VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil

SBAP

GT 8 Inovação na Gestão Pública

Inovando na Administração Pública: Fatores determinantes das Capacidades de Inovação

Leone Coelho Bagagi, Escola de Administração da UFBA, Brasil.
Vera Lúcia Peixoto S. Mendes, Escola de Administração da UFBA, Brasil.
Emerson Gomes Garcia, Escola de Administração da UFBA, Brasil.

Resumo: A inovação no setor público passou a ser tema central na Administração Pública, em paralelo aos movimentos de reformas empreendidas a partir dos anos 1980. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os fatores determinantes da capacidade de inovação na Administração Pública a partir da Teoria da Visão Baseada em Recursos, da gestão e capacidades de inovação. A abordagem metodológica foi a revisão normativa das principais referências sobre os conceitos objeto deste estudo. A partir da análise foi possível identificar como fatores determinantes das capacidades de inovação na administração pública: liderança transformadora, intenção estratégica de inovar, gestão de pessoas para inovação, conhecimento do usuário e do ambiente, organicidade da estrutura organizacional e a gestão de projetos.
Palavras-chave: Inovação, Administração Pública, Teoria da Visão Baseada em Recursos.

Introdução

A inovação no setor público passou a ser tema central da gestão governamental a partir dos movimentos de reformas empreendidos pelo Estado e inspirados nos modelos do *New Public Management*, do Governo Empreendedor e da Governança Pública, como contraponto às concepções do paradigma burocrático. Este paradigma difundiu-se em diversos tipos organizacionais e como forma hegemônica de gestão entre os séculos XIX e XX, nas diversas regiões e nações, influenciando estruturas e funcionamento de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos.

Essas abordagens gerenciailistas consideradas pelo *mainstream* como inovadores surgiram como sucedâneo às disfunções do paradigma burocrático que excediam o orçamento do Estado e não correspondiam às expectativas da sociedade. Associado a isto, as organizações públicas apresentaram o que se denomina de disfunções da burocracia: a prescrição demasiada das tarefas, o foco nos processos, a sua concepção autorreferente, o estímulo ao corporativismo e a falta de atenção aos resultados dos serviços ao atendimento de qualidade ao cidadão (SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009a; MATIAS-PEREIRA, 2009b).

As alternativas ao paradigma burocrático foram o modelo gerencialista e a governança em rede (HARTLEY, 2005). Tais alternativas decorrem da configuração do cenário de crises

fiscais e das limitações orçamentárias em diversas nações. Esse cenário criou as condições necessárias de incentivo para a reformulação dos novos modelos de administração pública capazes de enfrentar essa situação de restrições do orçamento público e as disfunções do modelo burocrático (MENDES E TEIXEIRA, 2000; LEE, 2012).

Essas primeiras concepções do modelo gerencialista, denominado de *New Public Management,* orientavam um movimento denominado de pós-burocrático que consistia na transferência de serviços públicos para a execução de organizações privadas e do terceiro setor, estimulando a produtividade, a competição, a efetividade e a eficiência. (MENDES, 2000; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009b; BAGAGI, 2016; GÛLTEKIN, 2011).

O *New Public Management* caracterizou-se pela adoção da "linguagem" e transferência de "ferramentas" consideradas como as melhores práticas de gestão das organizações privadas para a administração pública, constituindo assim um conjunto de prescrições a serem seguidas pelos gestores da esfera pública como ideais para enfrentar o cenário de restrições e incertezas na consecução dos serviços públicos (MENDES, 2000; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009a; BAGAGI, 2016).

No cerne da segunda reforma, as funções do Estado passaram a ser eminentemente de formulador de Políticas Públicas e agente regulador, sendo a implementação destas políticas delegada à iniciativa privada e ao terceiro setor como forma de flexibilizar a autonomia decisória na administração pública (MENDES, 2000; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009a; BAGAGI, 2016).

A abordagem gerencialista caracteriza-se pelo Governo Empreendedor como o conjunto de esforços na administração pública para tornar a gestão de serviços públicos mais eficaz e eficiente Esse movimento gerencialista inspirou outras nações a adotá-lo por meio dos organismos internacionais, tais como: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, que orientaram os governos a direcionarem as ações públicas para o desenvolvimento econômico de seus Estados nacionais (MENDES, 2000; SECCHI, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2009b; GÛLTEKIN, 2011; BAGAGI, 2016).

Os valores marcantes do *New Public Management* e do Governo Empreendedor são a gestão por resultados, a eficiência e a transparência, destacando-se como principais ações a transferência da execução dos serviços públicos da administração pública para a iniciativa privada e o Estado assumindo o papel de agente regulador da atuação privada na consecução dos serviços públicos para o cidadão (MENDES, 2000; LEE, 2012; MONOBAYEVA; HOWARD, 2015; BAGAGI, 2016).

Em outra vertente, o movimento da Governança Pública foi impulsionado pela dificuldade que os governos enfrentam são a complexidade crescente, dinamismo e

diversidade da sociedade pós-moderna, tornando-se incapazes de resolver problemas atuais relacionados ao aumento do desemprego, à queda da taxa de lucros, ao aumento da longevidade da população e, consequentemente, da demanda por serviços públicos, como a seguridade social, nos quais se incluem a previdência, assistência social e saúde. Por isso, a Governança Pública seria uma consequência do movimento gerencialista como forma de abordagem relacional e integradora na alocação dos recursos entre governos, mercados, sociedade, comunidades e redes de relacionamentos (SECCHI, 2009; MOTTA, 2013).

Assim, a governança na administração pública apresenta-se como uma "plataforma organizacional", cujo objetivo seria criar um ambiente favorável a colaboração dos diversos atores públicos, privados com a participação da sociedade, por meio de mecanismos democráticos de participação, mediante redes de políticas públicas e *accountability* (SECCHI, 2009; MOTTA, 2013).

Nesse contexto de reformas e adoção de novos modelos de gestão, a inovação na gestão pública ganha força como fator diferencial para a busca de solução para problemas que persistiam, mesmo diante de todos os esforços de consolidação do modelo gerencialista. Isto posto, este artigo objetiva discutir o estado da arte sobre a inovação na Administração Pública. Para tanto, realiza-se uma revisão narrativa da literatura sobre os conceitos schumpeteriano e neoschumpeterianos de inovação, inovação na gestão pública a partir da análise dos conceitos de inovação no setor público, da Teoria da Visão Baseada em Recursos (RBV), da gestão da inovação e da capacidade de inovação.

Parte 1. Conceituando Inovação

1.1 Conceito schumpeteriano de inovação

A invenção foi concebida por Schumpeter (1961) como um ideia abstrata e aberta à exploração mercadológica para a sua utilização. Assim, a invenção surge como alternativa empreendedora para o atendimento a uma demanda ou um problema social específico. Além disso, antecede a configuração final do formato de produto/serviço e sua oferta para a criação de valor econômico a partir da sua inserção nas atividades comerciais.

Na sequência, a inovação ultrapassa essa concepção abstrata das ideias e se caracteriza como algo apto à criação de valor, por meio da oferta dessa invenção e sua difusão. Nessa fase a inovação se configura como alternativa de solução de valor e difundida por meio das atividades empreendedoras nos mercados por meio da difusão e da comercialização (SCHUMPETER, 1961; HAGEDOORN, 1996; BORBÉLY, 2008); RISSARDI JÚNIOR et al., 2009a).

A difusão da inovação é a fase da comunicação, oferta e educação para o consumo. A comunicação é a informação para o mercado sobre determinada inovação no formato de

novos produtos/serviços. A oferta e a educação para o consumo desses produtos e serviços objetivam o treinamento dos consumidores para alcançar o máximo da potencialidade da inovação para criação de valor (SCHUMPETER, 1961).

Os processos inovativos se caracterizam como fases da invenção, da inovação, da difusão e da adoção no formato de produtos/serviços para o mercado e criação de valor. Tais fases auxiliam na compreensão da relação entre a inovação e o desenvolvimento econômico das nações. Nesse sentido, Schumpeter (1961) evidencia a relação entre o desempenho econômico e das organizações por meio da capacidade de inovação (SANTOS; FAZION, 2011).

A concepção da “destruição criadora” foi desenvolvida por Schumpeter (1961) para caracterizar os processos de substituição de tradicionais produtos e serviços existentes no mercado por meio de processos de inovação nos arranjos dos processos produtivos e/ou novos produtos para a disponibilização no mercado, oportunizando às organizações diferenciação e desenvolvimento econômico, no modo de produção capitalista (SANTOS; FAZION, 2011).

No entendimento de Schumpeter (1961) o vetor que impulsa o desenvolvimento econômico neste modo de produção está relacionado com os novos produtos/serviços ofertados pelas organizações empresariais, os novos arranjos dos processos de produção industrial, como também os novos formatos de distribuição e alteração nos hábitos de consumo.

O conceito de inovação para Schumpeter (1961) está relacionado com motivação do denominado “empresário inovador”, a partir da oferta da “combinação dos fatores de produção”, de novos produtos/serviços e/ou tecnologias. Na sua visão, além da inovação é necessário a oferta ao mercado com criação de valor e a propagação, objetivando a criação de vantagens competitivas das organizações empreendedoras (SANTOS; FAZION, 2011).

O entendimento de Schumpeter (1961) está relacionado com os tipos de inovação: “novo bem, novo método de produção ou uma nova maneira de manejar um determinada mercadoria, abertura de um novo mercado, uma nova fonte de matéria prima e um novo tipo de organização por meio de um monopólio ou a sua estratificação”. Observa-se que Schumpeter (1961) não estava preocupado com a gestão da inovação e com a sua aplicabilidade à Administração Pública. Contudo, a sua contribuição é basilar para a compreensão da inovação no setor público, dada a importância deste setor para o desenvolvimento econômico e social.

Apesar da contribuição de Schumpeter para a conceituação de inovação, conforme Mendes (2000) existem lacunas, tais como: a) não contempla a gestão do funcionamento do negócio, pois uma vez introduzida a inovação, não explica como se dará o processo de melhoria contínua, nem identifica o agente que promove a “transformação do conhecimento”,

enfatizando a liderança econômica, distinguindo-a da política como fundamental para a inovação e a competitividade; b) não contemplou inovação como um processo interativo, que envolve o usuário; c) no cenário da Tecnologia da Informação e Comunicação, não se pode atribuir a inovação à liderança como definiu Schumpeter, mas a equipes multifuncionais; d) na visão de Schumpeter, no setor público, a responsabilidade pela "transformação" seria da liderança política que ocupa o governo, não se referindo aos Burocratas de Médio Escalão, responsáveis pela gestão da inovação em níveis tático e operacional (MENDES E AGUIAR, 2017)

Abordando o conceito de inovação sobre a perspectiva de outros autores, pode-se destacar a inovação como "o processo continuado de produção tecnológica, de acordo com as diretrizes de qualidade e satisfação, para o melhoramento e/ou desenvolvimento de novos produtos, serviços, processos e modelos de novos negócios" (MENDES, 2000; LIMA et al.; 2004; BAGAGI, 2016).

Em síntese, o entendimento consubstanciado sobre o conceito e tipos de inovação segundo a concepção de Schumpeter e de outros autores sobre o tema, destacam-se como características: novos produtos/serviços, novo processo, novo mercado, novos modelos de negócios, novas organizações e novas tecnologias.

1.2 Conceito neoschumpeteriano de inovação

Os autores considerados neoschumpeterianos reafirmaram as constatações sobre a relação entre a inovação e o desenvolvimento econômico, ampliando o campo de análise do que eles denominaram de sistema de inovação. Os autores de maior referência dessa corrente neochumpeteriana são: Freeman (1995), Lundvall (2010), Hodgson (1993), Nelson e Winter (2005).

As contribuições de Freeman (1987) para a inovação e os sistemas de inovação auxiliaram na uniformização dos padrões dos indicadores estatísticos sobre ciência, tecnologia e inovação na OECD, além das suas contribuições acadêmicas no campo econômico e o papel da inovação para o desenvolvimento da sociedade.

O estudo da inovação foi o principal objeto de estudo de Freeman que definiu algumas categorias de inovação e destacou a importância da comunicação nos sistemas e processos inovativos. Essas categorias de inovação podem ser destacadas como a inovação incremental, radical, mudanças no sistema tecnológico e mudança de paradigma tecnológico (SANTOS; FAZION, 2011, grifos nossos).

Essas categorias de inovação são descritas no Quadro 1:

Quadro 1. Categorias de inovação de Freeman (1981)

Categorias de inovação	Características
Inovação incremental	Melhoramento no produto, processo produtivo ou modificação do insumo para novo produto com participação, geralmente com participação dos colaboradores e usuários do processo de produção.
Inovação radical	Considera uma inovação radical a partir do desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento por universidades, empresas e/ou institutos de pesquisas.
Mudanças no sistema tecnológico	São um tipo de combinação de inovação incremental e radical, a partir da concepção de um novo sistema tecnológico que gera uma ruptura ao ponto de criar inovação organizacional.
Mudança de paradigma tecnológico-econômico	Modifica as estruturas de produção e distribuições dos bens e serviços numa economia.

Fonte: elaboração dos autores a partir de Santos e Fazion (2011).

A mudança de paradigma tecnológico-econômico da categorização de Freeman tem aderência com as inovações introduzidas na administração pública em decorrência das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e, muito embora, os serviços públicos não estejam sujeitos às forças competitivas, tendem a aumentar sua demanda, principalmente em momento de envelhecimento populacional e de crise econômica, como é o caso do Brasil, necessitando das inovações organizacionais, gerenciais e tecnológicas (MENDES E AGUIAR, 2017).

Ainda sob a ótica da corrente evolucionista, destaca-se o pesquisador Geoffrey Martin Hodgson, com estudo sobre o evolucionismo econômico, o qual enfoca o papel das instituições na estruturação das relações sociais e das ações humanas. Além disso, propõe mecanismos de incentivos à gestores e aos principais atores para que contribuam com as mudanças institucionais e econômicas por meio da inovação (CONCEIÇÃO, 2012).

Richard Nelson e Sidney Winter criaram as bases para a conhecida teoria evolucionista da inovação, inspirados no trabalho de Schumpeter (1961) e destacam a importância da inovação para o desenvolvimento econômico. As ideias desses autores contribuíram para entender o panorama da teoria da inovação constituída até 1982 (MEIRELLES, 2009).

Nesse contexto, Nelson e Winter destacam a importância das rotinas e das capacidades de inovação como elementos a serem considerados nos processos evolutivos das organizações e as diversidades institucionais que impulsionam os mecanismos de inovação, como fatores de sobrevivência no ambiente competitivo, de legitimidade e de captação de mais recursos (MEIRELLES, 2009).

Além disso, esses autores articularam os elementos para melhor compreensão da teoria da inovação, por meio da análise dos novos movimentos e evidências para propor novas perspectivas de pesquisas empíricas e teóricas, de modo a acumular conhecimentos

científicos sobre a inovação, destacando o fator difusão da inovação, a competição entre as firmas (organizações) e as complexidades institucionais (MEIRELLES, 2009; CONCEIÇÃO, 2012).

Outra contribuição dessa corrente é do teórico Bengt-Ake Lundvall que destaca a relação entre o sistema de inovação com o aprendizado econômico. Lundvall parte do pressuposto que existe uma relação interativa entre crescimento, aprendizado, conhecimento e inovação. Esse processo se caracteriza como uma tendência evolutiva das firmas por meio da inovação (LUNDVALL, 1992; LUNDVALL, 2010).

Nessa concepção, Lundvall destaca que o sistema de inovação se desenvolve e avança com maior interatividade por meio da relação entre produção, difusão do conhecimento e incentivo das políticas governamentais. O autor argumenta que o avanço na inovação se dá mediante fatores institucionais das organizações produtivas, pesquisas e organizações de fomento às políticas de inovação (LUNDVALL, 1992; 2010). Deste argumento, entende-se a função do Estado na indução da inovação na administração pública.

Para Lundvall (2010) as interações que estimulam e potencializam esses processos inovativos são as relações entre as dependências da própria organização (firmas) – tipos de *networks*, como as relações e contribuições indiretas sem intensões diretas para os processos de inovação – *clost trip,* além das relações delimitadas no uso dos produtos ou na participação dos processos de serviços e informações com interesse mútuo (LUNDVALL, 1992; 2010).

Obra contemporânea sobre inovação no setor público foi publicada pelo IPEA/ENAP (2017), que destaca o papel central do Estado no fluxo da inovação, sendo esta um fenômeno secular e não exclusivo da indústria, mas também dos serviços, no que incluem os serviços públicos, que, no contexto das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e das redes, passam a exercer um poder de agência mais efetivo no que se refere à inovação.

Parte 2. Inovação no Setor Público

A partir das contribuições teóricas sobre os conceitos schumpeteriano e neoschumpeteriano de inovação, esta pode ser entendida como a combinação dos fatores para inovar ou colocar uma ideia em prática e tipificada como: produto, processo, nova forma de abordar ou de ofertar um novo mercado, nova fonte de matérias-primas e nova organização (MENDES, 2000; BESSANT; FRANCIS, 2005; MONTEIRO BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

A OCDE (2006), por meio do Manual de Oslo, sistematizou o processo de inovação do ponto de vista da abordagem econômica, concebendo as organizações como firmas. Assim, a inovação é conceituada como:

> [...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (MONTEIRO BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; SANTOS; FASION, 2011)

Para conceituar a inovação no setor público busca-se os principais fatores econômicos que possam estimular os sistemas inovativos nesse setor. A maioria dos países que compõe o OCDE possui parcela significativa do produto interno bruto relacionadas ao setor público, variando entre 20 a 50% do PIB dessas nações, constituindo assim um fator preponderante na macroeconomia (MONTEIRO BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

As políticas governamentais são consideradas como fator importante para o desenvolvimento dos sistemas de inovação das sociedades. Conforme destaca Lundvall (2010) as ações governamentais de incentivo e fomento a inovação impulsionam a interatividade desse com a difusão da inovação e a ofertada de produtos e serviços inovadores à sociedade (MONTEIRO BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; SANTOS; FASION, 2011).

Assim, para a caracterização do conceito de inovação no setor público destacam-se os tipos de inovações possíveis neste setor. As contribuições de Bloch (2011) estão relacionadas com a tipologia de inovações do Manual e Oslo (OECD, 2006), quando destacam que os movimentos inovativos conduzem as organizações a estimularem os processos de alterações nos padrões de gestão e atitudes dos colaboradores nos processos para propor melhorias na oferta dos serviços públicos (VIEIRA, 2015).

Desta forma, encontram-se na revisão de literatura os tipos de inovações que caracterizam o conceito de inovação no setor público, segundo a classificação de Bloch (2011), adaptado por Vieira (2015) e disposto no Quadro 2.

Quadro 2. Tipos de Inovação e suas definições

Tipos de inovação	Definição
Produto/serviço	Introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado comparado com os serviços e bens já existentes na organização.
Processo	Implementação de um método de produção ou entrega de serviços ou bens novo ou significativamente melhorado comparado com os processos já existentes na organização.
Comunicação	Implementação de um novo método de promoção da organização ou de seus serviços e bens, ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outras organizações.
Organizacional	Implementação de um novo modelo organizacional ou gerencial que difere significativamente dos métodos já existentes.

Fonte: Bloch (2011); Vieira (2015).

A análise do Quadro 2 demonstra que no setor público, assim como na indústria, existem diferentes tipos de inovações que podem ser adotadas e difundidas, contribuindo para a eficiência e melhoria na entrega de serviços públicos aos usuários.

Os fatores que influenciam a inovação no setor público foram destacados por De Vries et al. (2016) como níveis que antecedem o processo de inovação: nível ambiental e nível

organizacional, e, com menor ênfase, nível individual. Neste estudo, abordam-se apenas os dois primeiros níveis.

Em nível ambiental estão as pressões ambientais, tais como: pressão da mídia, demandas políticas e públicas, participação nas redes e relações interorganizacionais, aspectos regulatórios, agências ou organizações que adotam a mesma inovação e concorrência com outras organizações. Já em nível organizacional, destacam-se os recursos como: tempo, dinheiro, instalações e tecnologias da informação, bem como o estilo de liderança, espaço para aprendizagem, estrutura organizacional, gestão de conflitos internos, incentivos e recompensas (DE VRIES et al., 2016).

De Vries et al. (2016) identificaram nos estudos sobre a inovação em nível organizacional uma maior ênfase nos recursos disponíveis, tais como: tempo, dinheiro, instalações e tecnologia da informação, como também, o papel dos líderes inovadores no processo de gestão da inovação nas organizações públicas. Com base nestes estudos, o recorte deste trabalho é sobre a *Theory the resource-based view.*

Parte 3. Teoria da Visão Baseada em Recursos (RBV)

A teoria *the resource-based view (RBV)* é uma vertente teórica para abordar a inovação no setor público a partir dos fatores determinantes da capacidade de inovação na Administração Pública. Essa teoria enfoca que as organizações podem desenvolver suas próprias capacidades a partir da alocação de seus recursos estratégicos (BARNEY et al., 2001; BAI et al.,2019).

De acordo com essa teoria as vantagens competitivas das organizações dependem de como os recursos próprios são adquiridos, controlados, geridos e canalizados objetivando uma finalidade estratégica. De tal modo, essa perspectiva se aplica à capacidade de gerir estrategicamente os recursos para desenvolver inovação na administração pública (SACHITRA; CHONG, 2018).

Os tipos de recursos podem ser tangíveis (bens, equipamentos, capital) e intangíveis como capacidades de liderança inovadora, motivação para inovação, as relações e a experiência com fornecedores, clientes/usuários e organizações concorrentes (BARNEY et al., 2001; SACHITRA; CHONG, 2018; OLIVER, 2018).

A vantagem do enfoque dessa teoria é que as organizações podem aprimorar sua capacidade de gerenciamento de seus recursos para criação de soluções e vantagens por meio de recursos físicos, humanos e organizacionais, em vez de buscar alternativas no ambiente externo que é de fácil acesso aos concorrentes e podem não refletir uma solução adequada em determinados contextos e estágios (BARNEY et al., 2001; COUDOUNARIS, 2018) .

Os recursos humanos, por possuírem habilidades e competências, são vitais para o sucesso da inovação, assim como os recursos organizacionais são ferramentas de gestão, tais como: planejamento, organização, coordenação, controle dos sistemas e das atividades e relacionamentos empreendidos nas organizações (BARNEY et al., 2001; JARDON et al., 2018).

Os recursos físicos podem ser do tipo financeiros e tecnológicos, correspondendo a todo tipo de aporte de capital à disposição do empreendimento inovador e ativos, tais como: equipamentos, laboratórios e capacidades tecnológicas, habilidades técnicas que são vitais para o desenvolvimento de soluções e vantagens competitivas (BARNEY et al., 2001; HYUN UHM et al., 2018).

Parte 4. Gestão da Inovação

A inovação por si só não é capaz de gerar um valor social ou riqueza para a sociedade. O lançamento de um produto ou serviço novo será apenas considerado como uma invenção e, como consequência, faz-se necessário empreender, colocando a ideia em prática, para que seja considerada uma inovação, o que demanda capacidade de gestão para que seja ofertada ao mercado e à sociedade como um bem de valor (BESSANT; TIID, 2005).

Nesse sentido, o ato de empreender significa ofertar produtos e serviços diferenciados para que o mercado ou os usuários possam assimilá-los. E esse empreendimento requer uma empresa que organiza os recursos necessários para ofertar tais produtos e serviços inovadores ao mercado e a sociedade em geral.

Segundo Bessant e Tidd (2005) existem três fundamentos básicos da gestão da inovação, que são: o mercado, a tecnologia e a organização. Em relação ao mercado, destaca- se o setor de serviços que representar três quartos da receita e empregos nas maiores economias mundiais. As tecnologias, por sua vez, possuem são estratégicas na inovação, comunicação, logística, distribuição de produtos e serviços.

Na organização são destacados por Bessant e Tidd (2005) os seguintes fatores como determinantes na gestão da inovação: competências, conhecimentos internos e a adoção de ferramentas estratégicas no processo de inovação, tais como: gerenciamento de projetos, existência de redes de relacionamentos para acesso a cadeias de fornecedores, clientes e tecnologias. Em síntese, a gestão da inovação busca identificar e compreender as habilidades e as capacidades para gerenciar as inovações nas organizações públicas, privadas ou do terceiro setor.

Além dos três fundamentos básicos da gestão da inovação, citados por Bessant e Tiid (2005), quais sejam: o mercado, a tecnologia e a organização, Rogers (1995) considera que na gestão da inovação há ainda a interferência de variáveis sócio-comportamentais e

comunicacionais. Isto é notável, principalmente na administração pública em que na produção de serviços há interação entre prestadores e usuários.

A gestão da inovação se caracteriza pelas capacidade de gestão das organizações para o desenvolvimento contínuo da inovação (UTTERBACK, 2004;BESSANT; TIDD, 2013; NGAI; FENNER, 2014). Esse processo contínuo de inovação está relacionado com as competências que as organizações possuem para criar inovações capazes de superar as incertezas e se adaptar ao ambiente de maneira eficaz e eficiente (UTTERBACK, 2004; OSBORNE; BROWN, 2013; MARTÍN-ROJAS et al.,2016).

A gestão da inovação nas organizações pode resultar em novos produtos, serviços, processos, práticas gerenciais e estruturas organizacionais que são desenvolvidas, difundidas e disponibilizadas a serviço da sociedade e do mercado (UTTER BACK, 2004; M.Z et al., 2016).

Parte 5. Capacidade de Inovação

A análise das pesquisas envolvendo inovação em organizações públicas destacam a dimensão referente à capacidade de inovação. Para Lawson e Samson (2001) as capacidades de inovação consistem na combinação de fatores que estimulam a reorganização dos elementos que transformam informações, recursos, ideias e tecnologias em resultados de inovação ou em novos produtos ou serviços, processos e melhorias.

No mesmo sentido, pode-se destacar o entendimento de Romijin e Albaladejo (2002) que caracterizam a capacidade de inovação como um fator determinante na articulação de instrumentos tecnológicos com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento na prestação de serviços públicos por meio de mudanças ou novas criações tecnológicas e, também, outras ações inovativas no produto, serviço, processo e comunicação.

A capacidade de inovação pode ser entendida como um processo interativo, por meio do qual é possível reunir conhecimento, recursos, informações e habilidades para incentivar o desenvolvimento de inovações que causem impactos ou efeitos positivos na prestação dos serviços públicos à sociedade.

Essas condições apoiam-se nas concepções do conceito de capacidade de inovação está fundamentado na *Theory the resource-based view*. Assim, a capacidade de inovação pode ser compreendida como um capacidade de transformação contínua de conhecimento e ideias empreendidas a partir de um conjunto de práticas de gestão para o desenvolvimento de novos produtos, serviços, sistemas e benefícios para os *stakeholders* LAWSON; SAMSON, 2001; OGAWA et al., 2018).

As principais convergências teóricas que caracterizam as capacidades de inovação foram reunidas no artigo de Valladares et al. (2014), o qual apresenta oito dimensões que

podem ser identificadas nos modelos de gestão nas organizações, conforme disposto no Quadro 3.

Quadro 3. Fatores determinantes das Capacidades de Inovação

Capacidade	Definição
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho, ativa suas necessidades de ordem superior, e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.
Intenção estratégica de inovar	Grau que a organização está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, estabelecendo-os por meio de sua estratégia.
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las, favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.
Conhecimento do usuário e do ambiente	Gestão do processo de criação e desenvolvimento de tecnologias, visando à criação de valor. O processo de gestão tecnológica compreende cinco etapas: identificação, seleção, aquisição, exploração e proteção.
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada pela concessão e autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estruturas orgânicas que permitem respostas mais rápida às mudanças no ambiente externo do que as denominadas mecanicistas.
Gestão de Projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento visando, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio tanto corporativo quanto do pessoal que estará envolvido no projeto.

Fonte: adaptado de Valladares, Vasconcelos e Di Serio (2014).

Considerações Finais

A inovação na Administração Pública tornou-se relevante a partir das reformas do estado e vem se constituído em temática de pesquisa teórica e empírica. Trata-se de um artigo que utiliza a revisão normativa como estratégia metodológica e discute os conceitos de inovação segundo a concepção schumpeteriana e neochumpeteriana, a inovação no setor público e os diferentes tipos de inovação.

A partir da teoria da Visão Baseada em Recursos (RBV) são apresentados os fatores determinantes das capacidades de inovação, tais como: liderança transformadora, intenção estratégica de inovar, gestão de pessoas para inovação, conhecimento do usuário e do ambiente, organicidade da estrutura organizacional e a gestão de projetos.

Partindo do foco de análise da inovação no âmbito organizacional pode-se destacar a contribuição da Teoria da Visão Baseada em Recurso como vertente teórica para analisar os fatores determinantes das capacidades de inovação das organizações para a alocação e gestão de recursos, criando novas soluções como vantagens competitivas, maior eficiência e qualidade na oferta de serviços públicos.

A gestão da inovação contempla a capacidade de desenvolver competências de promoção da inovação de forma contínua, alocando e gerenciando recursos estratégicos para

que resultem em novas soluções, tais como: novos produtos, serviços, processos, práticas gerencias e novas estruturas organizacionais.

Esse ensaio contribui como arcabouço teórico para o desenvolvimento de pesquisas no setor público, a partir da adoção de modelos de gestão no contexto de reformas da administração pública. Por se tratar de um ensaio teórico, apresenta como limite necessidade de aplicação empírica no Setor Público, seja na área de serviços ou na indústria.

Referências

BAI, C.; KUSI-SARPONG, S.; BADRI AHMADI, H.; SARKIS, J. **Social sustainable supplier evaluation and selection: A group decision-support approach**. 2019.

BARNEY, J.; WRIGHT, M.; J KETCHEN, D. **The Resource-Based View of the Firm**. 2001.

BESSANT, J.; FRANCIS, D. (2005). Targeting innovation and implications for capability development. *Technovation,* 25 (2005), pp. 171–183.

BESSANT, J.; TIDD, J. **Managing Innovation**. 2013.

BORBÉLY, E. J. A. Schumpeter und die Innovationsforschung. **MEB 2008 – 6th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking**, v. 1997, p. 401–410, 2008.

BLOCH, C. **Measuring Public Innovation in the Nordic Countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: MEPIN, 2011.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: A SYSTEMATIC REVIEW AND FUTURE RESEARCH AGENDA. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146–166, 2016. John Wiley & Sons, Ltd (10.1111). Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12209>. .

CAVALCANTE, Pedro et al. Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil. 2017. Organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília : Enap : Ipea, 2017. 266 p. : il., gráfs. color

CONCEIÇÃO, O. A. C. Há compatibilidade entre a "tecnologia social" de Nelson e a "causalidade vebleniana" de Hodgson? **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 109–127, 2012. Centro de Economia Política. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000100007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14/4/2018.

COUDOUNARIS, D. **“Export promotion programmes for assisting SMEs”, Review of International Business and Strategy, 28(1), 77-110, (Doi: https://doi.org/10.1108/RIBS-06-2017-0050)**. 2018.

FREEMAN, Chris. The ‘National System of Innovation’in historical perspective. **Cambridge Journal of economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

GÜLTEKIN, Sebahattin. New public management: is it really new? **International Journal of Human Sciences**, v. 8, nº 2, p. 343-358, 2011. Disponível em: <http://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/view/1797>. Acesso em: 02 jan 2016.

HAGEDOORN, J. Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited. **Industrial and Corporate Change**, v. 5, n. 3, p. 883–896, 1996.

HARTLEY, Jean. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. Public Money & Management January 2005, pp. 27-34. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1015.9123&rep=rep1&type=pdf. Acesso em 23 jan.2019

HYUN UHM, C.; SOO SUNG, C.; YEON PARK, J. **Understanding the accelerator from resources-based perspective**. 2018.

JARDON, C.; MOLODCHIK, M.; PAKLINA, S. **Strategic behaviour of Russian companies with regard to intangibles**. 2018.

LAWSON, B.; SAMSON, D. DEVELOPING INNOVATION CAPABILITY IN ORGANISATIONS: A DYNAMIC CAPABILITIES APPROACH. **International Journal of Innovation Management**, v. 05, n. 03, p. 377–400, 2001. Disponível em: <http://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S1363919601000427>. Acesso em: 3/4/2018.

LEE, Bill. New public management, accounting, regulators and moral panics. **International Journal of Public Sector Management**, v. 25, nº 3, p. 192-202, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/09513551211224243>. Acesso em: 02 jan 2016.

LUNDVALL, B.-A. **National systems of innovation : towards a theory of innovation and interactive learning**. Pinter Publishers, 1992.

LUNDVALL, B.-A. **National systems of innovation : toward a theory of innovation and interactive learning**. Anthem, 2010.

M.Z, N.; ABDUL WAHAB, P. D. S.; MAMUN, A.; et al. **Defining the Concept of Innovation and Firm Innovativeness: A Critical Analysis from Resorce-Based View Perspective**. 2016.

MARTÍN-ROJAS, R.; FERNÁNDEZ-PÉREZ, V.; GARCÍA-SÁNCHEZ, E. **Encouraging organizational performance through the influence of technological distinctive competencies on components of corporate entrepreneurship**. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MENDES, V. L. P. S.; AGUIAR, F.C.; GARCIA, E. G. Gestão da Inovação em serviços de saúde na era digital. **XVII Congresso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica ALTEC 2017**. Anais. Cuidad de México. 16 al 18 de octubre de 2017.

MEIRELLES, J. G. P. Apresentação: Richard R. Nelson e Sidney Winter - An Evolutionary Theory of Economic Change. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 2, p. 237, 2009. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648898>. Acesso em: 14/4/2018.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; AGUIAR, Fabio Campos. **Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital.** *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. Rio de Janeiro 51(6):1104-1121, nov. - dez. 2017.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; DE FÁTIMA BRUNO-FARIA, Maria. 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.

MOTTA, P. R. DE M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82–90, 2013. Fundação Getulio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo /RAE-publicações. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 1/5/2018.

MONOBAYEVA, Agipa; HOWARD, Cosmo. Are Post-Soviet Republics Ready for the New Public Management? The Case of Educational Modernization in Kazakhstanº **International Journal of Public Sector Management**, v. 28, nº 2, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-08-2014-0102>. Acesso em: 02 jan 2016.

NGAI, T.; A FENNER, R. **Designing Programme Implementation Strategies to Increase**

the Adoption and Use of Biosand Water Filters in Rural India. 2014.

OGAWA, M.; UEKI, Y.; IDOTA, H.; BUNNO, T.; TSUJI, M. **Internal Innovation Capacity and External Linkages in Firms of ASEAN Economies Focusing on Endogeneity**. 2018.

OLIVER, G. **Managerial Accountant's Compass: Research Genesis and Development**. 2018.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. **Handbook of innovation in public services**. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. (2006). *Oslo Manual*. 3ª Ed. Paris: OCDE.

RISSARDI JÚNIOR, D.; SHIKIDA, P. F. A.; DAHMER, V. D. S. Inovação, tecnologia e concorrência: uma revisita ao pensamento neoschumpeteriano. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 5, n. 1, p. 117–130, 2009. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27308>.

Rogers, E. M. Diffusion of Innovations. New York: The Free Press. 1995.

SACHITRA, V.; CHONG, S.-C. **Resources, capabilities and competitive advantage of minor export crops farms in Sri Lanka: An empirical investigation**. 2018.

SANTOS, A. B. A; FAZION, C. B. hugson. **Caderno de Administração**, v. 5, p. 1–16, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9014/6623>.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009. SciELO Brasil.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. **Editado por George Allen e Unwin Ltd**, p. 487, 1961. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:CAPITALISMO,+SOCIALISMO+E+DEMOCRACIA#0%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Capitalismo,+socialismo+e+democracia#0>. .

UTTERBACK, J. **The dynamics of innovation**. 2004.

VALLADARES, P. S. D. DE A.; VASCONCELLOS, M. A. DE; SERIO, L. C. DI. Capacidade de Inovação: Revisão Sistemática da Literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 5, p. 598–626, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552014000500598&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 3/4/2018.

VIEIRA, L. V. **Inovação no setor público**: indutores, capacidades, tipos e resultados de inovação. 85 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.