

EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Fabiano de Andrade Caxito
DOUTORADO PPGA – FEA/USP

Resumo

Administração pública, empreendedorismo e inovação são temas discutidos intensamente tanto na academia quanto nos ambientes empresariais. Porém, os conceitos e práticas da inovação e do empreendedorismo, comuns no ambiente empresarial privado, são ainda pouco aplicados no ambiente da administração pública, em especial no Brasil. O artigo pretende investigar se a inovação e o empreendedorismo podem ser um caminho para que o setor público melhorar sua eficiência, buscando oferecer serviços melhores e ao mesmo tempo, diminuir os custos gerais da máquina pública. A partir de revisão bibliográfica sobre os temas, o artigo discute experiências de aplicação da inovação e do empreendedorismo na gestão pública e discute como os conceitos podem ser ferramentas fundamentais na melhoria dos serviços prestados pela administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação, Empreendedorismo, Administração Pública, Intraempreendedorismo

Editor Geral

Prof. Dr. Mário Pereira Roque Filho

Organização e Gestão

Prof. Ms. Clayton Pedro Capellari

Correspondência

Alameda Nothmann, nº 598 Campos Elíseos, CEP 01216-000 São Paulo – SP, Brasil.
+55 (11) 3224.0889 ramal: 218
E-mail: f272dir@cps.sp.gov.br

INTRODUÇÃO

A administração pública é um dos temas mais discutidos no nosso cotidiano, afinal, a mídia repercute diariamente cada decisão ou ação tomada pelos gestores públicos e os políticos eleitos para os cargos executivos nas esferas federal, estadual e municipal. Temas como orçamento público, saúde, educação, segurança, investimentos, infraestrutura e economia estão todos relacionados à gestão pública. Por outro lado, a administração pública é um dos temas menos compreendidos pela população, e até mesmo pelos políticos. Se a inovação e o empreendedorismo já são estudados há décadas e entendidos como pontos cada vez mais fundamentais para a competitividade das empresas privadas, no ambiente da administração pública, em especial no Brasil, são temas ainda pouco explorados. Porém, o desequilíbrio das contas públicas faz com que a arrecadação de impostos e taxas não seja suficiente para garantir o oferecimento de bens e serviços públicos para atender a demanda crescente e nos níveis de qualidade exigidos por uma população cada vez mais exigente, consciente de seus direitos e com capacidade de questionar o governo e expor sua insatisfação.

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O problema de pesquisa que o artigo busca analisar é se a inovação e o empreendedorismo podem ser caminhos para que o setor público possa melhorar sua eficiência, buscando oferecer serviços melhores e ao mesmo tempo, diminuir os custos gerais da máquina pública, elevando a satisfação da população e melhorando os índices econômicos e sociais do país. Na gestão pública, a inovação pode ser entendida em dois níveis: no nível da gestão pública, a inovação tem o papel de garantir que os serviços públicos sejam prestados de forma cada vez mais eficiente, com mais rapidez e com menor custo. Já no nível das políticas públicas, o governo tem o papel de ser indutor da inovação na economia do país, criando condições legais e estruturais para que tanto as empresas públicas quanto privadas criem um ambiente de inovação que permita o crescimento econômico do país. Deste ponto de vista, o estado é protagonista e deve criar estruturas e instituições que possibilitem e direcionem o investimento em inovação. Já o conceito de intraempreendedorismo, é fundamental para se entender a possibilidade de existência do empreendedorismo no serviço

público, pois, no senso comum, há a ideia preconcebida de que não é possível haver empreendedorismo nos órgãos públicos, por sua característica burocrática e rígida hierarquia. Mas, como em toda a organização, nos órgãos públicos, existem pessoas de diversos tipos e com comportamentos diferentes, o que inclui profissionais com as características empreendedoras.

O objetivo deste artigo é identificar como os processos de inovação e empreendedorismo ocorrem nas instituições públicas, estabelecendo uma correlação com os processos ocorridos nas empresas privadas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

INOVAÇÃO

A definição de inovação na gestão das empresas é ampla e abarca diversas visões diferentes, apesar de não conflitantes. Para Grizendi (2011) a inovação não é necessariamente a criação de algo novo. A melhoria de um produto ou processo também pode ser considerado inovação. O ponto central, para o autor, é que a inovação traz benefícios para uma parcela ou a totalidade da sociedade, sendo que este retorno pode ser econômico, financeiro ou social.

O conceito da inovação é discutido há décadas nos meios acadêmicos da gestão e da economia. Schumpeter (2005) em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, publicado a primeira vez em 1942, criou o conceito da destruição criativa, uma das bases das discussões sobre a importância da inovação como um dos motores do crescimento econômico de uma sociedade. Não só as empresas inovam constantemente em seus produtos, processos e formas de atender as demandas dos clientes, como a própria sociedade passa por processos de inovação, invenção e reinvenção. Muitas das inovações implantadas pelas empresas surgem exatamente das mudanças sociais, culturais e demográficas da população. Fernandes; Ferreira e Raposo (2013) conceituam inovação como colocação em prática de ideias que possam melhorar processos, atividades e dar origem a melhores produtos e serviços e salientam que a inovação é essencial para a melhoria de desempenho das organizações, tendo a capacidade de garantir seu sucesso e sobrevivência. Já Anderson; Potocnik e Zhou (2014,p.1299) diferenciam a geração de ideias e a inovação. Segundo os autores:

“a criatividade é a fase de geração de ideias, enquanto a inovação é a subsequente implementação destas em novos procedimentos, práticas ou produtos.” (ANDERSON; POTOČNIK; ZHOU, 2014, p. 1299).

Crossan e Apaydin (2010) definem inovação como a criação e o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou soluções que atendam aos desejos do mercado consumidor ou que gerem algum tipo de valor para a sociedade. A inovação envolve também a criação de novos métodos de produção e sistemas de gestão. Segundo Cooper (2008), para que o processo de inovação ocorra diversas etapas são necessárias, tais como coletar informações sobre os desejos e necessidades dos consumidores, pesquisar meios de atender a estas necessidades e desenvolver e buscar os meios para fabricar, distribuir e comercializar estas soluções.

As etapas do processo de inovação variam de acordo com a empresa e o tipo de solução que busca desenvolver. Rozenfeld et al. (2006) identificam alguns estágios que ocorrem na maioria das empresas: Estágio de ideação tem o objetivo de se coletar ideias e gerar um conceito inicial do produto; Estágio de projeto, o produto é estruturado e se inicia o desenvolvimento de um protótipo do produto; Estágio de teste, são feitas mudanças e melhorias a partir dos problemas encontrados; Estágio de lançamento, no qual o produto é lançado no mercado. Após o lançamento, a empresa continua recebendo feedbacks e pode continuar melhorando e aperfeiçoando seu produto.

Schumpeter (2005) já demonstrava, na década de 1940, que o desenvolvimento de uma economia tinha como base as inovações, seja ela pela introdução de novos recursos ou por uma nova combinação de recursos existentes de forma a desenvolver uma nova solução. No mercado competitivo atual, em que as organizações concorrem em um mercado global em que empresas de todo o mundo contam com diferenciais competitivos baseados em diferenças brutais no nível salarial, incentivos fiscais, investimentos tecnológicos e blocos econômicos que protegem os produtores locais em detrimento de empresas de outros países, a capacidade competitiva de uma organização está cada vez mais ancorada na sua competência de inovar constantemente, buscando fidelizar seus clientes atuais e atrair novos com o lançamento constante de produtos e serviços diferenciados em relação a seus concorrentes.

Assim, a inovação ganha destaque e assume papel central na estratégia competitiva das empresas. Os aspectos tradicionais da competitividade, apontados Barney e Hesterly (2007), tais como desempenho satisfatório, confiabilidade durante a vida útil do produto, disponibilidade e facilidade de se encontrar o produto para a compra, simplicidade no uso, design e marca passam a ser condições sine qua non para que a empresa continue a existir. Para se diferenciar, ela precisa investir cada vez mais em inovação.

Mas nem todas as organizações são inovadoras e muitas empresas sobrevivem por décadas mesmo não incorporando a inovação tecnológica em seus produtos e processos. Para investir em inovação, uma empresa precisa, segundo Machado et al., (2013), criar uma cultura que influencie o comportamento de seus colaboradores, de forma a incentivar as ações inovadoras. Muitas empresas criam essa cultura naturalmente, pelas ações de seus gestores e líderes. Outras buscam desenvolver de forma organizada esse ambiente cultural que permita o surgimento de novas ideias.

Para que a inovação se torna uma prática constante na empresa, é preciso que se crie um ambiente no qual as ideias e informações fluam entre as diversas áreas da empresa e entre esta e seus fornecedores e clientes. Para Hobbs e Kopperschmidt, (2015) o ambiente organizacional precisa motivar e facilitar o processo de inovação. Para isso, a empresa precisa investir em desenvolver uma cultura de inovação. Bateman e Snell (2007) apontam que esta cultura deve ser desenvolvida de forma a incentivar a criatividade dos colaboradores, ser suficientemente flexível para acomodar mudanças estruturais e de processos sem prejudicar a produtividade atual da empresa, diminuir ou eliminar totalmente os processos burocráticos que possam impedir as mudanças e investir no desenvolvimento constante da capacitação dos recursos humanos da empresa.

A cultura de inovação, segundo Stock, Six e Zacharias (2013) é a base da capacidade inovativa da empresa e é representada pelos valores organizacionais, as normas de conduta e as ações tomadas no cotidiano pelos seus colaboradores. Os autores salientam que a cultura da inovação deve ser uma orientação estratégica e estar espalhada por toda a organização, e não apenas em alguns poucos profissionais. Para criar a cultura inovadora, líderes e funcionários precisam ter autonomia e participar dos processos de inovação. Da mesma forma, a responsabilidade pela inovação é compartilhada entre todos.

Os processos de inovação nas empresas ganharam ainda mais importância e rapidez com o acelerado desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, a partir das últimas décadas do século XX. Segundo Sandmeier et al., (2010) a internet tem um papel fundamental no aumento da importância da inovação, pois permite que os consumidores tenham acesso a informações amplas sobre produtos e empresas de todo o mundo, intensificando seus desejos e necessidades e aumentando a pressão sobre as empresas para que desenvolvam constantemente novas soluções e melhorias.

A internet também permite uma intensa troca de informações entre o cliente e a empresa, fazendo com que o feedback sobre os pontos positivos e negativos dos produtos da empresa seja constante. Segundo Huizingh (2011) Muitas empresas, em seu processo de inovação, têm buscado envolver cada vez mais seus clientes, desde o processo de desenvolvimento até a avaliação constante dos produtos, conforme demonstra.

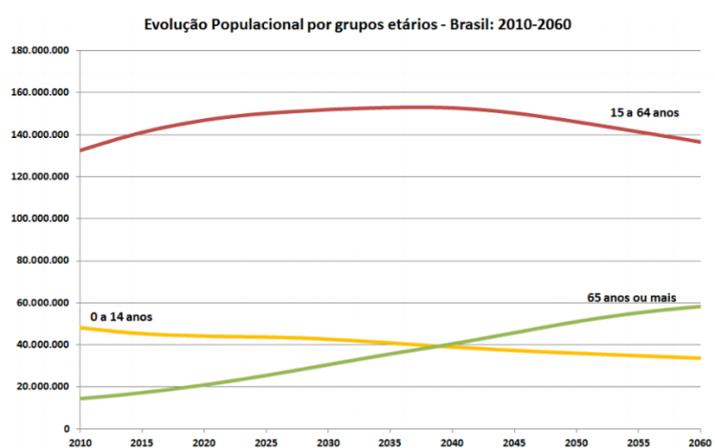
INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se a inovação já é estudada há décadas e entendida como ponto cada vez mais fundamental para a competitividade das empresas privadas, no ambiente da administração pública, em especial no Brasil, é um tema ainda pouco explorado. De acordo com Gasparini e Miranda (2011) somente nas últimas décadas se passou a discutir com mais intensidade a inovação como uma das formas de se aumentar a eficiência da administração pública. Porém, os autores salientam que esta discussão tem aumentado cada vez mais, mostrando a urgência do tema para o desenvolvimento da administração pública. A preocupação dos órgãos públicos não é com o nível de competitividade de seus serviços, já que muitos dos serviços e produtos oferecidos pela máquina pública não contam com outros fornecedores com os quais possam ser comparados. Mas Souza Gasparini e Miranda (2011) apontam que o desequilíbrio das contas públicas faz com que a arrecadação de impostos e taxas não seja suficiente para garantir o oferecimento de bens e serviços públicos para atender a demanda crescente e nos níveis de qualidade exigidos por uma população cada vez mais exigente, consciente de seus direitos e com capacidade de questionar o governo e expor sua insatisfação. Para Potts e Kastle (2010) a inovação é um caminho para que o setor público possa melhorar sua eficiência, buscando oferecer serviços melhores e

ao mesmo tempo, diminuir os custos gerais da máquina pública, o que possibilita elevar a satisfação da população.

O desequilíbrio das contas públicas é um dos temas mais discutidos na administração pública, pois alguns indicadores mostram que, se não for tratado adequadamente, aumentará de forma significativa nos próximos anos. A população brasileira vem passando por mudanças aceleradas nas últimas décadas. Estudos do IBGE mostram que haverá, nos próximos anos, uma rápida inversão na pirâmide etária brasileira até a década de 2040, como mostra o gráfico:

Gráfico 1 – Evolução populacional por grupos etários – Brasil 2010-2060



Fonte: IBGE, 2018

Esta mudança demográfica trará desafios ainda maiores para a administração pública. Com a diminuição da porcentagem de pessoas na idade economicamente ativa (entre 15 e 64 anos) e o aumento dos idosos (acima de 65 anos), são projetadas duas mudanças fundamentais para as contas públicas: a diminuição da arrecadação e um aumento dos gastos com as aposentadorias. Mas essa mudança introduz outra também importante. O aumento da idade média e da expectativa de vida aumentarão também os gastos públicos com a saúde, pois uma população idosa demanda mais atendimentos e acompanhamentos médicos (IBGE, 2015). O mesmo estudo mostra outra área na qual é premente a necessidade de melhoria na administração pública: a educação. Apesar das melhorias registradas nos níveis de alfabetismo e nos índices de alunos matriculados nos diversos níveis educacionais (IBGE, 2015), o instituto mostra que o déficit educacional brasileiro ainda é bastante acentuado quando se comparam seus indicadores com os demais países do mundo. Outro ponto é que as mudanças

nos indicadores educacionais, ainda segundo o instituto, é que a melhoria é lenta, pois os impactos de mudanças só são sentidos no tempo de formação de uma nova geração de alunos.

A importância da educação é cada vez maior à medida que a tecnologia se faz mais presente em nossa vida. Segundo Schwab (2016, p. 1): “estamos no início de uma revolução que está mudando fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos um com o outro”.

Desde o início da década de 2010, um dos temas mais discutidos nos meios empresariais é a Indústria 4.0, que segundo estudo da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2016) pode ser definida como o uso e a implantação de diversas tecnologias de comunicação, projeto, desenvolvimento e fabricação no ambiente da produção, de forma a revolucionar os processos de fabricação de uma forma tão impactante que esse momento tem sido considerado tão importante quanto a revolução industrial causada pela introdução da máquina a vapor nas fábricas, no século XVIII. O estudo salienta que, com o uso das tecnologias como robôs e máquinas automatizadas terá um grande impacto no mercado de trabalho. Segundo o estudo:

“As novas formas de produção decorrentes da Indústria 4.0 exigem profissionais com formação distinta das existentes: A integração de diversas formas de conhecimento, característica desse modo de produção, exigirá equipes multidisciplinares, com elevado nível de conhecimento técnico e com capacidade de interação de diferentes áreas de conhecimento”. (CNI, 2016, p. 29)

Para que este novo profissional seja desenvolvido, cresce ainda mais a importância da educação básica e da regulação da educação profissionalizante e superior, áreas nas quais o governo tem papel fundamental tanto como prestador de serviço direto à população, por meio das escolas públicas, quanto de regulador da oferta e avaliador da qualidade do ensino particular.

Educação, saúde e previdência são apenas alguns dos exemplos de como a pressão por uma administração pública de qualidade aumentará de forma significativa nos próximos anos. Se os desafios do futuro são muitos, Sangiorgi (2015) aponta que há um consenso na população e nos agentes públicos de que a administração pública precisa passar por um processo de evolução radical para fazer frente a esses desafios.

Brandão e de Fátima Bruno-Faria (2013) apontam que a inovação é um dos caminhos para que a gestão do setor público se modernize e afirmam que é possível identificar a expansão da implantação dos do conceito da Nova Gestão Pública (NGP),

em muitos países ocidentais a partir da década de 1970. Porém, destacam que este entendimento é maior no cenário internacional, sendo que no Brasil ainda há pouca percepção sobre a urgência destas mudanças. Bugarin e Meneguim (2016) também apontam que a inovação ocorre de forma mais lenta na administração pública brasileira. Para os autores, essa dificuldade em inovar não pode ser creditada apenas aos agentes públicos, mas também às instituições públicas que muitas vezes sofrem com o excesso de regulamentação e burocracia.

Assim, mesmo que o gestor público busque colocar em prática processos de inovação, é inibido pelo fato de que só pode agir dentro do limite daquilo que a lei e as normas permitem. Caso aja fora dos limites preestabelecidos pelos processos burocráticos, ele pode até mesmo perder seu cargo. Assim, a liberdade e a criatividade, fundamentais para criar a cultura de inovação, acabam por ser tolhidas por um ambiente que não as incentiva. Essa é uma das características das empresas privadas que adotam a cultura da inovação: permitir que sejam feitos testes e mudanças que, caso não sejam bem-sucedidas, não acarretarão punições ou reprimendas.

Mesmo com estas limitações, é possível identificar diversos exemplos de inovações que vem sendo implementadas na administração pública brasileira, em especial aquelas que utilizam como plataforma as tecnologias de comunicação e de informação. É o caso do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED. Segundo Mariano e Azevedo (2009), o projeto de implementação do SPED foi desenvolvido para modernizar o processo de transmissão de informações sobre as obrigações acessórias, que deve ser feita regularmente pelos contribuintes, em especial as pessoas jurídicas, que informam aos órgãos de administração tributária e de fiscalização suas transações e os impostos e taxas decorrentes que devem ser recolhidas ao estado. O SPED utiliza diversas tecnologias, dentre elas a certificação digital, que possibilita que um documento enviado digitalmente para o órgão público tenha validade jurídica.

Instituído em janeiro de 2007, o projeto de inovação de processos desenvolvido pelo governo possibilitou um aumento expressivo da eficiência no processo de emissão, transmissão e armazenamento de documentos fiscais, permitindo que milhares de empresas pudessem também modernizar seus processos e melhorar sua escrituração fiscal e contábil. Como resultado, a implantação do SPED aumentou de forma significativa a arrecadação, diminuiu a sonegação fiscal, diminuiu os custos da administração pública e deu rapidez ao processo de fechamento fiscal e arrecadação de impostos, segundo aponta Young (2009).

Diversos outros exemplos podem ser citados que demonstram que a administração pública vem buscando utilizar os conceitos de inovação e criar uma cultura de inovação que possibilite a melhoria na prestação dos serviços públicos, dentre estes exemplos, podem ser citados o IGovSP, um programa do governo do estado de São Paulo que busca divulgar, entre os órgãos públicos, práticas de gestão e de conhecimento que podem ser utilizadas para melhorar a gestão pública. O programa foi citado por Scherer (2014), como um dos mais inovadores em uma lista de programas de inovação na gestão pública desenvolvidos em vários países do mundo.

Em diversos países, a inovação na administração pública tem recebido bastante atenção. Segundo dados da Comissão Europeia (2013), a gestão pública se tornou cada vez mais complexa e ampla a partir da ascensão do modelo de Estados de bem-estar social. Segundo o estudo, os estados hoje precisam atender demandas não só sociais como passaram a ter um papel cada vez mais central na economia, como forma de garantir o atendimento das necessidades mais complexas da população. Assim, a inovação é uma das formas dos estados modernos de lidar com este ambiente, o estudo mostra também que nas últimas décadas os problemas sociais e as demandas a que o governo precisa atender estão cada vez mais complexas e as mudanças sociais, tecnológicas e econômicas são cada vez mais velozes. Da mesma forma que a inovação passou a ser cada vez mais importante para as empresas privadas, também o setor público precisa adotar uma cultura de inovação para garantir tanto seu papel junto a seu povo quanto sua representatividade frente aos demais governos.

Apesar de ainda pouco comum, o processo de inovação no setor público é uma das ferramentas para impulsionar a modernização da administração pública. Na gestão pública, a inovação pode ser entendida em dois níveis, como destacam Cavalcante e Cunha (2017). No nível da gestão pública, a inovação tem o papel de garantir que os serviços públicos sejam prestados de forma cada vez mais eficiente, com mais rapidez e com menor custo. Já no nível das políticas públicas, o governo tem o papel de ser indutor da inovação na economia do país, criando condições legais e estruturais para que tanto as empresas públicas quanto privadas criem um ambiente de inovação que permita o crescimento econômico do país. Deste ponto de vista, o estado é protagonista e deve criar estruturas e instituições que possibilitem e direcionem o investimento em inovação. Um exemplo deste papel do estado na implementação de mudanças institucionais é a promulgação da chamada Lei do Bem (Lei n. 11.196/05) que, segundo o Guia da Lei do Bem (ANPEI, 2017):

“É o principal instrumento de estímulo às atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação nas empresas brasileiras, abarcando todos os setores da economia, sendo fundamental para sustentar o desenvolvimento da capacidade técnico-produtiva e o aumento do valor agregado da produção de bens e serviços” (ANPEI, 2017, p. 10).

Nos países desenvolvidos em especial os Estados Unidos, Japão e a Comunidade Econômica Europeia, este papel do governo como indutor da inovação tanto nas empresas públicas quanto nas empresas privadas já está bem estabelecido e conta com diversos programas e políticas públicas que fazem com que uma parcela significativa das inovações desenvolvidas pelas empresas privadas seja apoiada e até mesmo custeada pelo setor público. Como cita o estudo da Comissão Europeia (2013), por meio de agências de pesquisas, órgãos de desenvolvimento, programas de incentivo, legislações e bancos de investimento no desenvolvimento, o Estado assume parte do risco da inovação e cria o ambiente no qual as tecnologias e inovações possam ser incorporadas pelas empresas e pelos órgãos públicos.

Cavalcante e Cunha (2017) destacam que a inovação está associada à ideia de que uma nova ideia pode gerar soluções que trazem impactos positivos. Porém, o que se entende como impacto positivo é diferente quando se analisa o resultado da inovação nas empresas privadas e no setor público. Para os autores, nas empresas privadas o impacto positivo pode ser o aumento do lucro, do faturamento ou da participação de mercado da empresa ou de seus produtos.

Já na esfera pública, o impacto positivo pode ser medido pela qualidade da prestação dos serviços público, diminuição dos custos de atendimento das demandas, maior rapidez ou aumento da satisfação da população. Assim, segundo os autores, o resultado da implantação da inovação é mais difícil de ser medido na gestão pública, pois passa invariavelmente pela análise de indicadores subjetivos, tais como satisfação, confiança e reconhecimento. Desta forma, a cultura da inovação, tão comum nas empresas privadas, precisa ser adaptada para a realidade das empresas públicas. Outro ponto fundamental, também destacado pelos autores, é que a inovação no setor público precisa levar em consideração a atuação conjunta de órgãos de esferas diferentes da gestão pública, como secretarias, ministérios, órgãos municipais, estaduais e federais, além de órgãos da administração indireta. Vilvert (2017) destaca que a comunicação é ainda mais importante para a inovação na administração pública do que na iniciativa privada. Os órgãos das diversas esferas precisam criar espaços

colaborativos nos quais os projetos de inovação possam garantir a melhoria contínua dos processos e o desenvolvimento constante dos servidores e satisfação crescente da população.

Do ponto de vista do autor, a inovação no setor público está muito mais ligada a conjunto de pequenas mudanças e novas práticas que melhorem aspectos isolados do serviço público, com o objetivo de resolver problemas que estão entranhados na burocracia estatal. A inovação também na administração pública deve também acompanhar as mudanças sociais e demográficas da população, se antecipando aos grandes movimentos que impactarão as demandas futuras por serviços e bens públicos.

Assim como na iniciativa privada, a necessidade de inovar constantemente passou a ser fundamental também para a administração pública, ainda mais com o impacto das aceleradas mudanças tecnológicas, comportamentais e demográficas que o mundo vem observando nas últimas décadas. Tanto no Brasil quanto em outros países a inovação vem sendo debatida e novas práticas de construção de um ambiente de inovação são implantadas. Estudo conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2019, mostra que o mundo está no meio de uma revolução tecnológica sem precedentes que está transformando economias, governos e sociedades de maneiras complexas e imprevisíveis.

As políticas públicas adotadas pelos governos são fundamentais para que as empresas e até mesmo a economia dos países estejam preparadas para participar desta revolução, sob o risco de perder a oportunidade de desenvolvimento econômico. Para cumprir seu papel no incentivo à inovação e na criação de um ambiente de inovação, os órgãos públicos agem de diferentes formas na busca por incorporar novas práticas de inovação. Segundo Cavalcante e Cunha (2017) uma das formas mais utilizadas pelos governos é a inovação organizacional, que se baseia na implantação de novos processos decisórios e novos modelos de gestão, que são testados de forma intensa antes de serem implantados na prática. Uma das ferramentas para que a inovação organizacional seja implementada é a utilização de laboratórios de inovação, espaços e estruturas criados para possibilitar a experimentação de novas ideias de forma controlada, que permitem que o conhecimento adquirido por meio desta experiência seja organizado e compartilhado.

Segundo os autores, os laboratórios permitem que os projetos inovadores passem por etapas fundamentais para o sucesso de uma inovação, como a

experimentação, possibilita que o projeto se desenvolva a partir da tentativa-erro-correção e garante um ambiente seguro para que se assumam riscos que, no cotidiano da administração pública, não seriam aceitos.

O estudo Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA levantou informações sobre os laboratórios de inovação implantados por órgãos da administração pública no Brasil e mostra um crescimento expressivo deste tipo de estrutura nas décadas de 2000 e 2010, como mostra o gráfico:

Gráfico 2 – Crescimento no número de laboratórios de inovação 2007-2018

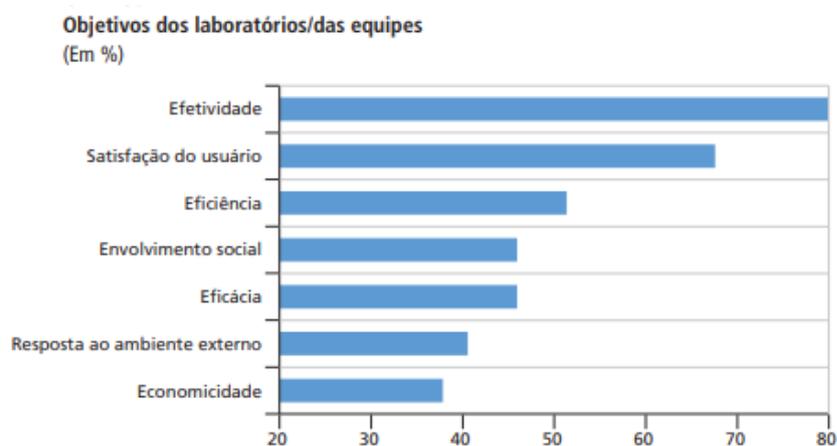


Fonte: Cavalcante, Goellner e Magalhães, 2019.

Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019) salientam que, mesmo que este número mostre uma evolução consistente na utilização deste tipo de estrutura na gestão pública, esse movimento é ainda pequeno e recente no Brasil. Segundo o estudo, o crescimento da utilização deste tipo de estrutura surge a partir do desenvolvimento tecnológico, que trouxe uma maior pressão da população para que o setor público responda de forma rápida e eficiente às demandas públicas, dentro de um momento econômico marcado pela crise e a austeridade em relação aos gastos públicos. O levantamento desenvolvido pelo IPEA também identificou que os laboratórios de inovação não estão distribuídos por todas as unidades da federação de forma homogênea. Repetindo os indicadores de desenvolvimento econômico das regiões brasileiras, a maioria das estruturas de inovação está localizada na região Sudeste, seguida pela região Sul, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que apresentam ainda poucos laboratórios de inovação. Porém, a maioria dos laboratórios estudados se encontra na capital federal, o que, no entendimento dos autores, mostra que é a administração pública da União que assume o papel de protagonista nos investimentos em inovação.

Os laboratórios de inovação não são a única ferramenta que a administração pública utiliza para inovar, mas são importantes de serem estudados pois representam um passo importante na percepção dos governos sobre a importância da inovação. São estruturas desenvolvidas com o objetivo específico de estudar os mais diversos aspectos do serviço público e buscar propor melhorias que possam ser implementadas pelos órgãos públicos ou mudanças nas instituições do país que tenham como foco a melhoria da eficiência da máquina pública. O estudo de Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019) levantou também os objetivos de cada um dos laboratórios de inovação e identificou que a melhoria da efetividade e da qualidade dos serviços públicos e o aumento da satisfação da população com a administração pública estão entre os principais focos de estudos dos laboratórios, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 –



Fonte: Cavalcante, Goellner e Magalhães, 2019

Dentro dos conceitos utilizados no estudo, efetividade pode ser entendida como melhoria da qualidade nos processos e serviços, eficiência é uma medida da otimização da utilização dos recursos públicos, eficácia está relacionada ao atingimento dos resultados que foram propostos no planejamento e economicidade está ligada à redução de custos de prestação dos serviços públicos. Analisando o gráfico, é possível observar que o foco dos agentes públicos ao investir em ferramentas de inovação está mais relacionado à melhoria dos serviços do que à redução de custos. Tõnurist, Kattel e Lember (2017), destacam que diversos métodos e modelos de inovação podem ser usados, tanto dentro do ambiente dos laboratórios quanto em outras estruturas de inovação e até mesmo nos próprios órgãos públicos. Dente as ferramentas utilizadas pela administração pública, os autores identificaram um alinhamento com as utilizadas

pela iniciativa privada, tais como o design thinking, metodologias ágeis e benchmarking, além de ferramentas bastante recentes e atuais, como a gamificação, a inovação aberta, a utilização do conceito de crowdsourcing, tanto pela utilização de prêmios quanto de eventos como hackatons e a utilização das redes digitais para identificar mudanças comportamentais.

Tão importante quanto desenvolver estruturas que possibilitem o desenvolvimento da inovação, é criar um ambiente de fomento, na administração pública, para que as ideias sobre possíveis melhorias nos serviços públicos possam surgir. Bommert (2010) aponta que, se não forem trabalhados de forma adequada, diversos aspectos organizacionais podem prejudicar a cultura da inovação. Dentre estes aspectos, o autor cita a hierarquia rígida, estruturas departamentais separadas em silos e processos decisórios do tipo top-down (de cima para baixo), todos eles encontrados frequentemente na máquina pública.

De Vries, Bekkers e Tummers (2016) apontam que alguns fatores podem induzir ou facilitar a inovação na administração pública e dividem esses fatores em três dimensões: individual, organizacional e ambiental. Na dimensão individual, destaca-se o perfil empreendedor dos funcionários e a possibilidade de autonomia funcional da equipe. Na dimensão organizacional, a disponibilidade de recursos, tanto financeiros quanto estruturais são fundamentais para o desenvolvimento da inovação. Já na dimensão ambiental, a facilitação das comunicações, o surgimento de uma cultura de compartilhamento e o ambiente das redes digitais são grandes indutores da inovação na administração pública.

As experiências dos laboratórios de inovação mostram que, se as condições adequadas forem criadas, é possível desenvolver uma cultura de empreendedorismo no funcionalismo público. Para que a inovação ocorra em uma organização, é necessário que se construa uma cultura que possibilite que as três dimensões apontadas por De Vries, Bekkers e Tummers (2016) estejam presentes. Na dimensão individual, os recursos humanos da organização precisam ser constantemente desenvolvidos e incentivados a colocar em prática seu perfil empreendedor, o que faz com que haja a necessidade de flexibilidade nos processos decisórios para possibilitar que novas ideias encontrem suporte e investimento. Na dimensão ambiental, a organização precisa ser permeável às informações, opiniões e mudanças da sociedade e os avanços tecnológicos, bem como às políticas públicas e as decisões políticas dos governantes. Mas é na dimensão organizacional que residem os maiores desafios para

se construir uma cultura para a inovação, pois muitas vezes é necessário uma mudança organizacional profunda para que esta que haja espaço para a inovação.

Assim é fundamental entender o conceito da mudança organizacional no contexto da administração pública. Oliveira, Duarte e Montevechi (2002) destacam que toda e qualquer mudança cultural em uma organização é um processo complexo e que pode ocorrer de duas formas: de forma espontânea, em que, segundo Conceição (2017), a mudança ocorre de forma não planejada, a partir da necessidade da organização que procura resolver os problemas e reagir às mudanças externas quando estes acontecem; ou de forma estratégica, quando a própria organização decide empreender esforços como o objetivo de se antecipar às mudanças externas e às demandas futuras, reorganizando suas estruturas, investindo em seus recursos humanos e criando as condições para que as mudanças se estabeleçam.

Segundo Weick e Quinn (1999) as mudanças organizacionais podem ocorrer de forma contínua ou episódica, sendo que no primeiro tipo as mudanças são constantes e, portanto, evolutivas e não revolucionárias. Muitas vezes, ocorrem após a acumulação de pequenos avanços cotidianos que, no primeiro momento, podem inclusive passar despercebidas. Já o segundo tipo corresponde às mudanças ditas revolucionárias, que ocorrem de forma abrupta e representam uma ruptura em relação à situação anterior. Beatriz e Machado-da-Silva (1999) apontam que as mudanças na gestão pública são habituais pois cada grupo político que chega ao poder deseja imprimir suas próprias características na administração pública. Estas mudanças podem ser desde pequenas alterações nos processos cotidianos da gestão até grandes transformações estratégicas e estruturais, como a fusão, extinção ou criação de órgãos e até ministérios, prática comum nos governos democráticos brasileiros, bem como a interrupção e alteração de políticas públicas, projetos de infraestrutura e mudanças nos quadros de gestão nos cargos de confiança.

Outro aspecto importante no contexto da administração pública é que as mudanças organizacionais geram resistências que podem ser baseadas em diversos aspectos, tais como o medo da mudança, o receio individual da perda de benefícios, a falta de comunicação e o mau entendimento do que se pretende com a mudança. Estes aspectos ganham uma dimensão ainda maior nos órgãos públicos, marcados pela burocracia, pela rígida estrutura de carreira e pela compartimentalização das responsabilidades e limites de poder. Cardoso e Cunha (2005) enfatizam que a mudança organizacional sempre envolve as pessoas, que em geral se apegam às

práticas que já conhecem e tentam manter o status quo da organização, como forma de proteger seus próprios interesses, como destacam Kotter e Schlesinger (2000).

Para que os processos de mudança organizacional sejam implantados com sucesso nos órgãos da administração pública, eles precisam ser entendidos pelos quadros do funcionalismo e aceitos no contexto da organização. Para isso, se faz necessário que a comunicação esteja alinhada com os objetivos que se pretende de forma a permitir que os funcionários de todos os níveis estejam cientes do processo, de seus objetivos, etapas, expectativas e atividades, trazendo clareza e possibilitando o envolvimento dos funcionários com o processo.

Os autores destacam outro ponto importante para se entender as mudanças organizacionais na administração pública. Como os quadros do funcionalismo público são contratados sob um regime que garante a estabilidade, toda e qualquer mudança organizacional só será implementada se houver o apoio e a colaboração dos servidores de carreira, pois os gestores dispõem de poucas ferramentas para impor as mudanças de cima para baixo.

Muitas das mudanças implementadas nas alterações dos ciclos de gestão apontados por Beatriz e Machado-da-Silva (1999) são meramente formais e resumem-se a mudanças estruturais, tais como a criação e extinção de cargos, que muitas vezes apenas tem sua nomenclatura alterada, mantendo as atividades e responsabilidades anteriores, ou de órgãos, que são reorganizados mais por objetivos políticos do que administrativos. Segundo Chaves e Marques (2006) essas mudanças são pouco percebidas pela população em sua relação cotidiana com a administração pública. Os autores também destacam que muitas das mudanças estruturais implementadas não são suportadas pela criação de novos métodos de trabalho, novos processos e nem pela preparação e treinamentos dos servidores, o que pode impactar negativamente a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Bergue (2010) também destaca que a cultura dos órgãos da administração pública é resistente à mudança e ao novo, pois segundo o autor, é comum que nestes órgãos exista uma visão de que as atividades devem ser realizadas como sempre foram feitas, pois são ancoradas nos processos burocráticos e devem seguir os preceitos e limites definidos pela legislação vigente. O autor destaca que, para que a mudança organizacional seja implementada com sucesso em um órgão público, uma série de condições prévias devem estar organizadas de forma a facilitar o entendimento dos elementos culturais novos. Já Marques et al. (2016) afirmam que o

gestor responsável pela implantação dos processos de mudança precisa desenvolver, em uma parte significativa dos funcionários, um senso de urgência, uma compreensão da importância da mudança organizacional e uma visão clara sobre o futuro da gestão pública para construir o apoio interno necessário à proposta a ser implantada

A gestão de pessoas na administração pública é desafiadora mesmo que processos de mudança organizacional não estejam sendo implementados. Carvalho Filho (2015) destaca que a administração pública reúne servidores de carreira que sofrem com a falta de treinamento e processos de desenvolvimento pessoal que, em geral, são liderados por gestores que são colocados em cargos comissionados por motivos políticos e que não contam com nenhuma experiência na administração pública. Esse quadro funcional dividido traz ainda mais dificuldades para a implantação de mudanças organizacionais.

Chaves e Marques (2006) acreditam que, se as mudanças organizacionais forem implementadas sem o envolvimento do quadro de funcionários desde o planejamento e sem considerar o ponto de vista, as opiniões e a qualificação destes, o processo estará fadada ao fracasso, pois faltará legitimidade às mudanças que se busca implementar. Gerando sentimentos negativos nos funcionários, que podem ir da simples rejeição às mudanças, passando pela descrença quanto aos possíveis resultados e chegando até a hostilidade em relação aos responsáveis pelas mudanças. Assim, o objetivo final da mudança organizacional em um órgão público, que é aumentar a eficiência e melhorar a qualidade do serviço prestado, não será alcançado, podendo até mesmo, segundo os autores, impactar negativamente a população.

Os processos de mudança organizacional têm como objetivo final alterar a cultura organizacional, possibilitando que a organização evolua criando as condições para se implementar processos de inovação que garantam a melhoria contínua dos resultados obtidos. Assim, é fundamental que se entenda o conceito cultura organizacional para que se possa compreender como se processam as mudanças organizacionais e o papel da inovação. A cultura organizacional é definida por Pires e Macêdo (2006, p. 84) como “um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais”.

Assim, a cultura organizacional é construída a partir das relações entre as pessoas que compõem a empresa, que partilham crenças, aprendizados e agem em grupo. Para Schein (1985), outro ponto fundamental para a criação de uma cultura corporativa é papel do líder, que determina as visões compartilhadas pelo grupo, define

as metas a serem alcançadas, impõe seus valores pessoais e define como as relações se estabelecem entre os grupos.

O autor afirma que a cultura surge a partir do aprendizado compartilhado pelo grupo, tanto quanto aos conhecimentos, quanto às relações, comportamentos e sentimentos dos membros que o compõem. Estes aprendizados se constroem a partir da resolução de problemas que surgem no cotidiano da organização e são fundamentais para que a empresa sobreviva às mudanças do mercado. A partir do momento em que uma cultura se estabelece em uma organização, ela passa a determinar os valores e os comportamentos do grupo e passa a ser ensinada aos novos membros do grupo, determinado a forma como as pessoas pensam e agem.

Nas organizações públicas, a cultura organizacional apresenta algumas peculiaridades relacionadas ao modelo de administração e à história da gestão pública. Para entender a cultura que se estabeleceu na máquina pública, Paes de Paula (2012) explica que administração pública no Brasil evoluiu historicamente em três momentos e modelos diversos.

Mesmo que diversas mudanças venham ocorrendo na administração pública, Barreto et al. (2013) destaca que o alto nível de regulações, normas e legislações, além dos entraves burocráticos, como aspectos que influenciam a criação de uma cultura organizacional pouco flexível e com baixa capacidade de se adaptar às novas realidades tecnológicas, sociais e mercadológicas presentes no ambiente externo.

Já Guimarães (2000) salienta que o maior desafio para o desenvolvimento e a evolução da cultura organizacional da administração pública é quebrar a rigidez das estruturas burocráticas e altamente hierarquizadas, características dos órgãos públicos. Da mesma forma, Carbone (2000, p. 3) identifica que são características da cultura organizacional da administração “a elevada burocratização, o apego a regras e a rotinas pré-estabelecidas, a centralização e o autoritarismo inerente à máquina pública”.

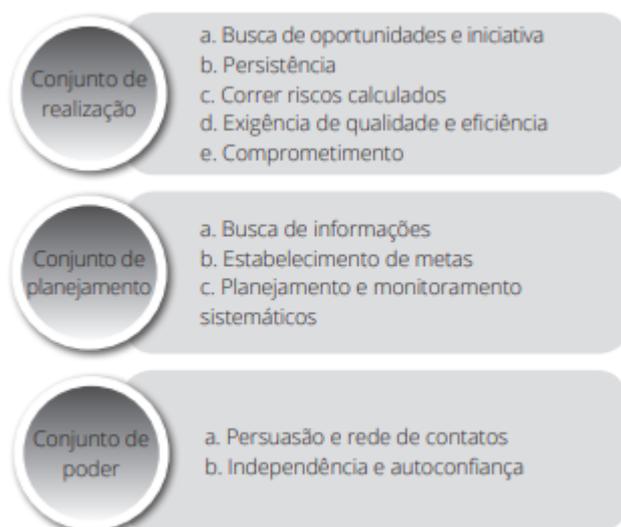
Fadul (2009) identificou que a cultura organizacional dentro da administração pública é muito pouco estudada e na maioria dos estudos, os conceitos utilizados são copiados dos realizados em empresas privadas, que não necessariamente são adequados para entender a complexidade da cultura organizacional em uma estrutura gigantesca e multifacetada como a máquina pública. Assim o autor acredita que não se pode falar de uma cultura organizacional típica da administração pública, mas sim de diversas culturas que se interlaçam e se influenciam no cotidiano da gestão das

diversas esferas da administração pública. Apesar de conviverem no mesmo ambiente social, econômico e tecnológico, Hofstede (2003) chama atenção para o fato de que as empresas privadas e as organizações públicas apresentam características próprias e, portanto, os conceitos sobre a cultura organizacional em cada um destes tipos de organização precisam ser entendidos de forma diversa. Fleury (1996) salienta que a cultura organizacional das organizações do setor público é encarada como imutável e que são apontados como motivadores desta imutabilidade os baixos salários, a ingerência política sobre a gestão pública, a falta de investimentos em desenvolvimento. Porém, a cultura das organizações, sejam elas públicas ou privadas, em geral reflete a cultura da sociedade na qual a organização está inserida. Assim, as mudanças aceleradas que têm sido registradas em nossa sociedade acabam por influenciar a cultura das organizações públicas.

EMPREENDEDORISMO

É por meio do empreendedorismo que novos negócios surgem, o que impulsiona o desenvolvimento econômico e tecnológico dos países e, em alguns casos, altera até mesmo a organização econômica e social mundial. Por esse motivo, estudar as características apresentadas pelos empreendedores é importante, pois isso permite criar métodos de desenvolver tais características em um maior número de profissionais. Um dos estudos mais significativos sobre as características empreendedoras foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Segundo Nakao et al. (2018), essas características podem ser agrupadas em três grandes conjuntos

Figura 1: Características do empreendedor



Fonte: adaptado de Nakao et al (2018)

O empreendedorismo não acontece apenas com a formação de uma nova empresa ou um novo negócio. Caxito (2022) aponta que é possível empreender mesmo dentro de estruturas organizacionais já sedimentadas. A esse tipo de empreendedorismo, o autor dá o nome de intraempreendedorismo, no qual o profissional com características empreendedoras cria e tem ideias inovadoras, apresenta-as à empresa na qual trabalha e, caso sejam aprovadas, coloca-as em prática, com o objetivo de trazer resultados para ela.

EMPREENDEDORISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de intraempreendedorismo é fundamental para se entender a possibilidade de existência do empreendedorismo no serviço público, pois, no senso comum, há a ideia preconcebida de que não é possível haver empreendedorismo nos órgãos públicos, por sua característica burocrática e rígida hierarquia. Mas, como em toda a organização, nos órgãos públicos, existem pessoas de diversos tipos e com comportamentos diferentes, o que inclui profissionais com as características empreendedoras.

É papel do governo e dos gestores dos órgãos públicos estimular e dar condições para que esses comportamentos sejam estimulados e desenvolvidos, pois são fundamentais para que inovações sejam criadas e implementadas, com o objetivo de melhorar a qualidade e a relação custo-benefício dos serviços públicos. Segundo Drucker (2016), as pessoas agem de acordo com as características empreendedoras

que possuem, independentemente da organização na qual atuam, seja ela pública ou privada.

Assim, conforme apontam Morais et al. (2015), no setor público, o empreendedor pode ser entendido como aquele que idealiza soluções ou melhorias, fomenta a inovação, planeja e executa individualmente ou coordena o grupo, com o objetivo de gerar e implementar a inovação. Os autores chamam esse tipo de servidor de empreendedor político, o qual conecta os interesses público e privado e atua de duas formas distintas: na busca pela mudança e pela inovação ou na manutenção da estabilidade e dos privilégios do status quo. Lima e Freitas (2010) afirmam que os tipos de recompensas ao empreendedor por suas ações podem ser individuais, como benefícios financeiros e materiais ou incentivos pessoais.

Elas também podem ser ideológicas, pelas quais os princípios e valores do empreendedor são colocados em prática em uma política implantada a partir de suas ideias ou inovações. Por fim, as recompensas podem ser solidárias, ligadas à satisfação pessoal e ao sentimento de realização do funcionário por ter participado do processo de melhoria e evolução do serviço público. O autor também caracteriza os empreendedores em dois tipos: os empreendedores institucionais, que buscam idealizar e implementar inovações para melhorar aspectos internos da organização, e os empreendedores de políticas públicas, cujas ideias e ações são voltadas para a solução de problemas externos à organização, relacionados à mudança da qualidade do serviço prestado e à satisfação da população, ou à proposição de novas políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Segundo Emmendoerfer (2019), o empreendedor que atua nas empresas públicas apresenta diferenças em relação às características apresentadas pelos empreendedores que atuam na iniciativa privada, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 1 Elementos diferenciadores do empreendedor nos setores público e privado

Elementos	Empreendedor no setor público	Empreendedor no setor privado
Objetivos	Múltiplos e variáveis, descontínuos.	Centrados, menos variáveis e contínuos.
Controle	Excesso constante de normas e regras, internas e externas à organização, independentemente de sua condição.	Normas e regras variam conforme o tamanho, o setor de atuação e a maturidade da organização.
Recompensas/Motivação	Baixos incentivos financeiros, sem distribuição de lucros; baixo compromisso e satisfação no trabalho; pode receber recompensas não financeiras.	Há incentivos financeiros; rentabilidade como principal mecanismo de renda; há práticas que privilegiam o compromisso e a satisfação no trabalho.
Financiamento e lucratividade	Não são orientados para lucro; buscam obter financiamento para projetos; maior disponibilidade de levantar capital.	Orientados pelo lucro; maior dificuldade de acessar e obter financiamentos.

Fonte: Emmendoerfer, 2019, p. 31.

Assim como o empreendedor da iniciativa privada pode ser incentivado a empreender se aspectos facilitadores estiverem presentes no ambiente, o funcionário público com características empreendedoras pode se sentir motivado a intraempreender se estiverem presentes, dentro do contexto do serviço público, facilitadores da inovação.

Amaral et al. (2011) apontam alguns indutores fundamentais para incentivar o empreendedorismo e a inovação. O primeiro é a vontade política dos poderes Executivo e Legislativo. Os objetivos e o foco de atuação dos órgãos públicos são influenciados e direcionados pelas visões políticas e ideológicas dos gestores públicos, muitas vezes sem orientações dos gestores podem ser influenciadas pela ideologia do grupo no poder, ou mesmo por pressões impostas pela sociedade, e podem facilitar ou dificultar as ações empreendedoras dos funcionários públicos subordinados.

Outro facilitador importante são os recursos financeiros direcionados ou disponíveis para a inovação. Já as imposições legais estão relacionadas à criação de normas, regulação ou leis que podem facilitar ou induzir o empreendedorismo ou a inovação. Já os fatores tecnológicos são apontados por Amaral et al. (2011) como responsáveis por grande parte das inovações surgidas no serviço público, seja por meio de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), aplicativos e práticas relacionadas ao acesso a informações do governo pela sociedade ou por meio da prestação de serviços com mais rapidez ou eficiência.

Dewes et al. (2012) identificaram e organizaram os aspectos facilitadores do empreendedorismo e da inovação no setor público em quatro grandes grupos de aspectos:

Figura 2 Facilitadores do empreendedorismo e inovação no setor público



Fonte: Dewes et al., 2012, p. 13.

O entendimento da importância do empreendedorismo e da inovação para a melhoria do serviço público está cada vez mais presente nos mais variados níveis da administração pública. Tanto o governo federal quanto os estaduais e municipais têm desenvolvido ações e criado estruturas para facilitar e incentivar o empreendedorismo, além de buscado desenvolver nos funcionários públicos as competências empreendedoras.

O BrazilLAB é umas dessas iniciativas e funciona como um centro de inovação que busca integrar o poder público e a iniciativa privada com o objetivo de acelerar a busca por soluções dos problemas públicos, conectando e apoiando empreendedores em sua relação com o poder público. Diversos municípios fazem parte da iniciativa, como as prefeituras das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Guarulhos, Santo André e São José dos Campos. Uma das ações do BrazilLAB é o selo GovTech, que é concedido às startups que possuem soluções tecnológicas para desafios comuns aos governos. Fundamental para que seja criado um ambiente favorável ao empreendedorismo no setor público é o conceito de Estado empreendedor, que, segundo Nasra e Dacin (2010), reconhece e capitaliza oportunidades de inovar e incentivar o empreendedorismo.

Um exemplo, segundo os autores, é o sistema de instituições que compõem o chamado Sistema “S”. O governo federal brasileiro, por meio do Plano Diretor da

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), criou mecanismos para incentivar o empreendedorismo no serviço público, como o incentivo à ação participativa, possibilitando ao servidor público sugerir melhorias ou inovações responsáveis, em regime de cogestão, pela implementação das ideias.

Outro mecanismo foi a criação de um núcleo central de mobilização em cada ministério e o desenvolvimento de consultores internos especializados nos processos de empreendedorismo e inovação para orientar os funcionários empreendedores, conforme Bresser-Pereira e Spink (2007).

Emmendoerfer (2019) aponta a criação do cargo de empreendedor público pelo governo do estado de Minas Gerais. Esse cargo foi criado para auxiliar os demais gestores de áreas do serviço público na implementação de novos projetos, sejam eles oriundos do planejamento estadual ou criados com base nas ideias dos próprios funcionários da área. Enquanto o gestor realiza suas tarefas cotidianas, o empreendedor público atua com foco específico no projeto a ser implementado, tendo limites muito bem definidos para a sua atuação.

Segundo Valadares et al. (2010, p. 9):

“O grande objetivo do cargo de empreendedor público de Minas Gerais é alavancar as potencialidades da organização pública. O Governo mineiro entendeu que o desenvolvimento de empreendedores no estado-membro tornar-se-ia estratégico no sentido de se criar, nas organizações públicas, uma capacidade de resposta mais rápida, inovadora e estratégica ao ambiente.”

Assim como na iniciativa privada, a necessidade de inovar constantemente passou a ser fundamental também para a administração pública, ainda mais com o impacto das aceleradas mudanças tecnológicas, comportamentais e demográficas observadas nas últimas décadas.

DISCUSSÃO

Seja nas empresas privadas, seja na administração pública, a inovação é um processo complexo que envolve investimentos em infraestrutura e a construção de um ambiente propício à criação de uma cultura inovadora. Mesmo que a administração pública tenha o papel de indutora da inovação, é extremamente difícil para qualquer tipo de organização inovar de forma isolada. Para Malerba e Vonortas (2009), para

inovar as empresas interagem com outras organizações e com a sociedade com o objetivo de trocar conhecimento, coletar e analisar informações e ter acesso a diversos recursos. Dentre os diversos tipos de organizações com as quais a empresa interage, os autores destacam universidades, laboratórios, outras empresas, escolas, centros de estudos, organizações não governamentais e com o governo, com as quais busca estabelecer parcerias. Quando diversas destas organizações se organizam em torno de um objetivo comum relacionado ao desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e processos se estabelece uma rede de inovação.

As redes podem surgir de forma não planejada e se organizar a partir das interações entre as empresas e organizações. Malerba e Vonortas (2009) explicam que a estrutura das redes que surge desta forma se estabelece a partir de uma relação interativa na qual as regras e estruturas são influenciadas pelas empresas que a compõem e influenciam o comportamento das empresas a partir do momento em que a rede se estrutura. Ou seja, a rede que surge de forma não planejada é criada a partir da cultura e da experiência das empresas que as constituem. Mas depois de formada, a rede acaba por criar uma cultura e regras de conduta próprias, que acabam por influenciar as empresas que a compõem. As redes de inovação são fundamentais para que as empresas e organizações que a compõem possam garantir a sobrevivência em um mercado cada vez mais competitivo. Nelas, as diversas organizações podem desenvolver novas tecnologias e processos de gestão em conjunto, mesmo que sejam concorrentes no mercado. Assim, as redes de inovação incluem empresas das mais variadas áreas que ao mesmo tempo cooperam e competem.

Dentro do contexto da inovação, diversos tipos de redes podem ser identificados. As redes verticais, segundo Hamalainen e Schienstock (2000) são aquelas que interligam empresas e outros tipos de organizações que atuam em um mesmo tipo de cadeia de valor. São exemplos deste tipo de rede as formadas por fornecedores, fabricantes, distribuidores, varejistas e clientes de uma determinada área da economia. Já as redes horizontais são aquelas que ligam organizações de diversas cadeias de valor diferentes, mas que tem interesses comuns em uma determinada tecnologia ou área funcional. Os autores apontam como exemplo as áreas de pesquisa, produção, logística ou marketing. Independentemente do tipo de rede, a interação entre as empresas que a compõem é fundamental para que cada uma das organizações aprenda conjuntamente, possibilitando também o intercâmbio de conhecimentos específicos de cada uma das empresas. As redes têm o papel de aproximar os

diversos recursos e atividades de seus membros possibilitando a troca de informações, a implementação conjunta de projetos e novas tecnologias, a mitigação de riscos de se investir isoladamente em projetos inovadores.

Para Koschatzky (2011), as redes possibilitam que as empresas compartilhem os investimentos e os recursos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), fator importante para a inovação, pois, de modo geral, a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias apresentam altos custos, que se tornam mais aceitáveis se divididos entre as diversas empresas. Ainda segundo o autor as redes também possibilitam o uso conjunto de estruturas e de insumos, outro fator importante para a diluição dos custos da inovação.

Porém, para que uma rede de inovação se estabeleça, são necessárias algumas características, tais como a confiança entre seus membros, o entendimento dos benefícios comuns e dos limites estabelecidos, os interesses estratégicos de cada um de seus membros e a busca pela sinergia entre as diversas empresas e organizações. A rede se estabelece, em geral, como um relacionamento de longo prazo entre diferentes parceiros que tem objetivos estratégicos diferentes, mas que aceitam cooperar desde que se estabeleça um ambiente de confiança e de entendimento. O autor destaca algumas características das redes, tais como a necessidade de um alto grau de confiança entre os entes que a compõem, a perspectiva de longo prazo como base das relações, a ausência de uma hierarquia rígida, a não concorrência entre os membros da rede, a flexibilidade das relações, respeitando a independência de cada um dos participantes que cooperam de forma voluntária e a busca conjunta pela economia de escala. A relação de confiança entre os membros da rede pode levar um longo tempo para ser construída, mas as redes já estabelecidas são marcadas pela confiança, pelo alto grau de interdependência e pela comunicação.

Nas redes de inovação, em especial aquelas que envolvem organizações tanto do setor público quanto do privado, observa-se uma riqueza de visões e de expectativas, que valorizam ainda mais as contribuições dos participantes, já que cada um deles tem seus próprios objetivos e contribui com seus conhecimentos e tecnologias proprietárias para que os objetivos da rede sejam alcançados, como destacam Ahrweiler e Keane (2013). Assim, as redes de inovação permitem compreender não apenas os motivos pelos quais as empresas se dispõem a cooperar com outras, mas também as formas como elas organizam seus conhecimentos, a forma como aprendem, seus modelos de gestão e sua capacidade de coordenação.

Em algumas redes, uma das empresas pode assumir o papel central de condutora do processo de inovação, utilizando seu poder de investimento ou suas competências e relacionamentos para liderar o grupo. Os órgãos públicos que estabelecem redes de inovação em geral acabam por assumir esse papel de liderança, pelo próprio papel do Estado como indutor da inovação

CONCLUSÃO/CONTRIBUIÇÃO

Da mesma forma que a inovação passou a ser cada vez mais importante para as empresas privadas, o setor público também precisa adotar uma cultura de inovação para garantir tanto seu papel junto a seu povo quanto sua representatividade frente aos demais governos. Porém, se inovar no meio empresarial já não é tarefa fácil, para a administração pública, a criação de uma cultura de inovação é ainda mais complexa, dadas as características inerentes ao serviço público, como a burocracia, a rígida hierarquia e a necessidade de se seguir rigorosamente os processos baseados na legislação vigente. A administração empresarial, seja ela realizada nas empresas privadas ou na administração pública, tem passado por mudanças aceleradas nas últimas décadas, influenciada pelos rápidos e constantes avanços tecnológicos, tanto nos processos produtivos, quanto no acesso a informações sobre mercados, concorrentes e consumidores. Dentro desse contexto, criar uma cultura de inovação na organização é fundamental para que ela reaja de maneira rápida e eficiente às mudanças externas, mais ainda na administração pública, pois há a constante pressão da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, além da necessidade de ajustar os orçamentos com o objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas.

Como contribuição, o estudo mostra que, apesar de ainda pouco comum, o processo de inovação no setor público é uma das ferramentas para impulsionar a modernização da administração pública. O estudo também mostra a importância da cultura organizacional e do desenvolvimento de programação de incentivo à inovação como ferramentas fundamentais para incentivar o desenvolvimento da inovação na administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHRWEILER, P; KEANE, M. T. Innovation Networks. Mind & Society, p. 73-90, 2013.

- AMARAL, D. C. et al. Gerenciamento ágil de projetos: aplicação em produtos inovadores. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ANDERSON, N.; POTOČNIK, K.; ZHOU, J. Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review and prospective commentary. *Journal of Management*, v. 40, n. 5, p. 1297-1333, 2014.
- ANPEI. Guia da Lei do Bem. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_bem/arquivos/Guia-da-lei-do-Bem-Outubro-de-2017.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. (2007). Administração estratégica e vantagem competitiva. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- BARRETO, M. A. M. et al. O Serviço Público e a influência da cultura organizacional: um estudo de caso no âmbito municipal. In: VII Colóquio Técnico Científico do UniFOA. Volta Redonda: Centro Universitário de Volta Redonda, 2013.
- BATEMAN, T. S.; SNELL, S. Administração: liderança e colaboração no mundo competitivo. São Paulo: McGraw-Hill, 2007.
- BEATRIZ, M. S.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Mudança Organizacional: a questão dos valores e dos interesses. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.
- BERGUE, S. T. Cultura e Mudança Organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: UAB, 2010.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. *International Public Management Review*, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.
- BRANDÃO, S. M.; DE FÁTIMA BRUNO-FARIA, M. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- BRASIL. Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005. Diário oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*. v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2007

BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos. Estudos Econômicos, São Paulo, vol. 46, n. 1, p. 43-89, jan./mar. 2016.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015. CASTI, J. The Theory of Networks. In: BATTEN, D.; CAST, J. THORD, R. (orgs.). Networks in Action: Communication, Economics and Human Knowledge. Berlin: Springer, 1995.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I.; MAGALHÃES, A. Perfis e Características das Equipes de Laboratórios de Inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, P. (org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530_livro_inovacao_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020

CAXITO, Fabiano. Empreendedorismo. Ed. IESDE. Curitiba: 2022.

CHAVES, R. C.; MARQUES, A. L. Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do estado de Minas. In: XXX ENANPAD, 2006, Salvador. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. Powering European public sector innovation: towards a new architecture. Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Bruxelas, 2013. 76 Desafios contemporâneos e inovação na gestão pública

CONCEIÇÃO, L. Desenvolvimento organizacional: Uma necessidade de mudança. Salário BR, 2013. Disponível em: <http://salariobr.com/Artigos/Desenvolvimento-Organizacionaluma-necessidade-de-mudanca/266>. Acesso em: 17 fev. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Desafios para a Indústria 4.0 no Brasil. Brasília, 2016. Disponível em: <

<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/8/desafios-para-industria-40-nobrasil/#>

COOPER, R. G. Perspective: The Stage-Gate® Idea-to-Launch Process – Update, What’s New, and NexGen Systems. *Journal of Product Innovation Management*, v. 25, n. 3, p. 213- 232, 2008.

CROSSAN, M. M., & APAYDIN, M. (2010). A Multi-Dimensional framework of organizational innovation: a systematic review of the literature. *Journal of Management Studies* , 47(6), 1154-1191. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x>.

DEWES, F. et al. Ambientes e estímulos favoráveis à criatividade aplicada a processos de inovação de produtos. *Revista Venezolana de Gestión Tecnológica (Espacios)*. v. 38, n. 8, 2012

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DRUCKER, P. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

EMMENDOERFER, M. L. *Inovação e empreendedorismo no setor público*. Brasília: Enap, 2019

FADUL, E.; SILVA, L. P. *Cultura Organizacional: Diversidade de Interpretações e Possibilidades de Estudo no Contexto das Organizações Públicas*. In: ENANPAD, 19-23 set. 2009. Anais [...]. São Paulo: ANPAD. Rio de Janeiro, 2009.

FERNANDES, C. I., FERREIRA, J. M. M.; RAPOSO, M. L. Drivers to firm innovation and their effects on performance: An international comparison. *International Entrepreneurship and Management Journal*, v. 9, n. 4, p. 557-580, 2013.

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. (orgs.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. *Revista PPP*, n. 36, p. 312-349, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230/211>. Acesso em: 17 fev. 2020.

GRIZENDI, E. *Manual de orientações gerais sobre inovação*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Programas de Promoção Comercial, 2011. Disponível em: <http://download.finep.gov.br/dcom/manualinovacao.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

- GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.
- HAMALAINEN, T. J.; SCHIENSTOCK, G. Innovation Networks and Networks Policies. Manuscript, draft version, 2000.
- HOBBS, P. B., & KUPPERSCHMIDT, B. (2015). Creating a culture of innovation. *The Oklahoma Nurse*, 60(3), 17.
- HOFSTEDE, G. Culture and organizations: software of the mind, intercultural cooperation and its importance for survival. London: Harper Collins, 1994.
- HUIZINGH, E. K. R. E. Open innovation: State of the art and future perspectives. *Technovation*, v. 31, n. 1, p. 2-9, 2011.
- IBGE. Projeções da população por sexo e idade Brasil e Unidades da Federação 2010-2060. Brasil, 2018. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/78b962ace2419a967d57add41377397.pdf
- IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2015 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>
- KOSCHATZKY, K. Networks in Innovation Research and Innovation Policy – An Introduction. In: KOSCHATZKY, K.; KULICKE, M.; ZENKER, A. (orgs.). *Innovation Networks: Concepts and Challenges in the European Perspective*, Heidelberg, v. 12, p. 3-23, 2001.
- KOTTER, P. J.; SCHLESINGER, A. L. Escolhendo estratégias para a mudança. In: KOTTER, P. J. (org.). *Afinal, o que fazem os líderes: a nova face do poder e da estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- LIMA, R. C. R., & FREITAS, A. A. F. D. (2010). Personalidade empreendedora, recursos pessoais, ambiente, atividades organizacionais, gênero e desempenho financeiro de empreendedores informais. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 511-531. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/JxGK8Fd7zLrHwFzzRGYn6SD/?lang=pt> Acesso em: 27/07/2021

MACHADO, D. D. P. N. et al. Cultura de inovação: Elementos da cultura que facilitam a criação de um ambiente inovador. RAI (Revista de Administração e Inovação), v. 10, n. 4, p. 164-182, 2013.

MALERBA, F.; VONORTAS, N. S. Innovation networks in industries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

MARIANO, P. A.; AZEVEDO, O. Reis. SPED – Sistema Público de Escrituração Digital. São Paulo: Iob, 2009. Gestão da inovação na administração pública contemporânea 77

MARQUES, A. L.; BORGES, R.; REIS, I. C. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 1, p. 41-58, jan./fev. 2016.

MORAIS, M. C. A. et al. Polissêmias do empreendedorismo no setor público. Revista ReGePe. v. 4, n. 1, p. 26-53, 2015

NAKAO, I. H. et al. O Empretec como política pública de empreendedorismo.

Humanidades e Inovação, Palmas, v. 5, n. 11, 2018. Disponível em:

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/970> Acesso em: 27/07/2021

NASRA, R.; DACIN, M. T. Institutional arrangements and international entrepreneurship: the State as institutional entrepreneur. Entrepreneurship Theory and Practice. Thousand Oaks, v. 34, n. 3, p. 583-609, 2010.

OLIVEIRA, F. A.; DUARTE, R. N.; MONTEVECHI, J. A. B. O reflexo da mudança organizacional sobre o desempenho de uma empresa de autopeças: um estudo de caso. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2002, Anais [...]. Curitiba: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2002.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. Revista da Administração Pública, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev. 2006.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? Innovation: Management, Policy & Practice, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010. ROZENFELD, H., et al.

Gestão do Desenvolvimento de Produtos: uma referência para a melhoria do processo. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROZENFELD, H., et al (2006). Gestão do Desenvolvimento de Produtos: uma referência para a melhoria do processo. São Paulo: Saraiva

SANDMEIER, P.; MORRISON, P. D.; GASSMANN, O. Integrating customers in product innovation: Lessons from industrial development contractors and in-house contractors in

- rapidly changing customer markets. *Creativity and Innovation Management*, vol. 19, n. 2, p. 89-106, 2010.
- SANGIORGI, D. Designing for public sector innovation in the UK: design strategies for paradigm shifts. *Foresight*, v. 17, n. 4, p. 332-348, 2015.
- SCHWAB, Klaus. *A QUARTA REVOLUCAO INDUSTRIAL*. Edipro, 2016
- SCHEIN, E. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.
- SCHERER, F. 15 programas de inovação para o setor público. *Exame*, 21 out. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/inovacao-na-pratica/15-programas-deinovacao-para-o-setor-publico/>. Acesso em: 17 fev. 2020.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Taylor and Francis, 2005.
- STOCK, R.; SIX, B.; ZACHARIAS, N. Linking multiple layers of innovation-oriented corporate culture, product program innovativeness, and business performance: a contingency approach. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 41, n. 3, p. 283-299, 2013.
- TÔNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, P. et al. (orgs.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.
- VALADARES, J. L. et al. Modernização da Administração Pública de Minas Gerais: em estudo exploratório do cargo de empreendedor público. In: XXXIV ENCONTRO DA ANPAD, Rio de Janeiro, 25-29 set. 2010. *Anais [...]* Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.
- VILVERT, C. Inovação no setor público: por onde começar? *Wegov*, 16 out. 2017. Disponível em: <https://www.wegov.net.br/inovacao-no-setor-publico-por-onde-comecar/>. Acesso em 17 fev. 2020.
- YOUNG, L. H. B. *SPED – Sistema Público de Escrituração Digital*. Curitiba: Juruá, 2009.
- WEICK, K. E.; QUINN, R. E. Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, n. 50, p. 361-387, 1999.