

## INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM OLHAR SOBRE OS ESTUDOS BRASILEIROS

### INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR:

Fernanda Julyanna Silva dos Santos<sup>1</sup>  
Hironobu Sano<sup>2</sup>

#### RESUMO

A inovação no setor público constitui tema emergente no cenário nacional, tanto no que se refere às ações inovadoras empreendidas nos órgãos públicos ou à discussão teórica de como conceituar, caracterizar e até mesmo desenvolver a inovação. Este artigo tem como objetivo identificar quais as principais teorias sobre inovação na gestão pública estão sendo aplicadas ou desenvolvidas no Brasil. Para tanto, fez uso de pesquisa documental e análise qualitativa dos artigos publicados sobre a temática no período de 2006 a 2015. Os artigos foram analisados a partir da leitura da sua introdução, referencial teórico, metodologia de pesquisa e considerações finais. Pode se observar que os estudos passam a ser publicados a partir de 2010 e, em sua maioria, buscam analisar uma experiência de inovação. Ao desenvolver suas análises constata-se que os estudos buscam suporte teórico nas teorias sobre inovação setor privado ou nas conceituações sobre inovação pública desenvolvidas no âmbito internacional.

#### ABSTRACT

Innovation in the public sector is an emerging theme in the national scene, both with regard to innovative actions undertaken in public bodies or theoretical discussion of how to conceptualize, characterize and even develop innovation. The main goal of this paper is to identify the main theories on innovation in public management are being implemented or developed in Brazil. For this purpose, we made use of desk research and qualitative analysis of articles published on the subject from 2006 to 2015. The articles were analyzed from reading his introduction, theoretical framework, research methodology and final considerations. It may be noted that the studies are now published from 2010 and, in most cases, seek to analyze an innovation experience. When developing its analysis it appears that the studies seek theoretical support in the theories of innovation in the private sector or conceptualizations of public innovation developed at the international level.

**Palavras-chave:** inovação; gestão pública; teoria.

**Keywords:** innovation; public management; theory.

<sup>1</sup> Professora da Escola de Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

<sup>2</sup> Doutorado em Administração Pública e Governo – FGV-EAESP (2008), Mestrado em Administração Pública e Governo – FGV-EAESP (2003).

A inovação é uma temática que emerge no início do século XX sendo considerada como essencial para o desenvolvimento e propulsão das economias contemporâneas, e tem seu foco acadêmico inicialmente voltado para estudos unicamente de análise desse fenômeno no âmbito privado (LIMA; VARGAS, 2012). Nesse período inicial e durante um longo percurso, as organizações públicas eram vistas apenas como um suporte à inovação por meio da delimitação de arcabouço legal regulatório, financiamento de atividades de inovação no setor privado, consumidor de produtos inovadores gerados pelo setor privado, entre outros aspectos de natureza passiva (KOCH; HAUKNES, 2005). Entretanto, a inovação vem ganhando importância como tema estratégico para o incremento da gestão pública (MULGAN; ALBURY, 2003) e se consolida como uma nova área de pesquisa. E seu desenvolvimento vem sendo pautado pela transferência de conceitos do campo da inovação no setor privado para o setor público (ROSTE, 2005)

A transferência e adaptação de conceitos entre as áreas acabam, muitas vezes, gerando incoerências, tendo em vista que a gestão pública destoa da ótica da gestão privada, principalmente no que se refere ao fato de a gestão privada possuir agentes operando dentro de um contexto de incentivos financeiros. Segundo Koch e Hauknes (2005), o processo de inovação desenvolvido dentro do setor privado é estruturado de forma mais simples do que no setor público, o que geraria transtornos nessa simples transferência de conhecimentos.

A literatura internacional já deu alguns avanços na construção de uma teoria de inovação dentro da gestão pública (KOCH; HAUKNES, 2005; MULGAN; ALBURY, 2003; ROSTE, 2005; NELSON, 2012; BORINS, 2001), entretanto alguns aspectos precisam ser resguardados e trabalhados para que haja o desenvolvimento de uma teoria mais próxima à realidade brasileira. Partindo da hipótese de que a inovação na gestão pública é permeada com características administrativas e sociais de uma nação, espera-se que a inovação dentro da realidade brasileira tenha características próprias.

Apesar do pouco desenvolvimento da temática no âmbito da gestão pública, a inovação tem contribuído para se entender os processos de mudanças sociais e econômicas relativas às instituições públicas (ROSTE, 2005), tanto no enquadramento internacional

quanto nacional. Apesar de ainda não existir um marco teórico consolidado, estudos nacionais sobre inovação na gestão pública tem sido desenvolvidos principalmente com o objetivo de desenvolver uma reflexão e/ou análise de experiências práticas, o que pode contribuir para a emergência de uma teoria da inovação aplicável ao panorama brasileiro. Esses trabalhos são desenvolvidos a partir de uma base teórica, que é então encaminhada para a análise das experiências ou estudos de caso.

Este trabalho, portanto, busca identificar quais os arcabouços teóricos tem sido utilizado nos trabalhos produzidos nacionalmente para se compreender a inovação na gestão pública. Para tanto, será realizada uma revisão da literatura nacional a partir de uma pesquisa bibliográfica, compreendendo o período de 2006 a 2015, e promovendo uma discussão conceitual sobre a inovação no setor público.

Além desta introdução, o artigo conta com mais quatro seções: na segunda seção é desenvolvida a metodologia do trabalho; na terceira é apresentada uma discussão a respeito do que é a inovação e como vem sendo abordada no setor público; a apresentação dos resultados e sua discussão estão presentes na quarta sessão; e, por fim, a última sessão apresenta as considerações finais.

## 2 METODOLOGIA

---

O presente estudo se caracteriza como sendo uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. O método de coleta de dados utilizado foi a coleta de documentos e artigos publicados em periódicos nacionais, portanto fez uso de dados secundários.

Os trabalhos de revisão são estudos que fazem a análise da produção biográfica de uma determinada área em um período de tempo. Estes estudos podem utilizar e analisar a literatura disponível sobre diversos enfoques: teórico sobre o tema, empírico sobre as pesquisas anteriores e metodológicas (FLICK, 2009), sempre no intuito de fornecer uma visão geral sobre um tópico específico. Assim, permite ao pesquisador usar informações provenientes da literatura enquanto conhecimento sobre o contexto, delimitando o que ocorreu e o que está ocorrendo de forma periódica no campo de estudo (FLICK, 2009).

Dentre os vários objetivos que essa revisão pode assumir, como citado anteriormente, um consiste em identificar e descrever os trabalhos encontrados e analisar

as suas contribuições para um tema de estudo, ou seja, enfoque teórico sobre o tema. Esta pesquisa tem justamente essa proposta ao buscar apresentar os resultados de uma revisão da literatura nacional desenvolvida para identificar quais os arcabouços teóricos tem sido utilizado nos trabalhos produzidos nacionalmente para se compreender a inovação na gestão pública. Assim, de acordo com Flick (2009), usamos a literatura empírica sobre o tema para identificar quais abordagens teóricas foram utilizadas e discutidas na inovação em gestão pública no Brasil.

Dentro dessa proposta, e para atingir o objetivo de pesquisa, foram analisados os artigos sobre a temática da inovação na gestão pública entre os anos de 2006 até o presente ano de 2015, em dois periódicos nacionais especializados em publicações relacionadas à gestão pública: Revista de Administração Pública (RAP) e Revista do Servidor Público (RSP).

O acesso ao campo de estudo ocorreu por meio das páginas eletrônicas dos periódicos. Assim, a busca dos artigos publicados entre os anos de 2006 e 2015 foi feita por meio do acesso ao portal de cada revista, nos campos destinados para busca. Foram utilizadas as palavras “inovação” e “inovação na gestão pública” como critério de pesquisa e as mesmas poderiam compor o título do artigo, palavras-chaves ou conteúdo geral.

A pesquisa comportou alguns processos de decisão com relação a sua amostragem. A primeira refere-se à amostragem de casos, na coleta dos dados, onde foi decidido quais revistas participariam da pesquisa na coleta dos artigos; a escolha dos dois periódicos deveu-se à contribuição dos mesmos para a temática de gestão pública (PACHECO, 2003). Logo depois se realizou uma coleta inicial nos dois periódicos, resultando em um total de dezesseis trabalhos na Revista de Administração Pública e doze trabalhos na Revista do Servidor Público. Após leitura e análise dos mesmos foram selecionados os trabalhos que traziam em seu escopo conceitos referentes à inovação na gestão pública. Assim, a amostra final foi composta por dez trabalhos, dos quais seis são da RAP e três da RSP que, portanto, se estes constituem no universo a ser considerado neste trabalho.

Na seção seguinte são apresentadas algumas discussões e conceitos sobre a inovação a fim de subsidiar o entendimento dos artigos que foram selecionados na pesquisa.

A inovação, de acordo com Spink (2003), não é uma característica apenas da modernidade, pois, para o autor, a inovação é algo que provoca mudanças no estabelecido, permeando o processo histórico da humanidade que é composto justamente pela introdução da novidade. A partir desse entendimento, podemos dizer que a inovação permeia os diversos setores da sociedade não sendo característica única das empresas e do setor privado, apesar de seu desenvolvimento inicial ter se dado nesse setor. A partir da ampliação do interesse em outros setores, o escopo da inovação foi crescendo e abrangendo outras conceituações (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

A teoria da inovação iniciou seu desenvolvimento dentro do sistema produtivo, que tem como base o capitalismo, por meio dos estudos de Schumpeter e se desenvolveu em direção a outras áreas por meio de extensão e permuta de conceitos. Dessa forma, como dito anteriormente, a inovação no setor público tem sido conceituada por meio da transferência de conceitos da inovação oriundos da área do setor privado (ROSTE, 2005).

Fazendo essa relação, Pinho e Santana (1998) desenvolvem um conceito de inovação na gestão pública a partir da abordagem de inovação no sistema econômico desenvolvido por Schumpeter. Para tanto, trazem as variáveis de estratégia de governo, concorrência entre governos, crises governamentais, competição entre governos e por eleitores como equivalentes ao encontrados no setor privado: estratégia organizacional, concorrência, fechamento e crise econômica da empresa, competição pela fatia de mercado (PINHO; SANTANA, 1998). Os autores fazem essa analogia sempre ressaltando que há limites na transferência de conceitos entre os setores privado, de onde surge o conceito de inovação de Schumpeter, e o público, onde pretendem desenvolver a ideia de inovação.

Assim, ao discutir a inovação voltada para o setor público se faz necessário formar um paralelo entre os conceitos de monopólio, concorrência, destruição criativa, preço e demais termos que são a base do conceito de inovação proposto pelo autor para a esfera da gestão pública e política. Os governos apresentam um monopólio na prestação de serviços que não identificamos no mercado privado, neste, quando existe, logo passa a ser extinto. Esse mesmo monopólio inibe a formação de concorrência no serviço público da forma típica que se desenvolve no mercado entre as empresas. Na esfera pública a concorrência passa a

ser trabalhada entre os níveis de governo ou entre partidos na busca por eleitores (PINHO; SANTANA, 1998). Outro paralelo está no conceito de destruição criativa que o autor apresenta como sendo o progresso e avanço tecnológico característico da história da humanidade, assim podemos pensar a destruição criativa dentro do setor público como fruto do avanço e evolução da sociedade que fazem com que a estratégia de governo se modifique. Esse confronto e adequações de conceitos dentro de duas perspectivas sociais e econômicas diferentes são necessários para que os limites de cada área, no caso a pública, sejam respeitados.

Koch e Hauknes (2005), por seu turno, elaboraram um relatório onde buscaram expor as características, atividades e impactos da inovação no setor público. Na discussão, os autores apontaram que a inovação no setor público é bem mais complexa do que no setor privado. Os autores pensam a inovação não apenas a partir das atividades baseadas no mercado, mas a partir da fabricação e formação das atividades, isto porque o setor público pode trabalhar na produção material de “coisas”, mas volta a maior parte das suas atividades para a aplicação de “coisas” que já existiam ou a prestação de serviços e, assim, a inovação permeia o acompanhamento de mudanças organizacionais ou o desenvolvimento de políticas.

De acordo com Roster (2005), a teoria da inovação não constitui uma teoria formal estabelecida, mas sim permeada por várias disciplinas como economia, gestão, psicologia organizacional, teoria cognitiva, teoria do sistema, que abordam esse tema. O autor aborda a compreensão básica da inovação dentro do setor público a partir da abordagem sistêmica de sistemas de inovação. Nessa perspectiva, a inovação é trabalhada numa visão holística onde são considerados os elementos não apenas econômicos do processo de inovação, mas também os organizacionais, institucionais, sociais e políticos, bem como os fatores e mecanismos relacionais. Entende-se que a inovação não é um processo linear começando em universidades e laboratórios do governo e, em seguida, transferido por meio de empresas ao mercado, mas sim processos iniciados dentro da empresa na busca e resolução de um problema.

O autor desenvolveu um estudo, a partir de um projeto de pesquisa denominado PUBLIN, no âmbito de um programa de investigação de desenvolvimento tecnológico e conhecimentos socioeconômicos. Neste estudo, pretendeu fornecer uma compreensão

básica das tradições teóricas que poderiam ser mais adequados para estudar a inovação no setor público, explorando a possibilidade de transferir conceitos a partir de estudos da inovação no setor privado para estudos de inovação no setor público. Argumentou ainda que esse relacionamento teórico é necessário por considerar que o setor público se apresenta de forma vasta e complexa devido à interação de diversas organizações, atores, bem como outros elementos sociais (ROSTER, 2005).

De forma geral, observamos que a inovação no setor público vem sendo construída a partir da transferência e adaptação de sua definição no setor privado, o que é esperado, já que este constitui o berço de emergência do conceito, e a partir de estudos que foram desenvolvidos vai se observando suas características e abordagens próprias dentro da gestão pública. Observa-se também que ao longo do desenvolvimento, os teóricos incorporam novas características e tornam a temática mais complexa. O questionamento que fica é como essa discussão tem se apresentado na literatura nacional e como vemos a inovação dentro do setor público brasileiro. É em busca desse entendimento, nem que seja inicial devido ao recente desenvolvimento da temática, que pretende alcançar minimamente neste trabalho.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

---

Os artigos foram analisados a partir da leitura da sua introdução, referencial teórico, metodologia de pesquisa e considerações finais. Esta análise foi desenvolvida com o intuito inicial de selecionar os artigos que apresentavam ou discutiam a inovação na gestão pública.

A seguir são apresentados os autores e ano dos trabalhos, o título, o objetivo do estudo, no intuito de contextualizar o trabalho, e, por fim, os dados de interesse para esse artigo: os autores que foram utilizados para dar a fundamentação teórica nos trabalhos sobre a inovação.

Antes de partir para a apresentação e análise dos teóricos tratados nos trabalhos, é válido observar que os artigos apresentam data recente de publicação. Os trabalhos identificados na pesquisa foram publicados a partir do ano de 2010, o que fortalece o

apontamento de Matthes et al. (2009) ao afirmar que a inovação no setor público é um campo recente de investigação acadêmica, mas que está em crescimento.

Quadro 1 – Artigos selecionados no periódico RAP

Autor	Título	Objetivo	Teóricos que tratam da inovação
Brandão; Bruno-Faria, (2013)	Research on public sector innovation: analysis of scientific literature in national and international journals in the area of administration	Apresentar um panorama da produção científica em periódicos nacionais e internacionais sobre inovação no setor público no período entre 2000 e 2010.	Birkinshaw, Hamel e Mol (2008); Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003) Gallouj (2007); OCDE (2005); Rogers (1995); Schumpeter (1982); Sundbo (2003); Van de Ven, Angle e Poole (2000);
Farias, et al. (2011)	Adoção de prontuário eletrônico do paciente em hospitais universitários de Brasil e Espanha: a percepção de profissionais de saúde.	Descrever a percepção de profissionais de saúde a respeito do prontuário eletrônico do paciente na gestão de hospitais e o impacto dessa tecnologia no trabalho.	Birkinshaw, Hamel e Mol (2008); Djellal e Gallouj (2007); Latour (2000); Rogers (1995); Van de Ven e Angle (2000).
Jorge; Carvalho; Medeiros, (2013)	Organizational innovation and service quality: an empirical analysis on hospital units.	Analisar os dados de uma amostra de conveniência contendo dez relatórios da Acreditação Hospitalar, para confirmar a dinâmica das relações entre a efetividade de normas, rotinas e protocolos, o treinamento de pessoal e a qualidade do serviço nas UHs.	Birkinshaw, Hamel e Mol (2008); Djellal e Gallouj (2005); Lam (2005).
Lima; Vargas, (2012)	International studies on innovation in the public sector: how the theory of innovation in services can contribute?	Situar a discussão atual sobre inovação no setor público em revistas internacionais, em confronto com a teoria da inovação em serviços, visando identificar oportunidades de pesquisa.	Gadrey (2001); Gallouj (2002); Gallouj e Savona (2009); Koch e Hauknes (2005); Nelson e Winter (2005); Schumpeter (1982); Vargas (2006);
Lima; Medeiros, (2012)	Entrepreneurs of public policies in the implementation of government programs.	Trazer um novo olhar para a implementação de programas governamentais, aproximando as literaturas de políticas públicas, implementação e inovação.	Rogers (1995); Spink (2006).
Queiroz; Ckagnazaroff, (2010)	Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público	Verificar em que medida o modelo de gestão mineiro inovou tendo em vista duas perspectivas: a opinião dos atores envolvidos na construção, implementação e avaliação do CG, e os preceitos teóricos da inovação no setor público.	Farah (2006) Klering e Andrade (2006); Motta (2001); Spink (2006);

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 2 – Artigos selecionados no periódico RSP

Autor	Título	Objetivo	Teóricos
Coelho (2014)	Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal.	Apresentar três ações empreendedoras em organizações públicas, premiadas pela ENAP no concurso Inovação na Gestão Pública Federal.	Dornelas (2003); Manual de Oslo (2004); Pinchot (1989); Vogel (2004);
Costa, et al. (2014)	O complexo produtivo da saúde e sua articulação com o desenvolvimento socioeconômico nacional	Aprofundar o conhecimento sobre o CEIS e a dinâmica de seus subsistemas, com o intuito de melhor entender os processos inovativos da saúde.	Freeman (1987); Lastres e Cassiolato (2007) Lundvall (1988); Nelson (1993); Soete, Verspagen e Weel (2010);
Rauen (2014)	Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil.	Discutir a respeito dos desafios da avaliação em políticas de inovação.	Freeman e Soete (2008). Kline e Rosenberg (1986); OCDE (2005); Rosenberg (2006); Schumpeter (1912);

Fonte: Elaboração dos autores.

Dos nove trabalhos coletados, observamos que dois dos estudos objetivaram desenvolver uma análise da produção científica sobre a inovação no setor público. O estudo de Brandão e Bruno-Faria (2013) analisou periódicos nacionais e internacionais no período entre 2000 e 2010 e Lima e Vargas (2012) mantiveram o foco em estudos internacionais. É importante destacar que esses estudos, além de terem campo de pesquisa diferente do presente trabalho, não tiveram como propósito discutir o referencial teórico trabalhado nos artigos.

Outros seis trabalhos tiveram como objetivos gerais de estudo a apresentação ou análise de uma experiência de inovação ou estudos de caso: Farias, et al. (2011); Freitas, et al. (2012); Jorge, Carvalho e Medeiros, (2013); Queiroz e Ckagnazaroff, (2010); Coelho (2014); Costa, et al. (2014). Já os estudos de Lima e Medeiros (2012) e Rauen (2014) desenvolvem uma discussão mais teórica, os primeiros sobre implementação de programas governamentais estabelecendo uma interface entre as literaturas de políticas públicas, implementação e inovação; já o estudo de Rauen (2014) discute os desafios da avaliação em políticas de inovação.

Assim, observamos que a maior parte dos estudos coletados apresentam análises de experiências nacionais ou estudos de caso, com alguns poucos estudos direcionados a ensaios teóricos.

Passamos agora a analisar quais os conceitos de inovação no setor público foram adotados nas pesquisas a partir do arcabouço teórico utilizado nos trabalhos, citando diretamente os autores trabalhados nos artigos selecionados. Com isso pretendemos compreender quais os teóricos e definições trabalhados.

Dos artigos analisados, três deles utilizaram como arcabouço teórico o conceito de inovação a partir da visão de Schumpeter (1912; 1982). Os artigos abordaram a inovação como uma característica essencial das economias contemporâneas, caracterizada como sendo uma “destruição criativa”. A “destruição criativa” é desenvolvida por meio da combinação entre materiais e forças produtivas, a fim de se alcançar novos produtos e desenvolvimento econômico. Outros autores referenciados que trabalham dentro da importância para o contexto econômico são Nelson e Winter (2005), eles colocam a inovação como sendo uma das características essenciais das economias contemporâneas, sendo considerada como o motor do desenvolvimento econômico. Freeman e Soete (2008) são citados nos trabalhos como uma referência também relacionada ao desenvolvimento das nações, entretanto, os autores foram trabalhados sob o enfoque social do processo.

Por sua vez, a discussão sobre inovação desenvolvida por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008) consiste na criação e implementação de práticas gerenciais, processos, estrutura ou técnicas consideradas como novas a partir do que se utilizava e que possibilitam melhorias organizacionais. Próximo a esse conceito de inovação é retratado o conceito de inovação de Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003), que a definem como sendo mudanças nas características dos elementos organizacionais e institucionais. Assim, dos estudos de ambos os autores emerge a discussão sobre as características organizacionais da inovação.

Para a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) (1999, 2005), referenciado no arcabouço de dois artigos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; RAUEN, 2014), a inovação consiste em implementar um produto, processo ou método organizacional novo, ou que tenha sofrido uma modificação significativa. Aqui também vislumbramos aspectos organizacionais da inovação.

A abordagem da inovação a partir do viés organizacional está presente também nos trabalhos de Lastres e Cassiolato (2007) que a analisam como um processo de aprendizagem organizacional pode ser adotado para se desenvolver novos produtos e novos processos. E Van de Ven, Angle e Poole (2000) e Van de Ven e Angle (2000) veem a inovação como um processo “multifacetado” de desenvolvimento e implementação de novas ideias, por meio de um processo de motivação e coordenação de pessoas para que estas ideias sejam implementadas dentro de um contexto de mudança institucional e organizacional.

Com uma visão tecnicista sobre inovação, Gallouj (2002; 2007) estabeleceu uma integração entre inovação tecnológica e não tecnológica, como uma extensão de conceitos. Rogers (1995) fez essa extensão da inovação não tecnológica ao definir inovação de forma abrangente como uma ideia, prática ou objeto que é tratado como novo por aqueles que vão fazer uso, sejam indivíduos ou organizações. Nos artigos ainda é apresentada a ideia de difusão de inovação desenvolvida por Rogers (1995), que a observa como sendo um processo sociotécnico de mudança tecnológica que é resultado dos processos sociais desenvolvidos pelos atores envolvidos na aceitação ou rejeição da inovação.

Sundbo (2003) apresenta uma visão mais restrita do que as anteriores ao definir inovação no escopo do produto, referindo-se a novos produtos ou serviços no mercado. Assim, para o autor, a inovação consiste num sinônimo para algo novo, mostrando uma visão mais simples do conceito do que a trabalhada em outras conceituações.

Expandindo esse conceito e na tentativa de entender como a inovação se desenvolve no setor de serviços e não apenas para a produção de um produto, Gadrey (2001) e Vargas (2006) elaboraram uma teoria de inovação voltada para o serviço, considerando que as inovações produzidas na interação entre o cliente e aqueles que prestam o serviço torna-se mais importante do que inovações puramente tecnológicas. O que podemos observar aqui é uma ampliação do conceito de inovação tanto para uma área além da produção de bens tangíveis, bem como o fortalecimento da relação social dentro do processo de inovar, no que Gadrey (2001) denomina de relação de serviço.

Outros autores que também são trabalhados sob o ponto de vista da inovação em serviços são Gallouj e Savona (2009) sob uma ótica integradora. A inserção do conceito de inovação no serviço é importante dentro da gestão pública tendo em vista que muitos dos “bens” ofertados publicamente são serviços, como saúde e educação, não sendo

mensurados como um produto. Assim, dentro da gestão pública teríamos a inovação dos serviços que ela oferta.

Outros dois autores trabalhados são Koch e Hauknes (2005) e, na discussão deste presente no trabalho de Lima; Vargas, (2012), observamos uma definição direta da inovação para gestão pública. Koche e Hauknes (2005) definem inovação no setor público como a implementação ou desempenho de algo novo de modo específico ou dentro do que desempenhava anteriormente a ação social, e que tenha sido implementada por uma entidade dentro dos objetivos e funcionalidades de suas atividades.

Para Spink (2006), também dentro da área da gestão pública, para se construir e analisar uma concepção de inovação na gestão pública deve-se entender o contexto onde essa inovação se desenvolve. Para o autor, a inovação consiste em mudanças substanciais nas práticas desenvolvidas anteriormente, que resultem na implementação de um novo programa ou conjunto de atividades, ou a melhoria destas (LIMA; MEDEIROS, 2012; QUEIROZ; KAGNAZAROFF, 2010).

Outra teórica inserida na discussão da área pública é Farah (2006), para quem a inovação no setor público nacional é resultado da ênfase em empreendedorismo e eficiência, proposta na década de 1980, resultado do cenário de crise fiscal. Para autora, a inovação no setor público brasileiro se desenvolveu em duas vertentes: uma representada pela eficiência e reformas gerenciais e a outra pela democracia e ampliação da participação social e descentralização na construção de políticas públicas. Este conceito de inovação abraça a ótica de mercado quando se relaciona com reformas gerenciais e a busca pela eficiência, mas congrega a isso os atores sociais que estão inseridos no contexto (QUEIROZ; KAGNAZAROFF, 2010).

Klering e Andrade (2006) definem a inovação no setor público como sendo “uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle”. De tal modo que os autores detém o foco no controle e em sistemas de *accountability*.

Já a exposição de Rosenberg (2006) nos artigos foi feita para ressaltar que a inovação na gestão pública deve ser entendida a partir da influência e orientação que receberam, para que outras inovações sejam desenvolvidas na mesma lógica e obtenham sucesso, ou seja, foco na análise das experiências.

A partir dos autores identificados acima e, principalmente, a forma como suas ideias foram expostas nos dez trabalhos analisados, percebemos que a discussão sobre inovação na gestão pública se encontra bastante enraizada nos conceitos de inovação no setor privado, seja no aspecto econômico ou no organizacional, tal como foi observado na literatura internacional.

O aspecto econômico pode ser observado a partir dos trabalhos que tem em seu referencial os estudos de Schumpeter (1912; 1982), Nelson e Winter (2005), Freeman e Soete (2008). Estes autores tem como foco o retorno financeiro, no mercado e na produção de bens. O aspecto organizacional da inovação é desenvolvido nos estudos por meio seguintes autores Birkinshaw, Hamel e Mol (2008), Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003), Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) (1999, 2005), Van de Ven e Angle (2000), Lastres e Cassiolato (2007). Esses autores, ao serem inseridos dentro do debate sobre inovação pública, ressaltam as inovações que podem ser desenvolvidas sob o ponto de vista dos processos e da estrutura organizacional.

Outros estudos, por meio dos autores Gadrey (2001), Vargas (2006), Gallouj e Savona (2009) e Gadrey (2001), ainda trazem a abordagem da inovação para os serviços. Essa abordagem possibilita uma maior aproximação com a gestão pública tendo em vista que a maior parte de seus trabalhos é a oferta de serviços aos cidadãos e não a produção de bens físicos. Entretanto ainda devemos considerar as especificidades que esse setor possui.

Alguns trabalhos trouxeram em suas discussões definições diretas da inovação na gestão pública, utilizando os autores Koche e Hauknes (2005), Spink (2006), Farah (2006), Klering e Andrade (2006) e Rosenberg (2006). De forma geral, eles pontuam a inovação na área pública como a inserção de algo novo, que gera mudanças de cunho social, mas também resultem em eficiência por meio da observação das características típicas das organizações públicas.

Os estudos nacionais desenvolvem suas análises com base na teoria da inovação no setor privado e, por meio da transferência de conceitos, promovem seu desenvolvimento no contexto do setor público. Inicialmente por meio das mesmas relações propostas por Pinho e Santana (1998) e, posteriormente, buscando respaldo numa literatura internacional que trate do arcabouço da inovação no âmbito público. Ainda se destacam os trabalhos, assim como nos estudos internacionais, que buscam aprofundar ou desenvolver um conceito de

inovação no setor público por meio de análise de experiências e casos práticos. Porém, como bem pontuou Roster (2005), a teoria da inovação não se constitui como uma teoria formal já estabelecida, e é dentro desse desenvolvimento que se encontra a teoria no contexto nacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Esse trabalho teve como objetivo identificar quais os arcabouços teóricos tem sido utilizado nos trabalhos produzidos nacionalmente para se compreender a inovação na gestão pública. Para tanto, realizou uma pesquisa bibliográfica dos trabalhos publicados de 2006 a 2015, nos dois principais periódicos nacionais da área de administração pública.

A partir da análise dos trabalhos pode-se observar que os estudos sobre inovação em gestão pública no Brasil são recentes e buscam em sua maioria apresentar casos de inovação desenvolvidos nas organizações públicas. O referencial teórico tem buscado bases na literatura da inovação no setor privado por meio da transferência destes para o setor público, dando destaque à importância da inovação para o desempenho econômico. Outro aspecto é o foco na criação do novo, seja um produto, processo ou método, se relacionando bastante com melhorias organizacionais. Poucos trabalhos adotaram em seu referencial uma postura social do processo aliado à técnica numa visão sociotécnica.

Quando os trabalhos se aprofundam na discussão da inovação dentro da gestão pública, é comum o uso de literatura internacional para se definir inovação no setor público. O que demonstra também uma carência pela construção de conceitos de inovação pública especificamente para o Brasil. Um conceito que considere suas características, legislações, formas institucionais e culturais.

A emergência de um referencial conceitual específico para o Brasil passa, sem dúvida, pela apresentação das inovações empreendidas no setor público nacional – a partir de estudos de caso –, porém, para que haja o entendimento do que define inovação no setor público no País seria necessário promover uma discussão que considere o impacto de fatores culturais e sociais característicos do Brasil e que influenciam no desenvolvimento da gestão pública. Analisar como esses trabalhos contribuíram ou podem contribuir para a construção desse conceito é uma possível extensão deste artigo. Outra possibilidade é

ampliar o escopo de coleta dos artigos com a incorporação de outras revistas e também com a inclusão de trabalhos publicados em anais de congressos científicos para se desenvolver uma pesquisa bibliométrica sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

---

BORINS, Sandford. Public Management Innovation: Toward a Global Perspective. *The American Review of Public Administration*, v. 31, n. 1, p. 5-21, 2001.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. DE F. Research on public sector innovation: analysis of scientific literature in national and international journals in the area of administration. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, p. 227–248, fev. 2013.

COELHO, M. L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 3, p. 233–247, 27 jan. 2014.

COSTA, L. S. et al. O complexo produtivo da saúde e sua articulação com o desenvolvimento socioeconômico nacional. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 2, p. 177–199, 29 jan. 2014.

FARIAS, J. S. et al. Adoção de prontuário eletrônico do paciente em hospitais universitários de Brasil e Espanha: a percepção de profissionais de saúde. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1303–1326, out. 2011.

FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. 3ª ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, C. C. G. et al. Transferência tecnológica e inovação por meio da sustentabilidade. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 2, p. 363–384, abr. 2012.

JORGE, M. J.; CARVALHO, F. A. DE; MEDEIROS, R. DE O. Esforços de inovação organizacional e qualidade do serviço: um estudo empírico sobre unidades hospitalares. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 327–356, abr. 2013.

KOCH, P.; HAUKNES, J. On innovation in the public sector. *Publin Report No. D20*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. DE. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 2, p. 385–401, abr. 2012.

LIMA, M. L. DE O. F. DE; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1251–1270, out. 2012.

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

NELSON, K. L.; SVARA, J. H. Form of Government Still Matters: Fostering Innovation in U.S. Municipal Governments. *The American Review of Public Administration*, May 2012; vol. 42, 3: pp. 257-281.

PACHECO, R. R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. *Rev. adm. empres.*, São Paulo , v. 43, n. 4, p. 63-71, Dec. 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-1375902003000400005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-1375902003000400005&lng=en&nrm=iso)>. access on 19 June 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902003000400005>.

PINHO, J.. A. G.; SANTANA, M. W. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. XX EnANPAD, Foz do Iguaçu, 1998.

POLLETO, C. A.; ARAÚJO, M. A. DE; MATA, W. DA. Gestão compartilhada de P&D: o caso da Petrobras e a UFRN. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4, p. 1095–1117, 1 jan. 2011.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 3, p. 679–705, jun. 2010.

RAUEN, A. T. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 427–445, 29 jan. 2014.

RØSTE, Rannveig. *Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework*. Publin Report No. D16. Oslo: NIFU STEP, 2005.

SPINK, Peter K. *Invertendo prioridades e resolvendo problemas: inovação na perspectiva dos inovadores*. Oficina de Avaliação de Políticas Públicas. São Paulo: FGV, 2003.