem estar preparados para absorverem essas novas tecnologias e se mobilizarem para responder a expectativa por melhores serviços e por nova soluções, e essa preparação passa pela implantação de programas de inovação, bem como por ações inovadoras.

Contudo, foi destacado que, apesar de constituir um dos principais indutores de iniciativas inovadoras, a aplicação de tecnologias emergentes pode gerar uma grande barreira à

inovação, qual seja: a rejeição ao risco de falhas iniciais nos projetos inovadores. Nesse sentido foi verificado que se projetos inovadores apresentam algumas falhas na implantação, podem gerar uma aversão dos gestores a implantar novas iniciativas. Essa situação é causada pela baixa adesão ao risco de falha por parte dos gestores, que, por vezes, preferem manter o *status quo*, fazendo seu trabalho em um ambiente controlado, do que de certa forma se expor na tentativa de inovar e correr o risco de decréscimo de prestígio ou perda de função.

Em relação à estrutura para implantação do programa pesquisado, as entrevistas revelaram que em seu início foi disponibilizada uma estrutura satisfatória para os objetivos que eram propostos, sendo um grande facilitador dos resultados alcançados. O que significa dizer que o programa, no seu início, contou com pessoal qualificado e dedicado exclusivamente ao programa, bem como contou com estrutura física adequada para as atividades, em grande parte devido ao apoio político e patrocínio da alta administração.

Contudo destacou-se, também, que a evolução do programa e a constante entrega de produtos e resultados, ocasionou uma demanda por serviços do programa maior do que a sua capacidade de atendimento. Nesse sentido, na atualidade, devido às limitações de estrutura do programa de inovação, nem todas as demandas internas podem ser atendidas, fato que pode ser considerado uma barreira à inovação, uma vez que nem todas iniciativas inovadoras propostas têm recebido o apoio necessário para o seu desenvolvimento e implantação.

Por fim, o quadro abaixo demonstra os principais indutores e facilitadores, bem como as barreiras, que foram observadas na implantação do programa de inovação, de acordo com a pesquisa realizada.

Indutores/Facilitadores	Barreiras
Crescimento de uma Cultura da Inovação	Potenciais alterações na estrutura de poder da instituição
Patrocínio político da alta gestão	Percepção equivocada de leis e normativos como obstáculos a atuação inovadora
Alcance de resultados	Pouca receptividade do risco
Demanda da sociedade e dos parceiros por	Estrutura existente x Crescimento da

serviços resultados	demanda por serviços inovadores
Emergência de Novas Tecnologias	
Estrutura Inicial do projeto	

5. Conclusão

O tema inovação tem sido constante nas pautas de praticamente todos os órgãos públicos. Investir em novas formas de trabalho é imperativo para enfrentar os desafios que tem se apresentado a cada dia na administração pública, e, definitivamente, programas de inovação são ferramentas imprescindíveis, pois possibilitam o surgimento de novas formas de pensar, agir e transformar os modelos atuais.

Para se implementar programas de inovação é importante conhecer as forças envolvidas no processo. Entender quais fatores podem se constituir como facilitadores e indutores, bem como quais podem surgir como barreiras à inovação pode ser determinante para o sucesso de iniciativas inovadoras.

A pesquisa realizada se propôs a discutir indutores/facilitadores e as barreiras à implantação de um programa de inovação em um órgão público, o objetivo da pesquisa foi apresentar um quadro com as forças envolvidas no processo de implantação de um programa inovação e assim contribuir com outros órgãos da administração pública.

Nesse contexto um dos principais pontos que a pesquisa revelou como indutor foi que se tem percebido um crescimento da cultura de inovação dentro do órgão, o que quer dizer que cada vez mais as pessoas têm procurado por novas soluções para melhorar sua atuação, em contraponto a cultura conservadora que antes predominava. Outro indutor que se destacou foi a demanda externa, representada pela sociedade e a crescente reivindicação por melhores resultados e pela crescente inovação dos parceiros, que por meio de sua atuação induzem a melhoria de atuação de outros órgãos. Também se destacou que o patrocínio da alta administração é essencial para o sucesso de iniciativas inovadoras, contudo, o patrocínio sem resultados não se legitima, de forma que é necessário o alcance de resultados para legitimar o patrocínio da alta administração e conquistar o apoio da administração de médio escalão, bem como do corpo técnico da instituição.

Quanto às barreiras, destacou-se a necessidade de, no processo de implementação de programas de inovação e de ações inovadoras, avaliar o impacto de potenciais alterações na estrutura de poder da instituição. Essa avaliação, que deve identificar os atores que serão afetados e as alterações que poderão ocorrer, permitirá que a equipe mapeie a melhor abordagem para implementação da ação inovadora. Também se destacou como barreira o baixo apetite ao risco dos gestores. Nesse contexto foi sublinhado que a mínima possibilidade de perda de função ou desprestígio pessoal pode reduzir consideravelmente a aspiração de implantar uma iniciativa inovadora, e, conseqüentemente, dificultar o surgimento de novas soluções. Por fim, salientou-se que para superar essas barreiras é necessário que os programas de inovação apresentem resultados concretos e que incontestavelmente tragam melhorias para o órgão, conquistando, assim, mais apoio e expandindo as probabilidades de atuação inovadora.

Por fim, destaca-se que houve algumas limitações de pesquisa. Alguns dos potenciais entrevistados, devido à natureza do cargo que ocupam, não conseguiram disponibilidade para responder a entrevista, de forma que não foi possível realizar todas as entrevistas inicialmente planejadas. Contudo a qualidade e a quantidade de informações alcançadas nas entrevistas realizadas foram suficientes para preencher esta lacuna. Saliente-se também que os resultados alcançados nesse artigo tratam apenas de facilitadores e barreiras à implantação de um programa de inovação, de forma que o estudo de outros programas de inovação no âmbito de outros órgãos e poderes pode apresentar um quadro bem mais amplo dos fatores envolvidos na implantação de programas de inovação e proporcionar uma discussão mais aprofundada do tema. Em relação à inovação, merece destaque para futuros estudos, a análise dos resultados que tem sido alcançado por meio de ações inovadora e como o impacto desses resultados pode ser encarado como facilitador ou barreira a novas iniciativas inovadoras.

Referências bibliográficas

- ABREU, J. C. A. de; **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público.** Cadernos Enap 48 –Brasília: Enap, 2017.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. **Barreiras à Inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção dos dirigentes.** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, P. *et al.* **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?** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture.** Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Governo Eletrônico 2015, Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro.** São Paulo, 2016
- FERRAREZI, E. *Et al.* **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudanças da gestão no governo federal?** Cadernos Enap 34 – Brasília: Enap, 2010.
- ISIDRO-FILHO, A. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014.** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- OLIVEIRA, L. F.; SANTOS JÚNIOR, C. D. **Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção.** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico do Programa de Inovação: InovaTCU.** Brasília: [s.n.], 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/innovatcu/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

Tiago Aguiar de Souza

Auditor Federal de Controle Externo, Atualmente na Secretaria de Infraestrutura Urbana.

E-mail <tiagounb@gmail.com>

Apêndice I

Roteiro de Entrevistas para TCC

Problema de pesquisa: na visão das pessoas envolvidas, quais foram as barreiras e quais foram os indutores/facilitadores no processo de implantação do programa inovação?

1. Em sua percepção, como a cultura organizacional influenciou o processo de implantação do programa de inovação. Você considera que o Órgão tem uma cultura inovadora ou uma cultura reticente quanto a ações que tragam inovações? A estrutura organizacional teve influência no processo?
2. Em sua percepção, qual foi o papel das lideranças organizacionais na implantação do programa? Geralmente estavam abertos ou em busca de inovações que pudessem melhorar ou transformar a forma de trabalho de suas equipes?
3. Em sua percepção, como o quadro legislativo brasileiro influenciou no programa? Foi indutor ou barreira? E os normativos internos? Qual ou quais foram sua influência?
4. Na implantação do programa foram consideradas as necessidades públicas e as expectativas dos cidadãos? Como foi tratado esse fator? O que se levou em consideração? Teve algum impacto? Qual?
5. Em sua percepção, como a emergência de novas tecnologias influenciou no programa?
6. Como as decisões políticas (de alta administração) influenciaram no programa? Houve patrocínio? Se sim, como foi conquistado? O apoio político partiu de baixo para cima (*Bottom - Up*) ou partiu de cima para baixo (*Top - down*)?
7. Houve resistência a algumas iniciativas propostas? Se sim, quais foram os argumentos dos resistentes? Como foram enfrentados ou contornados?
8. Em sua percepção, a estrutura disponibilizada para o programa (pessoal, recursos orçamentários/financeiros, estrutura) foi suficiente?
9. Em sua opinião quais foram os principais indutores/facilitadores para a implantação do programa? E as principais barreiras enfrentadas?
10. Você considera que a equipe era ciente desses fatores? Havia algum tipo de estratégia pré-definida para enfrentar barreiras ou potencializar indutores/facilitadores?