

Giórgio de Jesus da Paixão

**ANÁLISE DO AMBIENTE PARA INOVAÇÃO: UM ESTUDO DE  
CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE  
SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Administração da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
Mestre em Administração  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela  
Gonçalves Silveira Fiates

Florianópolis  
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Paixão, Giórgio de Jesus da

Análise do Ambiente para Inovação : Um Estudo de Caso na  
Administração Pública do Estado de Santa Catarina / Giórgio  
de Jesus da Paixão ; orientadora, Gabriela Gonçalves  
Silveira Fiates - Florianópolis, SC, 2015.

244 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Inovação. 3. Administração Pública.  
4. Ambiente Organizacional. I. Gonçalves Silveira Fiates,  
Gabriela. II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Giórgio de Jesus da Paixão

**ANÁLISE DO AMBIENTE PARA INOVAÇÃO: UM ESTUDO DE  
CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE  
SANTA CATARINA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Administração”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração.

Florianópolis, 29 de junho de 2015.

---

Prof. Marcus Venicius Andrade de Lima, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dr.<sup>a</sup>  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Luis Moretto Neto, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Irineu Manoel De Souza, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. André Luís Da Silva Leite, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Ademar Dutra, Dr.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



Este trabalho é dedicado à minha  
família





## AGRADECIMENTOS

Agradeço,

A Deus pelo dom da vida.

A amada minha família e minha amada namorada Daiane, pela compreensão, cumplicidade, apoio e por serem fundamentais para minha formação e crescimento como ser humano.

A minha querida orientadora e mentora, professora Gabriela, por toda ajuda, colaboração e direcionamento durante o ciclo de desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade que me foi dada, bem como por toda assistência que me foi oferecida enquanto fui aluno do Programa.

Aos amigos pela amizade verdadeira, estímulo para continuar e companheirismo.

Aos Professores pelo incentivo, ajuda e por todo conhecimento que me foi concedido.

O professor Luis Moretto Neto, a professora Isabel de Meiroz Dias, o Sr. Sergio Bolliger e o Centro de Estudos Temáticos de Administração Pública, pelo auxílio e direcionamento em algumas fases desse estudo.

Aos servidores que participaram desta pesquisa, vocês foram peça fundamental para a viabilidade deste estudo.

Por fim, agradeço a todos que acreditaram em mim!



Esvazie a sua mente, não tenha formato, sem contornos, como a água. Se você coloca água no copo, ela se torna o copo. Se você coloca água em uma garrafa, ela se torna a garrafa. Se você a coloca em uma chaleira, ela se torna a chaleira. Agora, a água pode fluir ou pode destruir. Seja como a água, meu amigo.

(Lee Jun-Fan)



## RESUMO

O conceito de Inovação relaciona-se a fazer algo de uma maneira nova, desenvolver uma invenção visando gerar vantagens competitivas a médio e longo prazo. No entanto, com o passar do tempo este conceito foi se aprimorando, principalmente pelas novas temáticas que foram surgindo, e pela ampliação do conceito, principalmente na Gestão Pública, assim Inovação também passou a ser entendida como geração de valor social. A Inovação na Gestão Pública possui um caráter multifacetado, está centrada na criação e gestão de bem público e o seu valor muitas vezes não pode ser mensurado quantitativamente. Apresenta-se como um modelo de avanço frente aos resquícios dos modelos patrimonialistas e burocráticos ainda presentes na atual abordagem gerencialista da Administração Pública Brasileira. Nesse contexto, este trabalho busca apresentar um diagnóstico da relação entre ambiente organizacional e Inovação nos três poderes do Estado de Santa Catarina, tendo em vista analisar os fatores que condicionam o desenvolvimento e manutenção de um ambiente de inovação na Gestão Pública. A problematização deste trabalho foi delimitada conforme lacuna teórico-científica identificada a partir de uma pesquisa bibliométrica que apontou a escassez de trabalhos acerca do tema, além da descontinuidade de estudos na área de Inovação na Gestão Pública. A pesquisa se justifica também sob a perspectiva prática acerca da inserção e aplicabilidade da Inovação no âmbito da Administração Pública. Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa (mista), centrada na estratégia de estudo de casos múltiplos. A análise quantitativa dos resultados demonstrou que os componentes organizacionais que favorecem o desenvolvimento de um ambiente de Inovação são: a Tecnologia e as Pessoas, por outro lado os componentes que possuem um menor potencial de flexibilidade são: Infraestrutura e Cultura organizacional. A burocracia foi o principal condicionante de homogeneização, apresentando-se, na figura da Legislação, como o principal fator que impede que os componentes supramencionados obtenham um maior potencial de flexibilidade organizacional. Espera-se contribuir com o trabalho ora proposto, para a ampliação e disseminação do tema, propiciando o surgimento de novos trabalhos na área. Este trabalho visa coadjuvar para o avanço do conhecimento relativo à Inovação na Gestão Pública no Brasil.

**Palavras-chave:** Inovação, Gestão Pública, Ambiente organizacional.



## ABSTRACT

The concept of innovation relates to do something in a new way, develop an invention aimed at generating competitive advantages in the medium and long term. Over time this concept has been improving, especially with the new issues that have emerged, and the expansion of the concept, especially in public management, as well Innovation also came to be understood as generating social value. Innovation in Public Management has a multifaceted character, is focused on creating and public asset management and its value often cannot be measured quantitatively. It is presented as a model to advance forward remnants of patrimonial and bureaucratic models still present in the current managerial approach of the Brazilian Public Administration. In this context, this study aims to present a diagnosis of the relationship between organizational climate and innovation in the three powers of the State of Santa Catarina, in order to analyze the factors that affect the development and maintenance of an environment of innovation in Public Management The questioning of this work was delimited from the theoretical and scientific gap identified from a bibliometric research that pointed to the lack of studies on the subject, beyond the discontinuation of studies in the area of Innovation in Public Management. The research is also justified under the practical perspective on the entry and applicability of Innovation in Public Administration. It is a quantitative and qualitative research focused on the study strategy of multiple cases, using as data collection techniques: semi-structured interviews, search the institutional documents, mixed questionnaire, bibliometric research and simple observation. The results showed that the organizational components that favor the development of an innovation environment is the Technology and People, on the other side the components that have a lower potential for flexibility are: Infrastructure and Organizational culture. The bureaucracy was the main determinant of homogenization, appearing in the figure of the Law, as the main factor that prevents the above components to obtain a greater potential for organizational flexibility. It is expected to contribute to the work proposed for the expansion and dissemination of the theme, leading to the emergence of new jobs in the area. This work aims to assist the advancement of knowledge on the Innovation in Public Management in Brazil.

**Keywords:** Innovation, Public Management, Environment



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Quíntupla Hélice e suas funções .....	59
Figura 2 - Momentos para o desenvolvimento de projetos .....	65
Figura 3 - Modelo Componencial de Criatividade.....	99
Figura 4 - Impacto do Ambiente Organizacional sobre a Criatividade	101
Figura 5 - Delineamento da pesquisa.....	107
Figura 6 - Potencial de Flexibilidade .....	117
Figura 7 - Potencial de Inovação.....	119
Figura 8- Potencial de Flexibilidade .....	120
Figura 9 - Potencial de Inovação.....	121
Figura 10 - Gráfico Produção Anual.....	133
Figura 11 - Gráfico Análise de Conteúdo .....	135
Figura 12 - Gráfico Alocação em outros grupos de trabalho .....	138
Figura 13 - Gráfico Níveis hierárquicos.....	139
Figura 14 - Gráfico Nível de funcionalização.....	141
Figura 15 - Gráfico Sistema de Planejamento e Controle.....	142
Figura 16 - Gráfico Amplitude da tarefa.....	143
Figura 17 - Gráfico Nível de complexidade das tarefas.....	144
Figura 18 - Gráfico Intercambialidade das tarefas .....	145
Figura 19 - Gráfico Nível de padronização.....	146
Figura 20 – Gráfico Nível de formalização.....	146
Figura 21- Gráfico Treinamento e Educação .....	147
Figura 22 - Gráfico Dispositivos de contatos.....	148
Figura 23 - Gráfico Descentralização horizontal .....	148
Figura 24 - Gráfico Regulação da tomada de decisão.....	149
Figura 25 - Gráfico Nível de participação.....	150
Figura 26 - Gráfico Foco definido e disseminado.....	153
Figura 27 - Gráfico Alinhamento de objetivos .....	154
Figura 28 - Gráfico Valorização dos indivíduos .....	154
Figura 29 - Gráfico Valorização das competências .....	155
Figura 30 - Gráfico Participação em múltiplos projetos .....	155
Figura 31 - Gráfico Canais de comunicação .....	156
Figura 32 - Gráfico Processos de aprendizagem.....	157
Figura 33 - Gráfico Incentivo à leitura e cultura.....	157
Figura 34 - Gráfico Flexibilidade às novas e diversas demandas .....	158
Figura 35 - Gráfico Transformação do presente .....	158
Figura 36 - Gráfico Interação com cidadãos .....	159
Figura 37 - Gráfico Papel do líder .....	161
Figura 38 - Gráfico Delegação e tipo de poder .....	162

Figura 39 - Gráfico Redes de relacionamento.....	162
Figura 40 - Gráfico Projetos desenvolvidos com formação diversa....	163
Figura 41 - Gráfico <i>Brainstorming e benchmarking</i> .....	163
Figura 42 - Gráfico Exercitam olhar diferente sobre o mundo.....	163
Figura 43 - Gráfico Questionam sucesso, regras e status quo .....	164
Figura 44 - Gráfico Liderança e quebra de padrões .....	164
Figura 45 - Gráfico Incentivo à experimentação .....	165
Figura 46 - Gráfico Erros como parte do processo de aprendizagem..	166
Figura 47 - Gráfico Desenvolvimento da visão sistêmica .....	166
Figura 48 - Gráfico Integração entre indivíduos, setores e outras organizações.....	166
Figura 49 - Gráfico Mecanismos para participação e geração de ideias .....	167
Figura 50 - Gráfico 41 Motivação dos indivíduos.....	169
Figura 51 – Gráfico Posicionamento da organização quanto ao indivíduo .....	169
Figura 52 - Gráfico Comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes .....	170
Figura 53 - Gráfico Valorização da intuição e experiência .....	170
Figura 54 - Gráfico Oportunidade e desafios por parte dos servidores .....	170
Figura 55 - Gráfico Aproveitamento do acaso .....	171
Figura 56 - Gráfico Infraestrutura física e ambiente de trabalho.....	174
Figura 57 – Gráfico Instalações elétricas, físicas e dependências .....	174
Figura 58 - Gráfico Materiais de trabalho .....	175
Figura 59 - Gráfico Móveis e Layout de trabalho .....	175
Figura 60 - Gráfico Acesso a novos equipamentos, móveis e material de trabalho.....	176
Figura 61 - Gráfico Organização e disponibilização de informações..	176
Figura 62 - Gráfico Serviços de apoio e/ou suporte .....	177
Figura 63 - Gráfico Utilização dos sistemas de informação.....	178
Figura 64 - Gráfico Nível de dependência de TI.....	178
Figura 65 - Gráfico Investimento em TI .....	179
Figura 66 - Gráfico Suporte tecnológico prestado .....	180
Figura 67 - Gráfico Acesso às informações .....	181
Figura 68 - Gráfico Disponibilidade de informações .....	181
Figura 69 - Gráfico Importância da Tecnologia.....	182
Figura 70 - Gráfico Autonomia dos indivíduos.....	188
Figura 71 - Gráfico Participação e sentimento de pertencimento .....	189
Figura 72 - Gráfico Ambiente para criatividade.....	189

Figura 73 - Gráfico Busca de novas reflexões de maneira crítica e construtiva.....	190
Figura 74 - Gráfico Investimento em aprendizagem.....	190
Figura 75 - Gráfico Busca de novos objetivos e aprendizagem constante .....	192
Figura 76 - Gráfico Mecanismos de interação e compartilhamento de conhecimento .....	193
Figura 77 - Gráfico Troca de informações entre hierarquias menores	195
Figura 78 - Gráfico Motivação por parte da Instituição .....	196
Figura 79 - Gráfico Impacto do ambiente sobre a criatividade .....	196
Figura 80 - Gráfico Busca pela inovação por parte dos servidores.....	198
Figura 81 - Gráfico Espaços para inovação e conserva cultural .....	201
Figura 82 - Gráfico Flexibilidade nos processos.....	202
Figura 83 - Gráfico Estrutura organizacional.....	203
Figura 84 - Gráfico Flexibilidade dos componentes organizacionais .	212
Figura 85 - Gráfico Importância da Inovação .....	213
Figura 86 - Gráfico Fatores condicionantes de inovação .....	214



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Período da Administração Patrimonialista.....	44
Quadro 2 - Princípios para reforma do governo.....	51
Quadro 3 - Definições de Inovação.....	68
Quadro 4 - Taxonomia de Inovação no Setor público .....	70
Quadro 5 - Tipos de Inovação no Setor Público .....	73
Quadro 6- Dimensões Ambientais .....	80
Quadro 7 - Exemplos de Leis da Administração Pública Brasileira .....	85
Quadro 8- Definição Operacional de Estrutura.....	90
Quadro 9- Dimensões observáveis da cultura organizacional.....	95
Quadro 10 - Quadro Referencial (Pessoas).....	102
Quadro 11 - Quadro Referencial (Infraestrutura Física/TI) .....	105
Quadro 12- Abordagem e objetivos específicos .....	110
Quadro 13 - Dimensões e Categorias de Análise .....	114
Quadro 14 - Análise e Técnica dos Dados .....	116
Quadro 15 - Dimensões (Estrutura) .....	117
Quadro 16 - Dimensões (Cultura).....	118
Quadro 17 - Dimensões (Infraestrutura Física/T.I).....	119
Quadro 18 - Dimensões (Pessoas) .....	120
Quadro 19 - Quadro Síntese (Estrutura).....	152
Quadro 20 - Quadro Síntese (Cultura) .....	172
Quadro 21 - Impacto da Tecnologia sobre o processo de Inovação....	183
Quadro 22 - Quadro Síntese (Infraestrutura física e Tecnologia da Informação).....	186
Quadro 23 - Quadro Síntese (Pessoas).....	200
Quadro 24 - Fatores de Impedimento.....	207



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 - Descrição dos Dados Bibliométricos .....	132
--	-----



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CAPES** – A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CF** – Constituição Federal

**CESC** – Constituição do Estado de Santa Catarina

**ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública

**EUA** – Estados Unidos da América

**LEED** – Economia Local e Desenvolvimento de Emprego

**NGP** – Nova Gestão Pública

**NPM** – New Public Management

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**TI** – Tecnologia da Informação

**TJSC** – Tribunal de Justiça de Santa Catarina



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>32</b>
1.1 TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO.....	32
1.2 OBJETIVOS .....	38
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>38</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>38</b>
1.3 JUSTIFICATIVA .....	38
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	41
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>42</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	42
<b>2.1.1 Administração Patrimonialista</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1.2 Administração Burocrática</b> .....	<b>45</b>
<b>2.1.3 Administração Pública Gerencial (NGP)</b> .....	<b>48</b>
<b>2.1.4 Novo Serviço Público</b> .....	<b>54</b>
<b>2.1.5 Novas Tendências</b> .....	<b>55</b>
2.2 INOVAÇÃO .....	67
<b>2.2.2 Inovação na Gestão Pública</b> .....	<b>69</b>
2.3 AMBIENTE DE INOVAÇÃO .....	78
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>107</b>
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	107
<b>3.1.1 Filosofia da pesquisa</b> .....	<b>108</b>
<b>3.1.2 Lógica da pesquisa</b> .....	<b>108</b>
<b>3.1.3 Abordagem do estudo</b> .....	<b>108</b>
<b>3.1.4 Objetivo e/ou natureza da pesquisa</b> .....	<b>109</b>
<b>3.1.5 Estratégia da pesquisa</b> .....	<b>110</b>

<b>3.1.6 Horizonte da pesquisa .....</b>	<b>111</b>
3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E CATEGORIAS DE ANÁLISE ...	112
<b>3.2.1 População e Amostra .....</b>	<b>112</b>
<b>3.2.2 Categorias de Análise.....</b>	<b>113</b>
3.3. TÉCNICAS DE COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS .....	114
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	121
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>123</b>
4.1 ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA.....	131
4.2 ANÁLISE DOS COMPONENTES ORGANIZACIONAIS .....	137
<b>4.2.1 Estrutura .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2.2 Cultura .....</b>	<b>153</b>
<b>4.2.3 Infraestrutura Física/TI.....</b>	<b>173</b>
<b>4.2.4 Pessoas.....</b>	<b>187</b>
4.3 CONDICIONANTES DE HOMOGENEIZAÇÃO .....	201
4.4 ANÁLISE DOS COMPONENTES ORGANIZACIONAIS .....	212
<b>4.4.1 Tendências .....</b>	<b>216</b>
<b>4.4.2 Impedimentos .....</b>	<b>217</b>
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>243</b>





# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO

As organizações em todo mundo têm buscado adequar-se às novas demandas e alterações paradigmáticas, isto se deve em decorrência da atual abordagem pós-modernista e da crise do modelo fordista de produção.

Segundo Machado (2013), estas transformações afetaram significativamente a forma das organizações se posicionarem em seus mercados competitivos nas últimas décadas. Mudanças de ordem social estão fortemente associadas a mudanças tecnológicas, econômicas ou estruturais.

Reestruturações estas que impactam na forma de Gestão das organizações, principalmente no que concerne a modificações nos ambientes organizacionais, refletindo em organizações mais flexíveis e até mesmo inovadoras.

Rogers (1983) define inovação como uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção.

Segundo Alencar (2005), inovar significa introduzir novidade, concebendo-se a inovação organizacional como o processo de introduzir, adotar e implementar uma nova ideia (processo, bem ou serviço) em uma organização, transformando uma nova ideia em algo concreto.

Conforme Schumpeter (1934) existem cinco tipos de inovação: lançamento de um novo produto (ou melhoria de qualidade de um produto já existente); implementação de um novo método de produção (inovação no processo); abertura de um novo mercado (um novo mercado para exportação); aquisição de uma nova fonte de oferta de materiais (fornecimento); e, criação de uma nova empresa (nova forma de organização industrial).

Corroborando com a teoria da destruição criativa de Schumpeter, Motta (1979) afirma que a inovação é um processo criativo e adaptativo ao mesmo tempo em que destrutivo. A construção do novo envolve a destruição do velho. E esta transição não é necessariamente tranquila ou desprovida de ônus para a organização. As organizações apresentam aspectos de dualidade que entram em choque, como, por exemplo: as forças de estabilidade e de mudança.

Ainda segundo Motta (1979), o processo de inovação possui as seguintes características básicas:

a) Enfraquecimento da cultura organizacional existente, ao romper com antigos hábitos e normas de comportamento administrativo, bem como ao desagregar antigos grupos e antigos compromissos individuais.

b) Surgimento de uma nova cultura organizacional que induz os indivíduos aos novos padrões de relacionamento e comportamento administrativo, bem como estabelece novos grupos, novos compromissos e um novo sistema de estabilidade.

c) Aumento e não redução dos conflitos internos, devido ao revigoramento dos dualismos organizacionais, e através de um antagonismo mais acentuado entre as forças de uniformidade e estabilidade e as forças de diversidade e mudança.

Essas características deixam claro que apesar dos benefícios associados às inovações, há também um desequilíbrio do *status quo* que pode gerar mais ou menos impactos dependendo do tipo e da abrangência da inovação proposta.

Com o passar do tempo o conceito de inovação, que surgiu sob a perspectiva econômica, começou a obter uma perspectiva mais ampla, contemplando as organizações em geral e não apenas as empresas, assim como as inovações sociais.

Lèvesque (2002) conceitua a inovação social como sendo atividades e serviços inovadores, que visa e gera mudança social, oferecendo novas soluções para os problemas de caráter econômico e social, a partir do desenvolvimento de novos serviços, que melhoram a qualidade de vida, promovem a inclusão social e o bem-estar do indivíduo e da comunidade.

O Fórum de Inovação Social, promovido pela *Organisation de Coopération et de Développement Économiques* [OECD] e pelo *Programa Local Economic and Employment Development* [LEED], ressaltou a característica central da inovação social como sendo a melhoria da qualidade de vida e destacou também que as inovações sociais tratam da melhoria do bem-estar dos indivíduos e da comunidade, oferecendo soluções para os problemas individuais e coletivos (OECD, 2000).

Harrisson (2006) enfatiza que a inovação social traz duas grandes contribuições para a sociedade: 1- solução inovadora para uma

situação considerada insatisfatória; e 2- cooperação entre uma variedade de atores que criam conhecimento compartilhado em um processo de aprendizagem mútua.

A inovação toma assim um tónus mais amplo, congregando não apenas a reinvenção, introdução de uma novidade numa dada esfera ou grupo específico como também a melhoria de uma sociedade como um todo.

Morales Gutiérrez (2009) menciona duas concepções sobre o tema: inovação relacionada com a sociedade, cuja ideia está centrada na satisfação de determinadas necessidades da população, ou uma iniciativa original que melhora a eficácia da ação pública e inovação voltada aos negócios, que consiste no lado social da inovação tecnológica, ou seja, a parte que está relacionada com capacidade produtiva, gestão e qualidade do trabalho. Esta inovação relacionada com a sociedade toma uma definição um pouco mais abrangente e diferenciada do que a concepção clássica de inovação, tendo em vista as inúmeras especificidades da Esfera pública. A inovação aqui não é voltada para um determinado produto/serviço ou com o intuito de criar vantagem competitiva e sim, gerar valor social.

Esta cooperação entre uma variedade de atores e a criação de um espaço para compartilhamento de ideias e aprendizado são fatores que coadunam com os princípios da Coprodução (SALM; MENEGASSO, 2009), bem como com o conceito de Inovação na Gestão Pública.

A Inovação na Gestão Pública possui um caráter multifacetado, está centrado na criação de bem público e o seu valor não pode ser mensurado quantitativamente. Apresenta-se como uma alternativa de segmentação aos modelos patrimonialistas e burocráticos presentes na Administração Pública Brasileira.

O conceito de inovação, no ambiente governamental, está atrelado à programas e políticas de governo e aos processos utilizados para sua elaboração, desenvolvimento e implementação (FARAH, 2005).

De acordo com Borins (1998, 2000, 2001), a atual estrutura da Administração Pública impede que a gestão se torne mais inovadora. Uma série de razões é apresentada para apoiar esta visão. Por exemplo, inovações desenvolvidas por funcionários públicos são, geralmente, propriedade do governo; organizações do setor público são financiadas através de dotações legislativas; não há investidores de risco para financiar inovações na gestão pública; não há propriedade

compartilhada; e o sistema de remuneração é fixo, com uma relação mínima entre a produtividade e a meritocracia. Além disso, as consequências de inovações mal sucedidas têm impactos graves, principalmente por parte da mídia e pela oposição política.

A estrutura interna das organizações públicas clássicas é baseada em canais verticais de comunicação que são ineficazes, em mecanismos de tomada de decisões dogmáticos, e outras construções rígidas que restringem o processo inovador (GOLEMBIEWSKI; VIGODA, 2000).

Todas estas razões incentivam um modelo de gestão estático, que não visa tornar-se inovador. Portanto, a versão do estilo clássico de administração pública é frequentemente incompatível com o conceito de inovação.

Para Baracchini (2002), desde o projeto de Reforma do Estado, proposto por Margareth Thatcher, a maior parte dos países já passou, vem passando ou prepara-se para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais.

Conforme afirma Bolliger (2014), a inovação na gestão pública não é algo novo, certamente a gestão pública já convive com inovações há muito tempo, muito embora não se falasse em “inovação” como hoje. Havia outras palavras-guia para isso: desburocratização, gestão por resultados, qualidade total, informatização, descentralização, contratualização, participação. Expressões que ainda inspiram. Em parte, porque carregam exemplos de sucesso, em parte porque, temos de admitir, algumas ainda não entregaram tudo que prometiam. E, em torno dessas palavras, toda uma geração aprendeu a inovar, passou a questionar antigos padrões, a revolver a antiga arte de governar, de organizar e administrar.

O Manual de Oslo, que estabelece diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação nos países afiliados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aborda no item 6 (seis) “Pensando no futuro” que a mensuração acerca da Inovação em alguns países continua sem resposta, e um dos pontos destacados pelo Manual seria o Setor Público. O Manual ainda enaltece a importância na Inovação na Administração Pública, porém, afirma que por ter foco em setores orientados para o mercado (Setor Privado) haveria uma limitação no estudo acerca da Inovação na Esfera Pública.

“Muitos trabalhos devem ainda ser feitos para estudar a inovação e desenvolver um arcabouço para a coleta de dados no setor

Público. Tais trabalhos poderiam conformar a base para um manual à parte” (OECD, 2005, p. 22).

Constata-se aqui uma lacuna acerca da inserção e aplicabilidade da Inovação no âmbito da Administração Pública. Abre-se um parêntese se a Inovação na Esfera Pública seria uma questão de inadequação etimológica, como proposta por Bolliger (2014), ou se a Inovação sofreria de uma limitação científica acerca dos estudos no Setor Público - conforme proposto pelo Manual de Oslo.

A fim de abrir um pouco a discussão, cita-se Dias (2014), quando explana que tem de ser questionado se a inovação no setor público é realmente a prioridade, levando em consideração todas as adversidades do cotidiano de quem trabalha na Administração Pública, todo o sistema burocrático, moroso e muitas vezes ineficaz. Se em muitos casos não se consegue cumprir com todas as obrigações em um ambiente tão tortuoso, como enaltecer o papel da inovação neste ambiente?

A própria autora, porém, responde que “é justamente em um cenário de limitação de recursos e de demandas crescentes que a inovação se torna mais fundamental: a verdadeira necessidade gera a verdadeira criatividade” (DIAS, 2014, p. 120).

A problemática apresentada por Dias (2014) é corroborada por Agune (2014) quando afirma que:

a complexidade dos problemas e a velocidade das mudanças têm levado as organizações privadas a adotarem uma crescente associação entre inovação e sobrevivência. A mesma fórmula aplica-se ao setor público, trocando-se a palavra sobrevivência por representatividade (AGUNE, 2014, p.25).

Segundo Schwella (2005), a inovação consiste geralmente de uma série de problemas adaptativos. Tendo em vista um conjunto de questões geradas pelos fenômenos complexos e dinâmicos atrelados à inovação, exige-se uma abordagem de aprendizagem social.

Além desta aprendizagem, Robin e Schubert (2013) abordam que deve ser levado em conta os custos sociais e não apenas focar na aplicação da inovação.

Porém, é importante lembrar que a gestão do setor público possui algumas especificidades. Dentre elas, as metas governamentais são estabelecidas por políticos e critérios de sucesso relativos. Estas

metas, na realidade, são frequentemente complexas e conflitantes, pois a tarefa dos políticos é tentar satisfazer diversos interesses, traduzindo-os em políticas governamentais implementadas pelos corpos públicos (FARNHAM; HORTON, 1993).

Assim, a Inovação na Gestão Pública possui especificidades e nuances que não podem ser apenas replicadas ou reproduzidas, é um esforço de adequar o que possa ser utilizado de fato e criar novos processos e procedimentos para as lacunas que se anteverem. Destaca-se aqui também, o caráter participativo da Inovação, onde vários atores coproduzem em torno de um ideal, de um anseio em comum.

Sendo assim, é papel do Governo mediar esta distribuição de tarefas entre os diversos atores, propiciando ainda um ambiente externo e interno favorável ao desenvolvimento da Inovação.

Tidd, Bessant e Pavitt (1997) elucidam que o comprometimento da organização com a inovação pode ser alicerçado pela promoção de um ambiente inovador. Sendo assim, os gestores possuem papel fundamental para o estímulo de um ambiente inovador, visto que por meio deles é designado o estilo de liderança, os fluxos de comunicação, a motivação, o estímulo à criatividade e, sobretudo, a abertura para participação dos empregados/colaboradores no processo de inovação.

No entanto, além do papel dos gestores na promoção da inovação, Graças Rua (1999) entende que existem outras variáveis que compõe este ambiente de inovação. Conforme a autora, estudos realizados em diversos países têm demonstrado que a capacidade de inovar, bem como, as escolhas e características específicas da inovação, dependem de um conjunto complexo de arranjos políticos-institucionais, cultura empresarial, organização social, identidade e cidadania. Trata-se do “ambiente de inovação”: o conjunto composto por limites, obstáculos, possibilidades e incentivos decorrentes de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais capazes de estimular ou dificultar a inovação.

Nesse sentido, conforme mencionam Graças Rua (1999), Terra (1999) e Fiates et.al (2010), alguns fatores ambientais podem propiciar, estimular ou até mesmo dificultar o surgimento da Inovação.

Politt (2007) enaltece estas dificuldades do surgimento da inovação e complementa, argumentando que todas as inovações do setor público ocorrem em contextos muito específicos. Conforme o autor é necessário mensurar o horizonte temporal da Inovação, e não apenas os primeiros dias e meses de sua concepção. É necessário estudar o

contexto, período e aplicabilidade da inovação na Administração Pública.

A partir desta introdução é possível formular a pergunta de pesquisa, ângulo deste trabalho:

### **Quais os fatores que condicionam o desenvolvimento e manutenção de um ambiente de inovação na Administração Pública do Estado de Santa Catarina?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os fatores que condicionam o desenvolvimento e manutenção de um ambiente de inovação na Administração Pública do Estado de Santa Catarina?

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Desenvolver um estudo bibliométrico, acerca de trabalhos científicos referentes ao tema Inovação na Gestão Pública;
- b) Analisar os ambientes organizacionais dos Três Poderes estudados;
- c) Identificar condicionantes de homogeneização organizacional;
- d) Identificar componentes organizacionais que afetam (fomentando ou dificultando) o desenvolvimento de um ambiente de inovação na Administração Pública do Estado de Santa Catarina.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

As adversidades e incongruências verificadas em algumas atividades na Gestão Pública, como a morosidade nos serviços prestados, inflexibilidade da estrutura organizacional, e as aparentes disfunções da burocracia, fizeram com que o aluno buscasse aprofundar estudos sobre melhorias na Administração Pública, principalmente, no que concerne o tema Inovação.

Segundo Vigoda-Gadot (2005), muitas ideias boas não são aplicadas ou são deixadas de lado devido à sua falta de adaptação ao ambiente. A burocracia se torna uma barreira à inovação, pois se baseia

em antigos modelos organizacionais (tradição, canais de comunicação vertical, ordem e controle) e não nos novos preceitos organizacionais como a criatividade, comprometimento, o fluxo misto de comunicação, autonomia gestão por competências, e responsabilidade.

Sendo assim, tornou-se foco importante para os governos de todo o mundo na última década, enquanto tentam resolver os problemas políticos intratáveis. A pressão sobre os governos para fazer mais com menos, em resposta à diminuição dos orçamentos e ampliando as expectativas e obrigações levou a um maior foco sobre a forma como gerar mudança e inovação da comunidade (LEWIS; RICARD, 2014)

É preciso então desconstruir a atual estrutura da Gestão Pública e promover atividades para superar o conservadorismo tradicional, pois a inovação bem sucedida não pode ser assim fundamentada no modelo burocrático clássico.

O desafio de criar inovação de sucesso em qualquer organização é imenso, pois enfrenta muitas barreiras. As organizações públicas, onde as questões sociais são mais amplas, as tarefas parecem ser ainda mais complexas. Muitos obstáculos devem ser removidos antes de se perceber o potencial de uma ideia criativa. Entre esses obstáculos, estudiosos enfatizam as diferenças culturais e burocracia como os fatores mais importantes (VIGODA-GADOT, 2005).

Assim, cada vez mais é exigida maior eficiência no atendimento do público pela crescente complexidade dos problemas enfrentados e das novas abordagens gerenciais disponíveis (CKAGNAZAROFF, 2002).

Para Plonski (2014), a busca pela inovação na Gestão Pública, além de uma necessidade é uma alternativa bem-vinda, pois traz à tona a discussão acerca do tamanho ideal do Estado.

Visão compartilhada por Owusuansah, quando afirma que,

[...] a organização do setor público, hoje, enfrenta demandas sem precedentes por parte da sociedade, que se torna dia a dia mais complexa e interdependente. O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento o que implica um conjunto

de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas (OWUSUANSAH apud SCHWELLA, 2005, p. 267).

Concomitante às características já listadas, Schwella (2005) descreve que a Administração Pública passa também por desafios de liderança, ressaltando as seguintes tendências como áreas de desafios:

- **globalização**– é preciso aumentar a compreensão sobre a variedade de novos fenômenos, frequentemente caracterizados como globalização;
- **complexidade**– deve-se reconhecer o aumento do número de problemas públicos com os quais os governos precisam lidar mais frequentemente, e sua crescente complexidade; muitas vezes, parece não haver soluções simples ou respostas certas ou erradas para muitos deles;
- **desigualdade**– cresce a distância entre ricos e pobres, tanto em países desenvolvidos, industrializados, como em países em transição;
- **equidade de gênero**– é crítica a necessidade de tratar, em maior profundidade, das questões da igualdade de gênero, especialmente no que se refere às oportunidades educacionais, em todas as sociedades;
- **diversidade**– cresce a incorporação de normas em respeito à diversidade cultural em todos os setores da sociedade, com o consequente aumento das demandas de representação direta de interesses culturais e étnicos e de legados nos processos da administração pública e da governança;
- **boa governança**– verifica-se um movimento significativo no sentido da democratização política, com ênfase crescente no comportamento ético do governo, na transparência da administração pública e na *accountability*;
- **capacidade**– verifica-se o enfraquecimento gradual da capacidade do Estado e, em alguns casos, a sua desintegração real;
- **erosão da confiança**– vê-se, de um lado, a diminuição da confiança nas instituições do governo e, de outro, o crescimento da integração multinacional, conduzindo a uma maior desintegração da capacidade do Estado-Nação;
- **reforma administrativa**– devem-se buscar continuamente soluções ideais para as estruturas e o funcionamento dos sistemas de implementação de políticas e de prestação de serviços. Essa busca resultou, recentemente, na abordagem do *New Public Management*, que enfatiza opções provenientes do mercado, para atender às necessidades das políticas públicas, vinculadas a aumentos significativos na utilização

de instituições privadas ou sem fins lucrativos, e/ou outras “soluções” para a execução de programas públicos;

• **empowerment** e *aumento da capacidade local* – cresce o interesse pela descentralização de instituições de governança e a expansão da capacidade local de governança;

Diante desta realidade este trabalho visa, através de um recorte de literatura e análise do ambiente, o desenvolvimento do tema “Inovação na Gestão Pública”, buscando contribuir para um tema ainda em construção.

## 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Após uma abordagem inicial do estudo, desmembra-se o mesmo em mais quatro capítulos além desta Introdução inicial: Referencial teórico, Metodologia, Desenvolvimento e Resultados do Estudo e Considerações finais e recomendações de estudo.

Esse Primeiro Capítulo aborda a gênese do estudo, explicitando o tema da dissertação, definição do problema, objetivos e justificativas para o estudo, bem como a estrutura do trabalho.

No Segundo Capítulo será apresentado o referencial teórico que visa através de um recorte da literatura estabelecer para o presente trabalho uma maneira de concatenar o histórico da Gestão Pública no Brasil, conceito de Inovação, Ambiente de Inovação e dimensões que o descrevem e a inserção destes conceitos na Administração Pública. Serão explicitados ainda alguns pressupostos acerca do Isomorfismo, Teoria Institucional e Neo-institucionalismo.

O terceiro capítulo do trabalho abordará a metodologia empregada no estudo, o modelo teórico empregado, a população e amostra utilizadas, o instrumento de coleta de dados e as etapas da pesquisa exploratória (qualitativa) e descritiva (qualitativa).

O quarto capítulo contempla a análise dos resultados da coleta de dados proposta nos procedimentos metodológicos.

Por fim, no quinto capítulo, serão apresentadas as considerações finais, com o resgate do problema de pesquisa, bem como os objetivos deste trabalho, sugestões de melhorias e recomendações para próximos trabalhos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Este capítulo tem por objetivo construir uma base teórica acerca dos temas que norteiam este trabalho: administração pública e inovação.

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Paula (2005), a administração pública dispõe de uma natureza multifuncional que resulta em estruturas complexas e envolve as seguintes expectativas: o atendimento dos interesses públicos e o provimento dos bens e serviços. Por outro lado, os corpos públicos operam dentro de uma estrutura legal, pois no setor público só se pode fazer o que a lei permite e prescreve.

No entanto, é importante destacar a complexidade e amplitude do que constitui a Administração Pública, que segundo Di Pietro (2012, p.50), pode ser caracterizada em dois sentidos:

#### **(a) Sentido subjetivo, formal ou orgânico**

Designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

#### **(b) Sentido objetivo, material ou funcional**

Designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao Poder Executivo.

A Administração Pública Brasileira está dividida em Administração Pública Direta e Indireta.

O artigo 37, da Constituição Federal (1988), dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”, ou seja, os mesmos princípios legais estendem-se à Gestão Pública como um todo.

O conjunto formado pela “somatória de todos os órgãos públicos recebe o nome de Administração Pública Direta ou Centralizada. Pertencem à Administração Direta todas as entidades

federativas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios” (MAZZA, 2012, p. 132).

Este trabalho terá por base o estudo nos três Poderes da Administração Pública Direta (Executivo, Legislativo e Judiciário). Um dos critérios para a escolha foi a representatividade destes três entes na realidade da Administração Pública Brasileira.

Constata-se também, que a Administração Pública Direta se desenvolve a partir dos Três Poderes que desempenham diferentes papéis. Estes papéis se complementam de forma a contemplar os anseios da sociedade, garantindo seus direitos e deveres. A análise destes três poderes, com suas particularidades, poderá ampliar o entendimento da Gestão, na Administração Pública Direta de Santa Catarina, sob três óticas diferentes da realidade.

Para Salm e Menegasso (2009), a administração pública caracteriza-se como um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover o bem comum, tendo foco o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente.

Conforme aduz Arezzo (1999), a Administração Pública é caracterizada como o conjunto de atividades diretamente relacionadas com a execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, ou comum, numa coletividade ou organização estatal.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles (2004), a Administração Pública é o seguinte:

Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2004, p. 64).

Assim, pode-se concluir que a Administração Pública é tida como o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Ao longo da história de nosso país, a Administração Pública adotou diferentes modelos de gestão. Em síntese, é possível listar três diferentes modelos de Administração Pública: a administração

patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Há um modelo, ainda no campo do ideal ou ainda em desenvolvimento, chamado Novo Serviço Público, que vislumbra transcender os três modelos anteriores. Passa-se a discorrê-los nas próximas seções.

### 2.1.1 Administração Patrimonialista

Nas palavras de Paula (2005), o Brasil-Colônia se caracterizava como uma unidade política centralizada na figura do rei e de seus conselheiros. O aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuístas, que não obedeciam a um plano conjunto.

No período imperial há a alteração da estrutura do Estado em quatro poderes políticos: Executivo, Legislativo, Judicial e Moderador, onde o Poder Moderador, exercido pelo imperador, interferia arbitrariamente nos demais, agindo por meio de coação e manipulação dos eleitores a fim de se manter no Poder (DRUMOND et. al, 2014).

Como visto, a Administração Patrimonialista é caracterizada pela não existência de distinção entre o bem público e o bem privado (finanças do Governo, do Estado e dos Agentes Públicos). Detecta-se, neste modelo, um alto nível de relações clientelistas, a não existência de isonomia, alto grau de ilegalidade nos atos e a não existência de transparência das ações.

O quadro 1 apresenta, de maneira sucinta, o período em que se encontram, de maneira explícita, características da abordagem patrimonialista, na Administração Brasileira. Porém, detecta-se até os dias de hoje, traços significativos da Administração Patrimonialista no Aparelho Estatal brasileiro.

Quadro 1 - Período da Administração Patrimonialista

<b>Abordagem Patrimonialista</b>	
Brasil Colônia	1500-1822
Império	1822-1889
República Velha	1889-1930

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para Martins (1997), o Estado patrimonialista é a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado, devido à sua pequena participação na economia e na ordem social do país. Mesmo com o início da República em 1889, período em que houve alterações significativas no processo político de detenção do poder, que deixou de ser centralizado por um imperador e passou a ser disputado pelas oligarquias locais, o perfil das ações do Estado não mudou significativamente.

Em 1891 foi aprovada Constituição da República Federativa do Brasil. Mesmo com avanços em termos legislativos, percebe-se que a prática patrimonialista permaneceu predominante no período conhecido como a política dos governadores, onde os grandes fazendeiros do interior incorporam o papel de soberano e se apropriam do poder político e econômico – conhecido ainda hoje como coronelismo (IGLÉSIAS, 1993).

Paralelo a isto, há o advento do Estado de Direito Liberal, que teve sua gênese no final do século XVIII. Segundo La Bradbury (2006), constitui-se como o primeiro regime jurídico-político da sociedade que materializava as novas relações econômicas e sociais, que posicionou de um lado os capitalistas (burguesia emergente) e do outro lado a realeza (monarcas) e a nobreza (senhores feudais em decadência).

Esta nova realidade fez com que o modelo patrimonialista não atendesse mais às necessidades e aos novos padrões econômico-sociais da Administração Pública Brasileira. Desta forma, o controle passou a ser dividido também com as Classes dominantes, objetivava assim, defender a “sociedade” contra o poder centrado na figura do soberano. Pelo fato do poder envolver ainda mais atores em todo este contexto, fazia-se necessário utilizar de mecanismos que visassem à padronização das ações na Gestão Pública e divisão dos bens público-privados. Surgia assim a administração burocrática que será vista na próxima seção.

### **2.1.2 Administração Burocrática**

Com a ascensão das oligarquias e a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma, assim, a administração burocrática moderna, racional-legal – conforme o pensamento de Weber (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Segundo Vasconcelos (2002), a história da burocracia atrela-se aos trabalhos do jurista e intelectual alemão, Maximilian Carl Emil Weber. Ele publicou diversos trabalhos no campo da Sociologia, principalmente no que concerne à tese weberiana do paradigma burocrático, ao abordar os conceitos de racionalidade instrumental, objetiva e substantiva.

Conforme Weber (1996), a racionalização da sociedade começa a operar conforme os ditames do desenvolvimento dos sistemas produtivos. Desta maneira, estes tipos de racionalidade se mesclam, existindo apenas no campo do ideal.

Este construto dá os aparatos para Weber aprofundar os trabalhos na área da burocracia. Segundo Weber (1996), em “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, algumas atitudes da religião protestante definiram um tipo de ética que deu suporte ao desenvolvimento do capitalismo através do incentivo à busca racional da acumulação econômica, ou seja, a racionalidade instrumental rege a forma substancial o pensamento moderno, visto que o mundo era também regido pelo sistema capitalista.

Weber (1991) ainda define alguns tipos ideais de autoridade legítima e de dominação. O tipo ideal não representa um retrato de algo real – é apenas uma idealização de determinado cenário a fim de buscar um sentido para melhor compreensão do real. Esta busca pelo ideal norteia a compreensão do real. Enfim, Weber (1991) claramente define a burocracia como o tipo ideal de organização que aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal.

Weber (1996) definiu a burocracia como sendo um sistema de administração que enaltece a racionalidade em relação ao alcance dos objetivos organizacionais, a hierarquia, a disciplina e a autoridade. Além disso, defende unidade de comando e a estrutural piramidal. Segundo Weber a organização ideal é aquela com regulamentação das atividades formalmente produzidas.

Assim como na abordagem patrimonialista, a abordagem burocrática da administração também foi sendo construída aos poucos, transladando consigo algumas características do período anterior.

Foi no período entre 1930 e 1945 que se desenvolveram ações mais efetivas de renovação e inovação do poder governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para promover eficiência à administração pública (MARCELINO, 2003). No primeiro Governo de Getúlio Vargas

instauraram-se a abordagem Burocrática e o modelo weberiano, a fim de padronizar as ações na Esfera Pública e segmentar as relações irregulares supramencionadas.

Segundo Marcelino (2003), na década de 1960, consolidava-se o modelo chamado "administração para o desenvolvimento", voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social, para a substituição das atividades de trabalhadores estatutários por celetistas e para a criação de entidades da administração descentralizada para realização da intervenção econômica do Estado. O clima político-institucional dos governos autoritários gerou um modelo organizacional no país que se caracterizou pela centralização de um complexo aparelho burocrático.

Nas palavras de Tragtenberg, “a burocracia não é só o elemento oriundo das necessidades funcionais da técnica, mas é acima de tudo poder político total” (TRAGTENBERG, 1974, p. 44).

Para o autor, o Estado como representante e legitimador da burocracia, tem papel central na consolidação de uma sociedade organizada, porém este mesmo Estado é utilizado em prol de interesses de uma pequena classe dominante, não legitimando os interesses da maioria.

Esta visão é reforçada por Fernando Carlos Prestes Motta quando afirma que “enquanto estruturas de dominação, as organizações burocráticas contêm em si um conflito latente, e para abafá-los todas as instâncias são manipuladas” (MOTTA, 1981, p. 48).

Haveria assim, um simulacro de participação social, tendo em vista que a sociedade e os servidores não influem diretamente nas decisões das organizações e das políticas públicas, ou seja, as organizações burocráticas buscam garantir o controle social, monitoramentos dos comportamentos e criação de padrões.

Recorrendo a Guerreiro Ramos (1966), constata-se sob uma perspectiva histórica que a burocracia, segundo o modelo de tipo ideal weberiano é sim, mutável e pode ser modernizante, porém é utilizada conforme a conjuntura do poder.

Ainda segundo o autor, a burocracia estando submetida às diretrizes de um grupo superior, adquire uma orientação política autônoma, debilitando a estrutura social, aristocratizando-se e tendendo à uma exploração parasítica dos recursos econômicos.

Assim, em função do enfraquecimento do modelo weberiano e das incongruências listadas da burocracia, surge a chamada administração pública gerencial, gerencialismo ou nova gestão pública

(*new public management*), um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

### **2.1.3 Administração Pública Gerencial (NGP)**

Conforme Bresser-Pereira (1997), a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, aconteceu no final da década de 1960, por meio do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, figura de grande relevância para a Administração Pública brasileira. Este Decreto tinha como foco flexibilizar a rigidez burocrática, através da descentralização e autonomia administrativa. O Decreto-Lei transferiu assim, algumas atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia-mista.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente por uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados por concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração por intermédio de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 2007). Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou.

Esta realidade demonstrada com o fim do Decreto-Lei 200 reforça o pensamento de estudiosos como Prestes Motta, Mauricio Tragtenberg e Guerreiro Ramos ao tratarem a burocracia, pela lógica capitalista, como forma de poder, controle, dominação e até mesmo alienação.

Segundo Guimarães (2000), o grande desafio da Administração Pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento, em organizações flexíveis e empreendedoras. Ainda, segundo o autor, esta transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os

modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão.

Por volta da década de 1980, especialmente após a crise do petróleo de 1979, cunhou-se o termo *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP), que ganhou forma e conteúdo nas administrações de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos EUA.

Segundo Denhardt (2012), a crise fiscal da década de 1970 resultou em vários esforços para se produzir um governo que atendesse de fato aos anseios da população, fosse mais célere e menos burocrático. Um esforço que buscou encontrar soluções governamentais a partir da análise econômica.

O modelo gerencial, que começou a se tornar preponderante a partir da década de 1970, é, conforme assinala Paula (2007), uma tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. Esta visão alcançou seu auge nos anos de 1980 com a emergência da *new public management* ou nova administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração gerencial.

Esta visão coaduna com a exposição de Bresser-Pereira quando afirma:

A crise do Estado, que se manifestou claramente nos anos 1980, também pode ser definida como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e como uma crise política (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.20).

No Brasil, a Administração Pública Gerencial (APG) começou a ser discutida no âmbito da reforma do Estado, a partir de 1995. Segundo Neto (2012), as ideias da NGP chegaram ao Brasil no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando do ministro Bresser-Pereira, e proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentou um diagnóstico da administração pública federal, pautado, em boa medida, pelas ideias da NGP.

A administração pública gerencial, tem seu âmago em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo (principalmente em países como Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Canadá e Grã-Bretanha), no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual com a política pública e, em especial, com a perspectiva da *public choice* na teoria da administração pública. (DENHARDT, 2012).

Abrucio (1997) destaca como características do modelo gerencial de administração pública:

- a) administração profissional;
- b) desconcentração administrativa e redução dos níveis hierárquicos;
- c) disciplina fiscal e controle no uso de recursos;
- d) avaliação de desempenho, tanto individuais quanto institucionais;
- e) priorização das ações de planejamento estratégico;
- f) flexibilização das regras burocráticas e do direito administrativo;
- g) controle de resultados;
- h) profissionalização e valorização dos servidores públicos.

Algumas das características supracitadas são também mencionadas por Bresser-Pereira (1997):

- a) descentralização do ponto de vista político, com transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- d) organizações flexíveis em vez de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- e) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- f) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão

entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;

g) controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e

h) administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto referida.

A noção de *New Public Management* e de reinvenção traz consigo ideias gerencialistas como valor de competição, a preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e o respeito pelo espírito empreendedor, serviço ao consumidor, contratação baseada em desempenho, competição, incentivos de mercado e desregulamentação, planejamento estratégico e mensuração de desempenho.

Segundo Secchi (2009), as teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. A implantação desta governança tem de se desvencilhar de velhos paradigmas ligados às abordagens patrimonialista e burocrática.

Osborne e Gaebler (1992) ofereceram dez princípios por intermédio dos quais os “empreendedores públicos” poderiam realizar uma reforma radical do governo – princípios que continuam no cerne da nova gestão pública:

Quadro 2 - Princípios para reforma do governo

TIPO DE GOVERNO	PRINCÍPIO
Governo Catalisador	Os empreendedores públicos (...) preferem dirigir [o barco governamental] – reconhecendo ampla gama de possibilidades e chegando a um equilíbrio calculado sobre recursos e necessidades – do que remar ou concentrar-se num único objetivo.
Governo próprio da comunidade	Os empreendedores públicos (...) transferem a propriedade das iniciativas públicas à comunidade. Conferem poder aos cidadãos, aos grupos vicinais e às organizações comunitárias para que sejam eles as fontes das próprias soluções.

Governo competitivo	Inculcar competição entre os prestadores de serviços – os empreendedores públicos [fomentam] competição entre os provedores públicos, privados e não governamentais de serviços. Os resultados são maior eficiência melhor responsividade e ambiente que premia a inovação.
Governo movido por missão	Transformar organizações por regras – os empreendedores públicos primeiro dão foco à missão do grupo – a que fins a organização dedica seus esforços, interna externamente. Em seguida planejam orçamento recursos humanos e outros sistemas para refletir a missão global.
Governo orientado para resultados	Os empreendedores públicos acreditam que o governo deve se dedicar a atingir objetivos ou resultados públicos substantivos, em vez de se concentrar estritamente no controle dos recursos públicos gastos para executar a tarefa. Os empreendedores públicos transformam esses sistemas para torná-los mais orientados a resultados.
Governo voltado ao consumidor	Melhor satisfazer as necessidades do consumidor que as da burocracia – os empreendedores públicos aprenderam com seus colegas no setor privado que, a menos que se ponha foco no consumidor, o cidadão jamais será feliz.
Governo empreendedor	Ao instituir o conceito de lucro no setor público – por exemplo, a dependência de tarifas ou taxas cobradas pelos serviços públicos e investimentos para financiar iniciativas futuras -, os empreendedores públicos conseguem agregar valor e garantir resultados, mesmo em tempos de restrições financeiras.
Governo providente	Melhor prevenir que remediar – os empreendedores públicos se cansaram de injetar recursos em programas para resolver problemas públicos. Em vez disso, eles acreditam que a preocupação básica deve ser a prevenção, ou barrar o problema na origem.
Governo descentralizado	Os avanços na tecnologia de informação e nos sistemas de comunicação, além do aumento de qualidade na força de trabalho, criaram uma nova era de organizações mais flexíveis e baseadas em equipes. A tomada de decisão foi estendida à toda organização – confiada àqueles que conseguem inovar e determinar cursos de alto desempenho.

<p>Governo orientado para o mercado</p>	<p>Os empreendedores públicos respondem a condições de mudança não com abordagem tradicionais, como tentar controlar a situação toda, mas antes com estratégias inovadoras que pretendem moldar o ambiente para permitir que as forças de mercado atuem. Assim, a estratégia deles se concentra na reestruturação do ambiente, de modo que o mercado possa operar da forma mais eficaz, assegurando-se assim qualidade de vida e oportunidade econômica.</p>
---	--

Fonte: Adaptado de Osborne e Gaebler (1992)

No novo modelo gerencial, o conceito e o movimento para a inovação têm como pontos centrais a busca de agilidade, redução de custos e eficiência nos procedimentos, permitindo maior participação nas decisões, o controle por parte da sociedade e a responsabilização dos agentes públicos (FARAH, 2005).

Estes pressupostos caracterizam-se como uma forma de inovação, onde a administração pública passa por uma modificação estrutural e nos em que a gestão é conduzida, neste caso em coparticipação com a sociedade.

Segundo Ormond e Loffler (1999), a NPM pode ser dividida em duas classes. A primeira classe de conceitos decorre da discussão de novos princípios administrativos tais como contestabilidade, a escolha do usuário, a transparência e uma focalização estreita na estrutura de incentivos. Uma segunda classe de conceitos deriva da aplicação dos princípios gerenciais comuns no setor privado ao setor público.

Quanto a essa segunda classe, Denhardt (2012) afirma que, embora algumas técnicas tenham se revelado proveitosas, a rápida transposição dos valores de negócios para o setor público levanta questões substanciais e perturbadoras que os administradores públicos. Nesse sentido, o autor alerta que é preciso considerá-los com muito cuidado, ou seja, o modelo não tem suprido as reais necessidades do serviço público e não está sendo adequado incutir o gerencialismo da esfera privada no serviço público.

Ainda segundo o autor, a Administração Pública tem de se adequar às novas demandas sociais, modificando a forma de gestão a fim de se aproximar do cidadão, profissionalizando-se e tornando-se ainda mais transparente. Assim, é necessária a criação de um modelo que se ajuste à nova reconfiguração da Gestão Pública, o chamado Novo Serviço Público.

## 2.1.4 Novo Serviço Público

Diante destas incongruências dos modelos apresentados, visando a melhoria contínua, surge uma abordagem que ainda está na fase de esboço em alguns países do mundo e que vem sendo incluída, aos poucos, no contexto brasileiro, é o que os teóricos chamam de novo serviço público, uma alternativa à velha administração pública clássica e à nova gestão pública. Segundo Denhardt (2012), há dois temas que fundamentam o novo serviço público: (1) promover a dignidade e o valor do novo serviço público e (2) reafirmar os valores proeminentes da administração pública. Segundo o autor, o novo serviço público estaria alicerçado em sete princípios-chave:

1. servir cidadãos, não consumidores;
2. perseguir o interesse público;
3. dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
4. pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. reconhecer que *accountability* não é simples;
6. servir em vez de dirigir;
7. dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Fica evidente assim, uma abordagem com características que evidenciam o republicanismo e a participação mais efetiva da população nas ações instituídas pelo Governo. Destaca-se a efetividade da participação da população no orçamento participativo, transparência, inovação e cidadania.

Por contraste, o novo serviço público sustenta que a administração pública deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática (DENHARDT, 2012, p. 269).

Sistematizando toda a história da administração pública brasileira pode-se dizer que a mesma está em um período de transição, tentando adequar-se às tendências mundiais e buscando o desvencilhamento com os resquícios das velhas abordagens administrativas. A atual administração pública gerencial já possui em alguma medida algumas características de Novo Serviço Público, tais como: orçamento participativo, ferramentas de *accountability*, entre outros. Essas mudanças representam inovações, porém para que haja

plenitude na disponibilização do serviço elas precisam de um ambiente apropriado para que sejam promovidas e devidamente implementadas.

A transformação passa assim pela criação do novo, do desmembramento com o antigo, de uma nova alternativa aos procedimentos já incrustados, em suma, a busca pela Inovação e por um ambiente apropriado para que a mesma se consolide.

### **2.1.5 Novas Tendências**

Apesar dos modelos tradicionais de Administração Pública, e suas conseqüentes disfunções, ainda estarem arraigados à Gestão Pública, percebe-se um esforço tangencial visando o desenvolvimento da Gestão rumo ao Modelo de Novo Serviço Público.

Algumas dessas tendências visam a multidisciplinariedade, a integração e a cooperação entre diferentes atores. Pode-se listar dentre estas tendências, percebidas no contexto da Administração Pública atual: a *Quíntupla Hélice*, o Governo como Plataforma e o *Design Thinking*.

#### **2.1.5.1 Quíntupla Hélice**

Uma das tendências percebidas na Administração Pública atual é a chamada, *Quíntupla Hélice* (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2010). Este modelo derivou-se de outros dois modelos: a *Tripla Hélice* e a *Quádrupla Hélice*.

##### **a) Tripla Hélice**

O primeiro modelo, *Tripla Hélice*, proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (2000), está centrado na inter-relação entre a Indústria, o Governo e a Academia com foco no desenvolvimento econômico por meio de parcerias e geração de conhecimento.

Percebe-se que a *Tripla Hélice* possui uma relação intrínseca com o conceito de Sistema de Inovação, assim para se falar de *Tripla Hélice* é basilar que seja mencionado o Sistema de Inovação.

##### **Sistema de Inovação**

Segundo Lundvall (2007), o conceito de Sistema de Inovação foi desenvolvido concomitantemente na Europa e nos Estados Unidos nos anos 80. A colaboração de Christopher Freeman foi de extrema

importância para cunhar e moldar as primeiras versões da concepção, tendo por base o trabalho de outros autores.

Conforme Freeman e Soete (2008), a obra de Friedrich List (1841) intitulada “*The National System of the Political Economy*”, poderia ter sido denominada “*The National System of The Innovation*”, visto que a gênese do que foi discutido na década de 70, acerca de Sistemas de Inovação, já havia sido esboçada por List no séc. 19.

Conforme aduz Cassiolato e Lastres (2000), um sistema de inovação pode ser definido como um conjunto de instituições distintas que conjuntamente e individualmente contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias. Tal noção envolve, portanto, não apenas empresas, mas, principalmente, instituições de ensino e pesquisa, de financiamento, governo, etc. Esta conjuntura constitui o quadro de referência no qual o governo forma e implementa políticas visando influenciar o processo inovativo.

Com o passar do tempo, o termo “Sistema de Inovação” passou por uma evolução conceitual, bem como o modelo de Tripla Hélice. Antes o Estado atuava como ator principal, assim a academia e a Indústria estavam subjugados a este. Porém, novas dinâmicas têm sido apresentadas, e a delimitação e influência de cada um destes autores foi sendo alterada, havendo uma sobreposição e divisão equânime de papéis – onde todos partilham do mesmo tipo de influência, resultando assim em estruturas híbridas (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2010).

Este compartilhamento de informações e experiências pode gerar ainda transferência de tecnologia e conhecimento entre os diversos atores. Assim, outra característica é percebida no Modelo de Quíntupla Hélice, o chamado *Spin-Off* de serviços públicos.

### *Spin-Off* de Serviços Públicos

Tradicionalmente o conceito de *Spin-Off* pode ser definido, na visão de Ferro e Torkomian (1988), como organizações (incubadoras, empresas, etc) novas que são criadas por pessoas que saíram de outras organizações similares e que desenvolvem a mesma atividade, que agora competem com as organizações de onde vieram – essas pessoas trazem assim, uma “bagagem” de conhecimentos e um know-how na área.

De maneira sucinta, *Spin-off* é uma organização que surge a partir de outra organização do mesmo ramo de atividade.

Conforme as diretrizes da OCDE, os *Spin-Offs* podem ser caracterizados como:

- a) organizações criadas por pesquisadores do setor público (professores, estudantes, pesquisadores ou pessoas da área acadêmica);
- b) organizações emergentes que dispõem de licenças de exploração de tecnologias geradas no setor público;
- c) organizações emergentes sustentadas por participação direta de fundos públicos, ou que foram criadas a partir de instituições públicas de pesquisa.

Como pode se verificar, o *Spin-Off* é um termo utilizado tanto para empresas privadas, universidades, incubadoras, quanto para organizações da Administração Pública.

Este conceito tem se disseminado, principalmente, pelo benefício que este sistema traz – troca de conhecimentos, fortalecimento, criação de redes e transferência de tecnologia entre organizações.

Pereira e Muniz (2006, pág. 2) enaltecem a disseminação do conceito de *Spin-Off* quando abordam que “em vários países, iniciativas governamentais de financiamento e apoio à criação de empresas nascidas da colaboração universidade/indústria têm se multiplicado”. Porém, segundo as autoras, esse esforço ainda é pequeno no Brasil, tendo em vista o reduzido investimento em ciência e tecnologia.

O conceito de *Spin-Off* fica ainda evidente no Art. 6º da (Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004), ao abordar a questão de transferência de tecnologia de uma ICT (Instituição Científica e Tecnológica): órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

“É facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida” (BRASIL, 2004).

Vislumbra-se que a Lei da Inovação Tecnológica venha a produzir frutos e esforços para alavancar parcerias entre as cinco hélices do Sistema – visando, sempre, o bem comum e o foco no cidadão (sociedade civil).

#### b) Quádrupla Hélice

O modelo proposto por Carayannis e Campbell (2009) é incorporada a figura da mídia e da sociedade civil no desenvolvimento do Sistema de Inovação. Para Ferreira (2013, pág. 118), este modelo “atribui importância à cultura do conhecimento e ao conhecimento da cultura, aos valores e estilos de vida, à heterogeneidade e diversidade dos modos de produção de conhecimento e inovação”.

Assim, a sociedade civil torna-se um agente ativo dentro de uma sociedade de conhecimento. O modelo de Quádrupla Hélice tem como foco a inserção e cooperação da sociedade na proposição e criação de políticas – conciliando assim, os papéis com os atores apresentados na Tripla Hélice.

Constata-se uma estreita relação com o modelo de Coprodução, apresentado por Salm e Menegasso (2009), onde a sociedade civil torna-se ator fundamental na Gestão Pública.

A partir destes modelos, a Quíntupla Hélice congregou todas as características listadas nos outros dois modelos, adicionando a perspectiva do meio ambiente como um papel preponderante neste modelo.

O modelo “não-linear” de inovação da Quíntupla Hélice, combina conhecimento, know-how, e o meio ambiente juntos em um quadro “interdisciplinar” e ‘transdisciplinar”, podendo fornecer um passo-a-passo para compreender a base da qualidade da gestão do desenvolvimento eficaz, recuperar um equilíbrio com a natureza, e permitir que as gerações futuras tenham uma vida de pluralidade e diversidade na Terra (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012, pág. 2).

Segundos os autores, com exceção do Capital Humano, o elemento constituinte mais importante na Quinta Hélice é o conhecimento. Sendo que este conhecimento é transferível entre subsistemas, visando a inovação e criação de um know-how para a sociedade e para a economia.

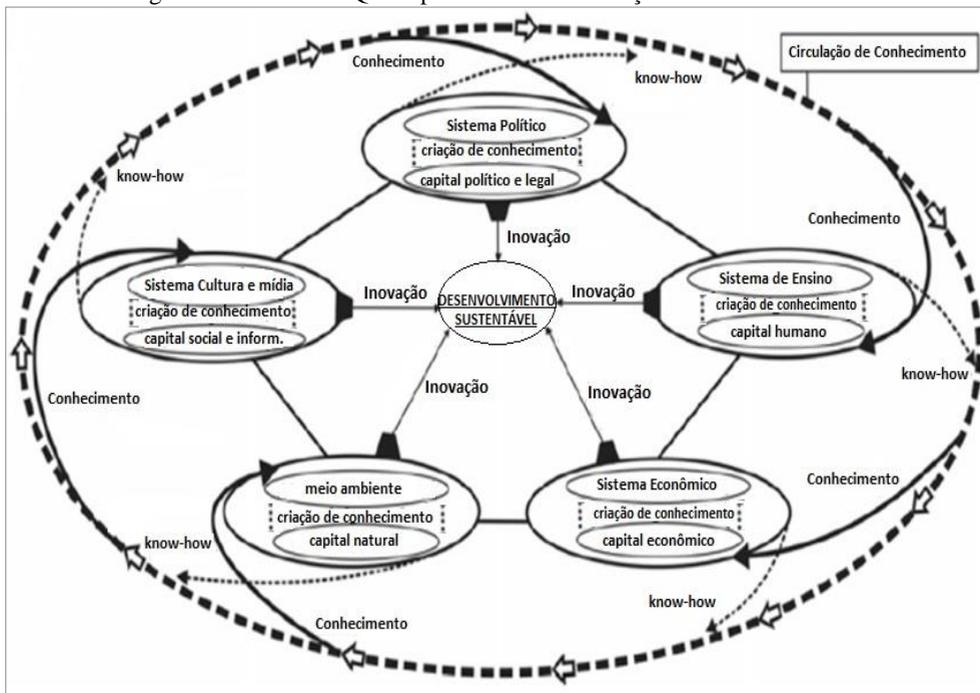
Pode-se listar assim os seguintes subsistemas, conforme expõem (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012):

- a) sistema de ensino;
- b) sistema econômico;

- c) meio ambiente;
- d) sistema baseado na cultura da sociedade civil e na mídia;
- e) sistema político.

A figura 1 apresenta um esquema de representação da Quintupla Hélice e seus subsistemas.

Figura 1 - Modelo de Quintupla Hélice e suas funções



Fonte; Adaptado de Etzkowitz e Leydesdorff (2000); Carayannis e Campbell (2006, 2009, 2010); Barth (2011)

(a) O Sistema de Ensino, como o primeiro subsistema, faz referência à academia, universidades, sistemas de ensino superior, e às escolas. Nesta hélice, o capital é necessariamente humano, como por exemplo: estudantes, professores, cientistas/pesquisadores, empreendedores acadêmicos, etc. de um estado (Estado-nação) sendo formado pela difusão e pesquisa de conhecimento.

(b) O Sistema Econômico consiste no papel da indústria, das organizações, dos serviços e dos bancos. Nessa hélice concentra-se o "capital econômico" (por exemplo: empreendedorismo, máquinas, produtos, tecnologia, dinheiro, etc.) de um estado (estado-nação).

(c) O Terceiro Subsistema, o Meio-Ambiente, é decisivo para um desenvolvimento sustentável e oferece às pessoas um "capital natural", por exemplo: os recursos, plantas, variedade de animais, etc.

(d) O Sistema baseado na Cultura da Sociedade Civil e na Mídia integra e combina duas formas de "Capital". Por um lado, esta hélice tem através no conceito público a base de cultura (tais como: tradição, valores, costumes, etc.), o chamado "capital social". Por outro lado, a hélice é baseada na mídia (por exemplo: televisão, internet, jornais, etc.) contendo também nesta hélice o "capital de informação" (por exemplo: notícias, comunicação, redes sociais).

(e) O Sistema Político é de fundamental importância, porque formula a 'vontade', para onde o estado (estado-nação) deve ser conduzido, assim também define, organiza, bem como administra as condições gerais do Estado (nação-estado). Portanto, esta hélice possui um "capital político e legal" (ideias, leis, planos, políticos, etc.).

Nota-se que os termos foram evoluindo e novas hélices foram sendo inculcadas em cada um dos modelos, assim como o propósito de existência de cada um desses – passando por uma temática econômica, na Tripla Hélice até uma dimensão de coexistência entre crescimento, desenvolvimento e sustentabilidade.

Segundo Maciel (2001), o conhecimento, a inovação e o desenvolvimento possuem uma relação estreita. Assim, a capacidade de inovação tecnológica e inovação social são indissociáveis, ao passo que não há inovação sem produção, acumulação e distribuição de conhecimento.

Ainda segundo a autora, o sentido mais amplo de inovação é peça-chave tanto para as ciências sociais quanto para as políticas e estratégias de desenvolvimento, ou seja, para que sejam elaboradas políticas públicas adequadas, de médio e longo prazo, é essencial que se entenda a compreensão e inter-relação desses processos – como por exemplo a dinâmica entre Tripla Hélice, Ambiente de Inovação,

Sistemas Locais de Inovação, Modos de produção de conhecimento, entre outros.

Apesar de ser tido como um conceito novo, o modelo de Quíntupla Hélice e alguns de seus atributos podem ser constatados nos trabalhos de Ramos (1983, 1989) e Sachs (1986).

O pensamento Guerreiriano permeia também os debates acerca das dimensões do desenvolvimento, sobretudo na proximidade com o pensamento de Ecodesenvolvimento abordado por Ignacy Sachs. Ramos (1983) critica a dimensão de desenvolvimento unicamente pautada no crescimento econômico induzido por uma elite industrializante que toma como paradigma as experiências das nações cêntricas. O autor tece críticas à adoção exclusiva de estratégias objetivas em detrimento da combinação com estratégias subjetivas, e ressalta que nem só de recursos e fatores depende o desenvolvimento, mas que depende, sobretudo da capacidade de tomar decisões.

Nesse sentido, Guerreiro Ramos questiona o modelo posto de desenvolvimento. Para quem? Para que? A que custo? Que tipo de desenvolvimento? Ramos (1989, p.190) traz então, o paradigma paraeconômico, o qual “leva em consideração não apenas a termodinâmica da produção, mas também seus aspectos externos sociais e ecológicos”. Como tal, representa uma alternativa para os modelos alocativos clássicos.

Alerta ainda para utilização inconsequente dos recursos não renováveis e para necessidade de combinação de métodos quantitativos com políticas substantivas de alocação para ser possível elevar o status qualitativo do sistema social em dimensão macro (RAMOS, 1989).

Ao trabalhar o termo eco desenvolvimento, Sachs (1986), considera a combinação de crescimento econômico associado à problemática social no que tange ao aumento igualitário de bem-estar social, e a perspectiva ambiental amparada em uma gestão ecologicamente cautelosa dos recursos naturais. Nesse contexto, ficam evidentes temáticas estruturantes do pensamento Guerreiriano, como indivíduos conscientes da realidade, racionalidade substantiva refletida na solidariedade com o bem-estar social e crítica ao paradigma pautado exclusivamente no mercado.

Assim, o pensamento de Guerreiro Ramos e Ignacy Sachs tornam-se contemporâneos e quem sabe, servem de base para o desenvolvimento para esta nova tendência da Administração Pública.

Guerreiro Ramos (1989) desenvolve assim, uma perspectiva paraeconômica, onde o Estado deve conceber um sistema de governo

capaz de gerir as políticas públicas pensando no desenvolvimento a partir da visão multidimensional de sociedade.

#### 2.1.5.2 Governo como Plataforma, Governo Aberto ou Governo Eletrônico

Na visão multidimensional de sociedade, muitos paradigmas são desconstruídos, tais como o papel do Governo e da sociedade. Assim, paralelamente ao conceito de Quíntupla Hélice, temos a popularização do conceito de “Governo como Plataforma, Governo Aberto ou Governo Eletrônico”.

Segundo Lathrop e Ruma (2010), governo aberto consiste na criação de um novo conceito, onde a informação produzida pelos cidadãos e em nome destes é a força vital da economia e da nação, assim, o governo tem a responsabilidade de tratar essas informações como um ativo nacional. Cada vez mais os cidadãos têm tomado consciência de seus direitos e deveres, bem como têm interagido entre si, difundindo ferramentas de comunicação e transparência - tanto em nível local como em nível nacional.

Acredita-se que as ferramentas mais importantes para um gestor inovador são aquelas que incentivam a participação, facilitando um Governo Aberto (DIAS, 2014).

Segundo Braga et.al (2008, pág. 5), o Governo Eletrônico “é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos”.

Para Liinkanen (2003), a tecnologia da Informação é basilar para a difusão e construção de um Governo Aberto. Assim, Governo Aberto, Governo como Plataforma e Governo-eletrônico são tidos como similares. Segundo o autor, o governo-eletrônico deve atuar como facilitador, tornando possível para a sociedade acompanhar o andamento das atividades do Poder Público, de forma a fomentar a participação nos processos decisórios e Políticas Públicas, verificando ainda o orçamento Público.

Corroborando do pensamento dos autores citados anteriormente, Fugini et al. (2005), aborda que a Tecnologia deve servir como ferramenta de *accountability* no Modelo de Governo Aberto:

A transparência e a abertura são importantes, não somente por causa dos mecanismos democráticos de controle da responsabilidade.

É também uma necessidade econômica combater a corrupção e as fraudes. A TIC é particularmente adequada para aumentar a transparência (FUGINI et al, 2005, pág. 308).

Por isso, é primordial que as informações e serviços do governo sejam fornecidos aos cidadãos onde e quando eles precisarem, de maneira transparente e democrática.

Alguns passos foram delineados por Lathrop e Ruma (2010), de forma a pôr em prática um modelo de Governo como Plataforma:

- a) Crie uma diretiva para o seu governo aberto, conforme sua realidade, ou seja, uma infraestrutura simples, confiável e acessível ao público que exponham os dados de sua cidade, município, estado ou agência. Antes que você possa criar um site, primeiro você deve adotar uma arquitetura orientada a serviços de *data-driven* para todas as suas aplicações.
- b) Construa seus próprios sites e aplicativos utilizando sistemas abertos para acesso aos dados, à medida que também colocará à disposição do público em geral repositórios de aplicativos que usam esses dados, criado por desenvolvedores e parceiros do setor privado.
- c) Compartilhe o seu trabalho com outras cidades, municípios, estados ou agências. Isso pode significar fornecer o seu trabalho como software de código aberto, trabalhando com outros órgãos governamentais para padronizar serviços web para funções comuns, a construção de uma plataforma de computação em nuvem comum, ou simplesmente partilhar as melhores práticas.
- d) Não reinvente a roda. Utilize padrões abertos existentes e use softwares de código aberto sempre que possível. Descubra quem tem problemas semelhantes ao seu, e veja se eles fizeram algum trabalho que você possa utilizar.
- e) Crie uma lista de aplicativos de software que possam ser reutilizados pelos servidores sem contratos. Além disso, crie um "*app store*" que apresente os aplicativos criados pelo sector privado, bem como aqueles criados por sua própria unidade do governo

f) Crie diretrizes de mídia social que permitem aos funcionários do governo envolver o público sem ter de obter pré-aprovação dos superiores. Desta forma, coloque também os cidadãos a trabalhar em questões de cidadania.

Algumas dessas ideias já tem se tornado tangíveis, como o lançamento, por exemplo, do Portal Dialoga Brasil.

Segundo Brasil (2015), é um espaço de participação digital, onde as ideias da população viram propostas e podem vir a ajudar e melhorar as ações do governo. Através do Portal, a sociedade civil pode fazer sugestões para melhorar os programas, curtir propostas de outros participantes e conhecer as principais ações do Governo Federal.

Mais uma vez, os conceitos de Coprodução, Hélices e participação cidadã ficam evidentes em mais uma tendência da Administração Pública, conceitos estes, que se delineou para o “Novo Serviço Público”.

Os cidadãos têm o poder de estimular a inovação que resultará em uma melhor abordagem à governança. Neste modelo, o governo é um organizador e um facilitador ao invés do primeiro motor de ação cívica (LATHROP; RUMA, 2010).

Cabe assim, a todos os componentes da Hélice (principalmente os cidadãos) atuarem de maneira ativa na formulação e proposição de Políticas Públicas. Estas propostas têm de passar por um processo de delineamento, planejamento e avaliação antes que se coloque em prática. Sendo assim, cabe à nossa última tendência o papel de implementador e concretizador destas proposições e ideias.

### 2.1.5.3 *Design Thinking*

Dentre essas mudanças listadas, existe hoje, um esforço em se recriar e readaptar ferramentas multidisciplinares de Inovação, a fim de conciliar com realidade da Gestão Pública. Uma dessas ferramentas é o chamado *Design Thinking*.

Segundo Vianna et. al (2012, pág. 13), “Embora o nome “*design*” seja frequentemente associado à qualidade e/ou aparência estética de produtos, o design como disciplina tem por objetivo máximo promover bem-estar na vida das pessoas”.

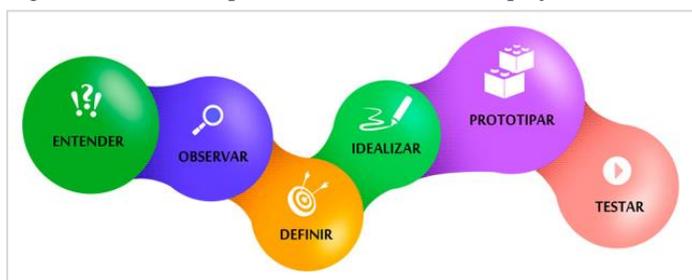
Ainda segundo os autores, o *design thinking* é uma análise ampla da realidade que visa o desenvolvimento de projetos em que a busca para soluções é centrada nas necessidades e comportamentos

humanos. Assim, se faz necessário mapear a cultura, os contextos, as experiências pessoais e os processos na vida dos indivíduos para adquirir uma visão mais completa e assim melhor identificar as barreiras e gerar alternativas para transpô-las.

Esta visão não difere do objetivo principal da Administração Pública, que é o atendimento dos anseios da sociedade e a geração do valor social. Este caráter aprofundado e sistemático, das várias particularidades da Administração Pública, propicia a formulação de Políticas Públicas mais eficazes e efetivas. É um tratamento diferenciado para necessidades diferenciadas.

A escolha de uma abordagem metodológica baseada em *Design Thinking* e Design de Serviços parece óbvia para apoiar a inovação em serviços públicos, uma vez que cuida dos aspectos da complexidade e que são originadas no Design Centrado no Humano, priorizando o cidadão, no lugar da estrutura das organizações ou dos sistemas que as restringem (GREGÓRIO, 2014, pág. 97).

Figura 2 - Momentos para o desenvolvimento de projetos



Fonte: Gregório (2014)

O esquema apresentado na Figura 2 representa etapas não-lineares para o desenvolvimento de projeto, sob a ótica da *Design Thinking*. Possui característica iterativa, ou seja, centra-se na repetição avaliativa de cada etapa antes de se avançar para a próxima (GREGÓRIO, 2014).

Para Vianna (2012), o *Design Thinking* está dividido em três etapas: Imersão, Ideação e prototipação.

Esta primeira fase de Imersão, a equipe ou os gestores públicos aproximam-se do contexto no qual o problema está inserido,

visa um entendimento inicial, uma sensibilização. Posteriormente, a segunda fase da Imersão destina-se à identificação e geração de soluções para a próxima fase, a Ideação. Entre a fase de Imersão e Ideação há um estágio de análise e síntese que busca gerar reflexões acerca do conteúdo e entendimento inicial.

A Ideação “tem como intuito gerar ideias inovadoras para o tema do projeto e, para isso, utilizam-se as ferramentas de síntese criadas na fase de análise para estimular a criatividade” (Vianna, 2012, pág. 98). Geralmente utiliza-se de *brainstormings* durante esta fase a fim de gerar soluções para o contexto.

A Terceira e última fase, a prototipação, é o ato de tornar a ideia tangível, colocando-a em prática de forma a representar a realidade - mesmo que simplificada - propiciando assim, validações (VIANNA, 2012).

Prototipação visa aproximar os gestores públicos da realidade de execução dessa ideia. Propicia a oportunidade de que haja experimentação, adaptação, aperfeiçoamento e validação, antes de se implementar um projeto ou política pública, ou seja, testa-se alternativas a fim de aprender como funciona e descartando aquilo que não funciona (NESTA, 2012).

Assim, para Vianna (2012), a ideia central da é testar soluções em ambientes próximos à realidade de uso. Assim, é possível definir o grau de fidelidade de uma prototipação a partir da combinação da complexidade de representação, do grau de contextualidade e do número de iterações de desenvolvimento do protótipo.

Este pré-teste, sugerido pelos autores tem a abordagem central de refinamento das ideias. No escopo da Gestão Pública, o *design thinking* visa aprimoramento dos processos, eficácia nos serviços públicos prestados, interação e criação de uma rede dialógica entre diversos atores sociais, economicidade dos gastos públicos (em função de não promover uma Política Pública que não esteja condizente com a realidade) e celeridade no atendimento das demandas sociais.

Segundo Gregório (2014), antes que se desenvolva um modelo de gestão pública baseado no *Design Thinking* é necessário que o indivíduo modifique seus paradigmas e pensamentos pré-concebidos, uma mudança na cultura organizacional – um desvencilhamento das velhas.

Neste sentido, Motta (1979) discorre que este processo é caracterizado por um misto de expectativas positivas e de receios em relação ao próprio indivíduo, ao seu trabalho e à sua organização. A

mudança organizacional, desde o seu início, incute nos indivíduos a ideia de que o seu sistema de ganhos e perdas relativos sofrerá uma alteração.

Dessa forma, a Inovação precisa de fatores e/ou condicionantes que propiciem conciliar o ambiente interno e externo da organização. Além disso, é necessário que se entenda a real definição e contextualização do conceito de inovação.

## 2.2 INOVAÇÃO

Analisando-se o tema da inovação, verifica-se que a grande implicação está centrada na falta de consenso em torno do significado do termo (ENAP, 2006).

Conforme o Manual de Oslo, inovação é “a implementação de um novo produto (bem ou serviço), processo, método de marketing, ou ainda um novo método organizacional nas práticas de negócios” (OCDE, 2005, p.46). Esta definição corrobora com os ditames preconizados por Schumpeter (1934).

Mulgan e Albury (2003) definem a inovação como sendo a criação e implementação de processos novos, produtos, serviços e métodos de entrega, o que resulta em melhorias significativas na eficiência resultados, eficácia ou qualidade. Os autores complementam que as inovações podem ser:

- a) **incrementais:** mudanças relativamente pequenas para serviços ou processos existentes;
- b) **radicais:** novo serviço, produto ou método de entrega, mas a dinâmica do setor permanece inalterada; ou
- c) **sistêmicas ou transformacionais:** Principais inovações muitas vezes impulsionado pelo surgimento de novas tecnologias, que transformam setores, dando origem a novas estruturas de força de trabalho, novas formas de organização, novas relações entre as organizações e mudança radical na *performance*.

Drucker (2000, p.39) vê a inovação como um “instrumento específico do espírito empreendedor, é o ato que contempla os recursos com a nova capacidade de criar riqueza”, é um termo econômico ou social, mais que técnico.

Segundo Alencar (2005), inovar significa introduzir novidade, concebendo-se a inovação organizacional como o processo de

introduzir, adotar e implementar uma nova ideia (processo, bem ou serviço) em uma organização em resposta a um problema percebido, transformando uma nova ideia em algo concreto.

O quadro 3 sintetiza alguns destes conceitos de Inovação:

Quadro 3 - Definições de Inovação

<b>Quinn (1986, p.170)</b>	“Um processo interativo e tumultuoso [...] que liga uma rede mundial de fontes de saber às necessidades sutilmente imprevisíveis dos clientes”.
<b>Teece e Jorde (1990, p. 76)</b>	“(…) a busca, a descoberta, o desenvolvimento, a melhoria, a adoção e a comercialização de novos processos, produtos, estruturas organizacionais e procedimentos”.
<b>Comunidade Europeia (CE, 1996)</b>	Consiste na produção, assimilação e exploração bem-sucedida da novidade.
<b>Livro Verde da Inovação (CE, 1996)</b>	Uma renovação e alargamento da gama de produtos e serviços e dos mercados associados; a criação de novos métodos de produção, de aprovisionamento e de distribuição; a introdução de alterações na gestão, na organização do trabalho, bem como nas qualificações dos trabalhadores.
<b>Tidd e Driver (2000, p.95)</b>	“(…) pode ser vista como um conjunto de outputs respondendo a inputs, que quer dizer, o modelo chamado de “linear”. [...] gastos com P&D ou estoque de capital; em P&D são usualmente tidos como input”.
<b>Tálamo (2002)</b>	É a disponibilização de uma invenção ao consumo em larga escala

Fonte: adaptado de Serra, Ferreira, Moraes e Fiates (2008)

Assim, pode-se resumir o conceito de inovação como sendo “a geração e a aplicação criativa de novas ideias que produzam uma melhoria significativa em um produto, serviço, atividade, iniciativa, estrutura, programa ou política” (ENAP, 2006, p. 9).

A partir desta variedade de definições do termo “Inovação”, pode-se tecer um raciocínio em torno da aplicabilidade, importância e relação da Inovação em nossa sociedade.

Cassiolo e Lastres (2005, p.34) advogam que “a inovação passou a ser entendida como variável ainda mais estratégica para a competitividade de organizações e países”. Eles têm enfrentado as mudanças dela decorrentes de forma diferenciada.

O termo precisa então, não apenas ser ampliado, mas também desconstruído. Utiliza-se o termo “destruição criativa” postulado por Schumpeter (1934), não apenas para economia de mercado em que novos produtos destroem empresas velhas e antigos modelos de negócios, mas em que o novo formato de Administração Pública desvincula-se dos modelos tradicionais e de práticas obsoletas de Gestão Pública.

Do ponto de vista do governo, os processos, produtos e serviços que são entregues aos cidadãos e à sociedade como um todo, também podem enfrentar o reflexo dessas condições, fazendo com que a gestão pública tenha a necessidade de se reinventar na busca por melhores práticas, processos mais eficazes e resultados de excelência (OAKLAND, 1987).

Assim, este reflexo precisa gerar acima de tudo – valor social – e não apenas vantagem competitiva. Conciliando assim os termos Inovação, e valor social, passa-se a abordar a inovação no âmbito da Gestão Pública.

### **2.2.2 Inovação na Gestão Pública**

Currie et al. (2008) definem a inovação em um contexto do setor público como a busca de soluções criativas, inusitadas ou novas para os problemas e necessidades, incluindo novos serviços, novas formas organizacionais e melhorias de processo.

Walker et al. (2010) afirmam que mesmo a inovação sendo um tema muito presente na literatura de negócios, pelo seu impacto no desempenho das organizações, existem poucas pesquisas no setor público sobre essa temática.

Borins (2001, p. 5) vai além e ressalta, “a literatura distingue invenção, a criação de uma nova ideia, e inovação, a adoção de uma ideia já existente pela primeira vez por uma organização”. Leva tempo, no entanto, para ver se uma nova ideia teve um impacto benéfico e se de fato foi replicado.

O conceito de inovação tem sido apresentado das mais variadas formas na literatura da administração; de modo geral, os estudos têm contemplado o âmbito da inovação tecnológica. Entretanto, convém ampliar o entendimento do conceito dentro de outras perspectivas e setores, principalmente dentro do contexto do setor público (KLERING; ANDRADE, 2006).

Conforme os autores, é necessário ressaltar que o conceito de inovação tecnológica é relativo ao desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos, geralmente sob uma perspectiva de competitividade no mercado. Desta maneira, a inovação no setor público é efetivamente o desenvolvimento de uma condição nova em seus pressupostos e ações. Segundo os autores, não basta apenas mudar, ou propor “novas” reformas, sem trazer uma transformação significativa no processo de definição e implementação de políticas públicas.

Este aspecto é reforçado por Baracchini (2002) quando afirma que estão ocorrendo mudanças no padrão das políticas públicas brasileiras. Estas mudanças podem ser entendidas como parte de um processo de construção de novas formas de gestão pública, verificadas a partir de práticas inovadoras na prestação de serviços.

Ficam visíveis as particularidades da Inovação no contexto da Administração Pública. A fim de facilitar este entendimento, Windrum (2008) sugere uma possível taxonomia de inovação no setor público conforme quadro 4:

Quadro 4 - Taxonomia de Inovação no Setor público

<b>Taxonomia</b>	<b>Atividade</b>
Inovação de Serviço	a introdução de um novo serviço ou um melhoramento da qualidade de um serviço existente
Inovação de Entrega	formas novas ou alteradas de fornecimento de serviços públicos
Inovação Administrativa e Organizacional	mudanças nas estruturas organizacionais e rotinas
Inovação conceitual	o desenvolvimento de novos pontos de vista e desafiar os pressupostos existentes
Inovação Política	mudanças de pensamento ou as intenções comportamentais
Inovação Sistêmica	formas novas ou melhoradas de interagir com outras organizações e fontes de conhecimento

Fonte: Adaptado de Windrum (2008)

Analisando a taxonomia proposta, verifica-se que os três primeiros tipos de Inovação são comumente utilizados em organizações

privadas em todo mundo, porém os últimos três tipos são Inovações são passíveis de serem estudadas e implantadas na Administração Pública.

**A Inovação Conceitual** visa criar uma nova cultura de Gestão – desvencilhando-se com modelos já arraigados na organização. Para Guimarães (2000), a criação de uma nova cultura de Gestão apresentava-se como um desafio de transformar estruturas hierarquizadas e burocráticas em organizações mais flexíveis e empreendedoras. O autor complementa que “essa transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão” (GUIMARÃES, 2000, p. 127).

**A Inovação Política** busca uma modificação do comportamento organizacional. Verifica-se que Motta (1979), já abordava a questão do comportamento na organização complementando que:

a inovação em administração pública não constitui unicamente um problema de mudança dos padrões de racionalidade administrativa envolvendo reformas de estruturas, processo ou **comportamento gerencial**. Trata-se essencialmente de estabelecer condições organizacionais mais adequadas ao atendimento das demandas ambientais sobre a organização e elaborar melhor o produto final da organização (MOTTA, 1979, p. 173).

**A Inovação Sistêmica** tem foco na criação de redes colaborativas. Segundo Lundvall (2005), a inovação está associada às interações constantes e intensas entre atores produtivos, comerciais e consumidores. Caracteriza-se como um processo de aprendizagem em que o ambiente social desempenha papel essencial.

Remontando ao âmbito da Administração Pública, Paula (2007) destaca a importância da cooperação intergovernamental e de solidariedade territorial e social muito mais do que um processo de aprendizagem, mas como fator fundamental na busca de alternativas de redesenhos institucionais e de estratégias de gestão.

Assim, estes três tipos de Inovação, propostos por Windrum (2008), além de estarem intimamente correlacionados e serem complementares a estudos acerca da Inovação em organizações em todo mundo, vêm ao encontro dos pressupostos e conceitos disseminados

pela Inovação Social, termo este que tem ênfase nas mudanças de paradigmas, comportamentos e geração de conhecimentos entre organizações.

Segundo Cloutier (2003), o termo Inovação Social foi criado por James B. Taylor e Dennis Gabor em 1970, quando se referiram às novas maneiras de fazer as coisas com o propósito explícito de responder às necessidades sociais, como, por exemplo: a pobreza e a criminalidade.

Moulaert et al. (2005) mencionam que Schumpeter, mesmo com o foco na visão econômica, foi o primeiro a destacar a necessidade de inovações sociais para garantir a efetividade econômica de uma organização, estando estas paralelas às inovações tecnológicas. Inovações que representam mudanças no capital social e humano, que levam ao aumento da produtividade e por extensão, à competitividade, ou seja, o lado social da inovação tecnológica, relacionado com a participação e gestão de talentos (MORALES GUTIÉRREZ, 2009).

A partir da década de 1990, em um período não mais de crises sociais, mas de mutações e reconfigurações do Estado, de emergência de novas formas de regulação, e novos modos de governança, há a ascensão da “inovação social” – termo este que designa um conjunto de iniciativas socioeconômicas que promovem um maior bem estar de indivíduos face aos problemas sociais (LÉVESQUE, 2002).

Segundo Lèvesque (2004), a inovação social surge como um leque de ações para dar respostas às necessidades não satisfeitas em aspectos econômicos e sociais, tais ações incentivam a participação e a gestão democrática, dando origem a novas formas de organização.

“Inovação Social é o desenvolvimento de soluções inovadoras que visem contemplar as necessidades ou aspirações dos indivíduos de uma determinada sociedade” (MAURER, 2011, p. 172).

Segundo Québec (2013), a inovação social pode ser definida como práticas, abordagens ou intervenções novas ou adaptadas, ou ainda como produtos desenvolvidos para melhorar a situação ou solucionar problemas sociais que se estabeleceram nos níveis das instituições, das organizações e/ou dos indivíduos.

Assim, o termo Inovação Social veio ao encontro dos princípios basilares da Administração Pública, que é a geração de bem-estar social e o atendimento das necessidades básicas da população, além de ser uma possibilidade complementar à Taxonomia proposta por Windrum (2008).

Com base em estudos internacionais, Vries, Bekkers e Tummers (2014), também delinearum um quadro esquematizando os tipos de inovação. Estes tipos de Inovação foram divididos em: Processo de Inovação (Administrativo e Tecnológico), Produto ou Serviço de Inovação, Governança e Inovação Conceitual.

Quadro 5 - Tipos de Inovação no Setor Público

Tipo de Inovação	Foco	Referências	Exemplos
<b>1. Processo de Inovação</b>	Melhoria de qualidade e eficiência de processos interno e externo	Walker, 2014; Damanpour e Gopalakrishnan, 2001	
Processo de Inovação Administrativa	Criação de novas formas organizacionais, introdução de novas formas de gestão, técnicas e novos métodos de trabalho	Daft, 1978; Meeus e Equist, 2006	Criação de um "one-stop-shop" por um município, onde os cidadãos podem conseguir uma série de serviços em um único local
Processo de Inovação Tecnológico	Criação ou uso de novas tecnologias introduzidas em uma organização para prestar seus serviços aos usuários e cidadãos	Edquist et al., 2001; Damanpour e Gopalakrishnan, 2001	Avaliação digital de impostos
<b>2. Produto ou Serviço de Inovação</b>	Criação de novos serviços públicos ou produtos	Damanpour et al., 2009	Criação de benefícios por incapacidade de trabalho juvenil
<b>3. Governança de Inovação</b>	Desenvolvimento de novas formas e processos para abordar problemas sociais específicos	Moore e Hartley, 2008; Bekkers et al., 2001	Práticas de governança que visam aumentar a capacidade de auto-organização de redes de políticas
<b>4. Inovação Conceitual</b>	Introdução de novos conceitos, quadros de referência ou novos paradigmas que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem como suas possíveis soluções	Bekkers et al., 2011	Mudança de paradigma com relação aos médicos de seguros, que ao analisarem pessoas com deficiência, já não analisem o que as pessoas não podem fazer, e sim analisar o que eles ainda podem fazer, se concentrando no trabalho de um potencial

Fonte: Vries; Bekkers; Tummers (2014)

As características dos dois estudos são complementares, assim como a definição dos tipos de Inovação na Administração Pública para os autores supramencionados. Algo que fica evidenciado é que tanto para Windrum (2008) quanto para Vries, Bekkers e Tummers (2014), a Inovação na Gestão Pública é compreendida como uma introdução de novos conhecimentos, procedimentos e conceitos, ou seja, os autores

enaltecem a ênfase na descontinuidade com o passado e reestruturação organizacional.

Corroborando com a visão dos autores anteriores, Matthews et al. (2009) advogam que a Administração Pública passa por uma desconstrução em sua estrutura, implementando novos serviços, um novo formato organizacional e melhoria de novos processos.

Sendo assim, os autores acreditam que para uma implementação ter sucesso é necessário possuir clareza nos objetivos, aprendizagem contínua, replicação de boas ideias, bem como vislumbram algumas tendências na Administração Pública:

- a) estrutura organizacional - um foco nas estruturas organizacionais que promovam inovação;
- b) formação de Parcerias - as vantagens de arranjos como parcerias público-privada;
- c) integração Horizontal - atravessando silos departamentais a fim de promover a cooperação;
- d) uma boa gestão fiscal - a reforma do orçamento e gestão fiscal gestão e orçamentação baseada no desempenho;
- e) revitalização Função pública - um enfoque na capacitação organizacional;
- f) descentralização e desconcentração - vantagens de devolução de poderes ao local / organizações regionais;
- g) melhoria dos serviços - um enfoque sobre os benefícios de serviços centrados no cliente;
- h) sistemas e melhoria de processos - a racionalização dos processos de negócio;
- i) a mudança nas normas - como a desregulamentação, a simplificação e a autonomia dos servidores.
- j) uso de TI para operação de *front office e back office* - como a disponibilização de serviços on-line, investindo em relacionamento com clientes e arquitetura orientada a serviços de tecnologia.

Apesar do cenário otimista, cheio de oportunidades, e dos esforços em se construir um campo inovativo na Administração Pública, alguns autores abordam um fator importante neste processo, os obstáculos e impedimentos que se interpõem à construção da Inovação no Setor.

Levy (2011) indica que o setor público está enfrentando desafios quase sem precedentes. Ele está sob pressão para reduzir drasticamente os gastos e ao mesmo tempo, tem que atender a crescente demanda por serviços, tudo no contexto de uma agenda ampla de reformas. Estes fatores implicam na necessidade de um milagre de produtividade. Infelizmente, segundo a análise do autor, enquanto não houver um aumento na produtividade que estão sendo exigidos do setor, não será o bastante para se desenvolver os processos de inovação.

Este cenário também faz parte da realidade brasileira, principalmente no que se refere aos sistemas de *accountability*. A sociedade como um todo tem cobrado mais transparência nas ações do Governo e maior vinculação aos princípios constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência, que estão agora sendo fortalecidos por leis como a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Responsabilidade Fiscal. Estes mecanismos trazem maior rigor no controle da “coisa” pública.

Enredado ao posicionamento anterior, esta visão é compartilhada por Ckagnazaroff (2002), Schwella (2005), Vigoda-Gadot (2005), Levy (2011) e Lewis e Ricard (2014).

Mulgan e Albury (2003) concordam que a Administração Pública passa por grandes desafios e salientam alguns impedimentos para a inovação, na Administração Pública, dividindo-os em categorias:

- **Pressões de entrega e os encargos administrativos:** Em geral, no setor público, a maioria dos profissionais tem pouco tempo para se dedicar a pensar em fazer as coisas de forma diferente ou proceder de forma mais célere e com menor custo. Pelo contrário, a esmagadora maioria do seu tempo é gasto respondendo às pressões do dia-a-dia da gestão de suas organizações, a prestação de serviços e elaboração de relatórios para instâncias superiores;

- **Orçamentos de curto prazo e horizontes de planejamento:** Muitas vezes a incapacidade de pensar fora das pressões do dia-a-dia e de como as coisas poderiam ser melhoradas são ainda dificultadas por orçamentos de curto prazo e curtos horizontes de planejamento. Quando confrontados com a exigência de, por exemplo, 2 ou 3% de ganhos de eficiência de um ano, a necessidade de inovar é vista como menos necessária e mais como um “supérfluo”;

- **Falta de incentivos à inovação:** Enquanto os governos de todo o mundo têm procurado reforçar os incentivos do setor privado para a inovação, por exemplo, através da proteção de marcas, regimes

de opções sobre ações de empregados, bem como o regime de tributação das empresas, incluindo créditos fiscais; um incentivo à busca pela inovação ainda não foi estabelecido no setor público. Além disso, os sistemas de gestão de pessoas, por exemplo, não dispõem de competências essenciais para o recrutamento, desenvolvimento e avaliação de desempenho nos serviços públicos e civis, ou seja, não são suficientes para reconhecer, ou não, o valor inovação.

- **Cultura de aversão ao risco:** No setor público, há a obrigação de fornecer padrões aceitáveis em serviços essenciais, manter um padrão de serviços ao público, bem como prestar contas aos órgãos de controle e sociedade. Estas preocupações primárias de prestação de contas, normas e continuidade induzem a uma cultura de aversão ao risco que impede a inovação. Por algumas inovações serem de “alto risco”, essas pressões externas e internas funcionam em si como um desincentivo para os trabalhadores do serviço público participar de alguns processos de inovações.

- **Habilidades de mudança e gerenciamento de riscos:** Sugere-se que existem três condições necessárias para que a inovação floresça - oportunidade, motivação e habilidades. No setor público, é frequente o caso que, apesar de oportunidade e motivação estarem presentes, exista uma relativa escassez de habilidades de mudança e gerenciamento de riscos. A relativa escassez de habilidades necessárias pode, por sua vez, dificultar severamente e se tornar uma ameaça potencialmente ao processo de inovação.

- **Relutância em modificar padrões falhos:** Embora as empresas do setor privado normalmente precisarem inovar para sobreviver, é extremamente improvável que as organizações do setor público deixarão de existir por consequência de não serem inovadores. Em contraste, as inovações que têm mostrado problemas na fase de testes são abandonadas, embora a perseverança com o novo serviço ou processo ainda possa resultar em benefícios de alto valor.

- **Tecnologias disponíveis, mas restringindo arranjos culturais ou organizacionais:** Inovação emerge no contexto de fatores tecnológicos e organizacionais, com a inovação sistemática que exige que as organizações a alinhar sua cultura, sistemas, métodos e processos de gestão. No setor público a construção da inovação é muitas vezes impedida ou frustrada porque há uma resistência ou falta de inovação dentro de incorporação do contexto organizacional

Alguns destes obstáculos e impedimentos são constatados na Administração Pública Brasileira. Porém, em função da descontinuidade dos trabalhos e do baixo número de publicações estudos e pesquisas na área, a Inovação na Gestão Pública no Brasil não tem seguido as tendências pioneiras de países como Nova Zelândia, Inglaterra, EUA e Austrália e o preconizado por estudiosos da área como Borins (2001), Currie et al. (2008), Windrum (2008), Matthews et al (2009) e Walker et al. (2010). Verifica-se que a própria noção de Administração Pública Gerencial foi assimilada de forma tardia.

Farah (2005) advoga que, as inovações identificadas hoje no Brasil se articulam em torno do conteúdo das políticas públicas: *que políticas, para quem estas políticas estão voltadas*, e baseadas em *que abordagens* ou perspectivas? Assim, em geral, estas inovações correspondem a novas políticas, orientadas para a democratização. Na esfera governamental, o “salto” qualitativo da inovação também diz respeito a produtos da ação estatal – as políticas públicas – e aos processos aos quais estas são formuladas e implementadas.

Segundo Graças Rua (1999), a inovação é o resultado de um processo coletivo que envolve crenças, valores e comportamentos. Sendo assim, a inovação nem sempre pode ser construída e aplicada, tendo em vista que algumas organizações não almejam alterar padrões já enraizados em sua cultura. Por outro lado, o ambiente externo, no qual elas atuam, está em constante mudança.

Para Bes e Kotler (2011), os indivíduos enxergam a mudança como algo a ser evitado, algo que não trará nada de bom, ao menos no curto prazo. E que isso nas organizações dificulta muito a inovação. Se ninguém tiver o trabalho de ativar, de lançar os processos de inovação e mudança, as pessoas responsáveis pelas atividades diárias permanecerão concentradas apenas em sua rotina. Este fator explica porque as organizações inovadoras são minoria.

Vigoda-Gadot (2005) corrobora deste pensamento e expõe que os indivíduos e as organizações tendem a se opor a mudanças rápidas que contradizem suas orientações culturais. Em uma esfera do setor público, onde a tradição de conhecimento passado, experiência e soluções institucionais conservadores influenciam fortemente as decisões dos gestores, tal resistência à criatividade e à mudança é generalizada.

Para Motta (1979), o processo de inovação é caracterizado por um misto de expectativas positivas e de receios em relação ao próprio indivíduo, ao seu trabalho e à sua organização. A mudança

organizacional, desde o seu início, incute nos indivíduos a ideia de que o seu sistema de ganhos e perdas relativos sofrerá uma alteração.

Em relação a estas expectativas e receios, a ENAP (2006) listou alguns fatores que listados como importantes para o processo de inovação. Os autores descrevem como causas e motivadores. Eles são frequentemente agrupados de diversas maneiras:

- **Estágios de inovação** – Diversos pesquisadores afirmam que a inovação ocorre passo a passo, ou seja, ela ocorre numa série (mais ou menos) linear de passos.

- **Ciclos de inovação** – É também bastante comum a inovação ser descrita como um processo iterativo no qual os inovadores muitas vezes precisam passar por ciclos de tentativa e erro para alcançar sua meta.

- **Modelos dinâmicos de inovação** – Outros pesquisadores retratam o processo de inovação de uma maneira menos linear, como um modelo mais dinâmico composto de diversos ciclos, tangentes e estágios.

- **Inventários de inovação** – Muitos pesquisadores não atribuem muita importância às dimensões temporárias da inovação e simplesmente listam os fatores necessários e suficientes que precisam estar a postos para que a inovação possa ocorrer.

Por fim, os autores abordam o enfoque em fatores externos (contextuais ou ambientais) precisam estar presentes para que a inovação seja possível.

Van de Ven, Angle e Poole (2000) ampliam este escopo e asseveram que além da análise favorável do ambiente externo, faz-se necessária a verificação de que fatores do ambiente interno organizacional podem contribuir para o desenvolvimento de inovações.

## 2.3 AMBIENTE DE INOVAÇÃO

### 2.3.1 Ambiente Externo

Segundo Lewis e Ricard (2014), a capacidade de inovação de qualquer organização do setor público está relacionada com o ambiente em que ela está localizada.

Ambiente de inovação refere-se ao conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais que estimulam ou dificultam a inovação (MACIEL, 1997, p. 109).

Para Tortato e Machado-da-Silva (2000), o ambiente organizacional encontra-se em permanente estado de mudança, o que torna crucial a observação e o estudo desse fenômeno, que evolui a passos largos e rápidos, tornando a análise organizacional cada vez mais complexa.

Segundo aduz Porter (1991, p. 4), “o ambiente geral pode ser um conjunto de aspectos estruturais capazes de influenciar as diferentes empresas que possuem produtos com os mesmos atributos e atuam em determinado país”.

Duncan (1972) elencou algumas condicionantes para medir as incertezas do ambiente, segundo o autor, a incerteza é fruto da falta de previsibilidade do resultado de um determinado evento.

Podem-se enaltecer três características que possibilitam a mensuração supracitada: falta de clareza da informação sobre as causas da influência do ambiente sobre as tomadas de decisão; longo período de tempo para suprimir a falta de conhecimento sobre as consequências de uma decisão, se ela estiver incorreta; e, por último, o desconhecimento geral das relações causais sobre os efeitos dos fatores ambientais na execução das funções organizacionais.

Duas dimensões ambientais foram identificadas por Duncan (1972) ao recorrer ao trabalho dos pesquisadores organizacionais Emery e Trist (1965). Estas dimensões possibilitam entender como a percepção das incertezas influencia no processo decisório. A primeira é a dimensão simples-complexa. Segundo o autor, a parte simples, lida com o grau em que os fatores, no ambiente da unidade de decisão, são poucos em número e similares entre si, sendo encontrados em poucos componentes; a fase complexa indica que os fatores, no ambiente da tomada de decisão, são em grande número. A segunda dimensão, chamada de estática-dinâmica, indica o grau em que os fatores do ambiente interno e externo da unidade de decisão permanecem essencialmente iguais ou estão em processo contínuo de mudança com o passar do tempo.

O quadro 6 ilustra parte da sistematização do pensamento de Duncan (1972).

Quadro 6- Dimensões Ambientais

	SIMPLES	COMPLEXO
ESTÁTICO	<p><b>Campo 1</b></p> <p>Percepção Reduzida da incerteza.                      Número pequeno de fatores e componentes no ambiente                      Os fatores e os componentes são semelhantes entre si.                      Os fatores e os componentes são basicamente os mesmos e não mudam</p>	<p><b>Campo 2</b></p> <p>Percepção moderadamente reduzida da incerteza.                      Grande número de fatores e componentes no ambiente                      Não há semelhança entre os fatores e componentes                      Os fatores e os componentes permanecem basicamente os mesmos</p>
DINÂMICO	<p><b>Campo 3</b></p> <p>Percepção moderadamente elevada da incerteza.                      Reduzido número de fatores e componentes no ambiente                      Os fatores e o componente são similares entre si                      3. Os fatores e os componentes mudam permanentemente.</p>	<p><b>Campo 4</b></p> <p>Elevada percepção da incerteza.                      Grande número de fatores e componentes no ambiente                      Os fatores e os componentes diferem entre si.                      Os fatores e os componentes mudam permanentemente</p>

Fonte: Duncan (1972)

Lawrence e Lorsch (1973, p. 28) verificaram que o ambiente “afeta os subsistemas de uma organização de diversas formas, defendendo a ideia de que não existe apenas uma única, ou, ainda, a melhor maneira de organização interna”.

Segundo Terra (1999), há que se reconhecer que muitos dos resultados em termos de inovação decorrem da existência de um ambiente favorável à inovação, ou seja, por meios que a condicionem ou a propiciem.

Sendo assim, a organização Pública, objeto deste trabalho, também pode ser vista como um sistema aberto e mutável.

A inovação se origina da necessidade de sobrepor-se ou de adaptar-se aos obstáculos ambientais, ao crescimento e ao desenvolvimento dos mesmos e da necessidade de lutar pela sobrevivência das organizações (MOTTA, 1979, p.176).

Bekkers et al (2013) observaram que os seguintes aspectos do ambiente poderiam funcionar como importantes caminhos ou obstáculos à inovação:

1. A complexidade social e política do ambiente em que operam as organizações públicas que levam a demandas específicas que funcionam como um 'gatilho' externo para inovação;

2. As características e grau de cultura jurídica num país ou setor público, que moldam o nível de formalização e padronização e o grau de comportamento orientado a regra;

3. O tipo de governança e tradição num país ou setor público, que afetam a área de discricionariedade que as organizações do setor público têm para explorar e implementar novas ideias;

4. A atribuição de recursos, a dependência de recursos e a qualidade das relações entre as diferentes organizações (públicas e privadas) em diferentes níveis, e o impacto sobre as práticas de inovação e como todos a suportam.

Desta forma, o caminho para criação de um ambiente diferenciado, voltado à dinamicidade/flexibilidade organizacional e propício à inovação e às práticas criativas, inicia-se com um processo de mudança e da preparação da organização para mudar.

Motta (1999) propõe seis focos ou perspectivas para analisar o processo de mudança de uma organização: estratégica, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política.

Este ambiente de reformulação é corroborado por Homem e Dellagnelo (2006), ao afirmarem que a abertura dos mercados e as rápidas transformações tecnológicas trouxeram para as organizações a necessidade de reformular sua forma de Gestão por meio de novos arranjos organizacionais. O que têm acarretado modificações de ordem tecnológica, estrutural e cultural nas organizações e conduzem a uma série de impactos no trabalho do indivíduo.

Porém, alguns destes impactos e modificações refletem em limites à possibilidade de realização do indivíduo, ou seja, a Inovação se torna danosa quando não é bem planejada, estruturada e aplicada.

### 2.3.1.2 Limitações Ambientais

Conforme visto, ainda que a organização desenvolva um ambiente de Inovação, sob a égide de todos estes componentes, alguns fatores externos influenciam sobremaneira na Gestão da organização. Desta forma, atrelar-se-á estas limitações como condicionantes à construção e manutenção do ambiente de inovação.

Segundo Dimaggio e Powell (1991), o ambiente é um fator de homogeneização organizacional, na medida em que são difundidas práticas e formas de organização que são institucionalizadas pela

comunidade de organizações pertencente a um mesmo campo. O fenômeno em si de homogeneização é denominado de isomorfismo e pode se dar em função de diferentes causas.

Em termos de administração pública, o conceito de inovação assume uma dimensão bastante ampla, até porque corresponde a alguma coisa que funciona efetivamente em um ambiente caracterizado por reduzida funcionalidade (GRAÇAS RUA, 1999, p. 284-285).

O desafio é verificar a possibilidade de rearranjo e desenvolvimento das ações inovadoras supracitadas em organizações gerencialistas dotadas de mecanismos isomórficos com resquícios burocráticos e patrimonialistas.

#### *2.3.1.2.1 Isomorfismo*

Scott (2001) chama a atenção para a semelhança das características estruturais dos formatos das organizações de um mesmo campo organizacional.

As forças coercitivas estão frequentemente associadas com fatores estatais e podem ser compreendidos por ameaças ou o próprio uso da força por um poderoso agente. As forças normativas advêm de expectativas e imposições culturais nas quais os atores se sentem honrados a corroborarem através de sua afiliação profissional. As forças miméticas são pressões que apresentam algum valor através da imitação, pois o comportamento imitado apresenta algum tipo de efetividade (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

O processo de isomorfismo se desenvolve, segundo DiMaggio e Powel (1991), por intermédio de três mecanismos distintos: coercitivo, normativo e mimético.

#### **Coercitivo**

Este tipo se dá quando organizações são submetidas a pressões externas, formais ou informais, vindas de outras organizações das quais são dependentes ou em virtude de expectativas culturais da sociedade em que a organização está inserida. O exemplo mais conhecido desse mecanismo é a atuação do governo sobre as organizações, em termos de leis, normas e exigências.

#### **Normativo**

O normativo é diretamente proveniente do estabelecimento de padrões por uma determinada comunidade profissional, com vistas a embasar

cognitivamente e dar legitimidade à atividade por ela desenvolvida. As universidades e associações profissionais são duas fontes importantes de isomorfismo sob essa perspectiva.

### **Mimético**

Por último, o mecanismo mimético ocorre em função da incerteza, que compele as organizações a buscarem padrões de estruturação e atuação em outras organizações. Ao verificarem o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de atividades as organizações tendem a apresentar o comportamento mimético, processo que explica a existência de modismos no mundo dos negócios. (MACHADO-DASILVA; FONSECA; FERNANDES, 2000)

Ainda segundo os autores, o reconhecimento das pressões isomórficas não implica a eliminação da possibilidade de uma ação diferenciada por parte da organização, especialmente, quanto a possuir certo grau de autonomia e controle sobre as condições ambientais na busca da concretização de seus objetivos ou na manutenção de seus interesses.

Segundo Peci (2006), o isomorfismo é um processo limitador e que faz com que uma unidade da população ou uma organização, comece a se parecer com outra unidade que estão sob as mesmas condições ambientais. Destaca ainda que agenda empírica da Teoria institucional e do Novo institucionalismo tem enfatizado, principalmente, o isomorfismo estrutural entre instituições e organizações públicas em sociedades modernas como um aspecto do processo de burocratização.

#### *2.3.1.2.2 Teoria Institucional e Neo-Institucionalismo*

Outro limitador ambiental refere-se aos estudos acerca da Teoria Institucional e Neo-Institucionalismo.

Segundo Berger e Luckmann (1967) e Selznick (1949, 1957) apud Rosseto e Rosseto (2005), as versões iniciais da teoria institucional já colocavam ênfase particular sobre o caráter legitimado das regras institucionais, mitos e crenças, moldando a realidade social e sobre o processo pelo qual organizações tendem a tornar-se impregnadas de valor e significado social.

Conforme explanam Hall e Taylor (2003), os sociólogos institucionalistas tentam ainda explicar por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos

institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Principalmente no que se refere às surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais.

Assim, determinados grupos usufruíam de vantagem política, econômica, social e de poder hierárquico com relação a outros. Este conflito propiciava o surgimento de um controle *top-down*, a vantagem dos pares, o que ressaltava ainda mais o foco no controle - ainda presente nas organizações.

No Brasil, a Teoria Institucional começou a ser mais utilizada na década de 1980, apoiando pesquisas na área de estudos organizacionais e para compreender os processos de institucionalização dos formatos organizacionais (CARVALHO; VIEIRA, 2003).

Já no contexto mundial, o Neo-Institucionalismo surgiu no quadro da teoria das organizações, remontando ao final dos anos 1970, no momento em que certos sociólogos se puseram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003).

O Neo-Institucionalismo sustentava assim, que muitas das formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações contemporâneas, não tinham por meta o foco em ações eficazes e de melhoria. Estas práticas eram comparáveis a mitos e cerimônias elaboradas por sociedades antigas, onde se incute a noção de uma realidade que deve ser seguida por todos.

A Teoria Institucional e o Neo-Institucionalismo abordam assim, a limitação do ambiente no que se refere à autonomia do sujeito e sua consequente capacidade de inovar frente à institucionalização organizacional, ou seja, os indivíduos são moldados conforme o conjunto específico de formatos e procedimentos organizacionais.

Recorrendo ao trabalho de Dellagnelo e Silva (2000), percebe-se que estes sujeitos são envoltos em um mecanismo, que está sob a égide de uma racionalidade institucional que serve como referência para todos, independente das particularidades de cada indivíduo.

Esta racionalidade é então, materializada na aplicação de regras, leis e regulamentos institucionalizados. O resultado é que o arcabouço legal da organização é personificado como um simulacro de autonomia, do desenvolvimento criativo, participativo e inovativo do sujeito.

### 2.3.1.2.3 Arcabouço Legal

Segundo Nelson (1993), a natureza das interações entre os atores é moldada pelo ambiente institucional em que operam. Estas instituições abrangem estruturas formais de regulação, contratos, leis e normas e regras informais de comportamento, tais como normas, rotinas, hábitos comuns e práticas estabelecidas.

A Carta Magna do Brasil, Art. 37, dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 1988)

Fica discriminado o Princípio da Legalidade, sob a ótica da Administração Pública, ao estabelecer que administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei, ou seja, o princípio da Legalidade é um limitante à atuação do servidor no escopo da Administração Pública, mas também é uma garantia visto que os agentes públicos têm de cumprir apenas as exigências do Estado se estiverem previstas na Lei.

O quadro 7 lista sucintamente algumas Leis que emolduram a base legal da Administração Pública Brasileira.

Quadro 7 - Exemplos de Leis da Administração Pública Brasileira

Constituição Federal de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Lei nº 8.112/90	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
Lei nº 12774/2012	Altera a Lei no 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.
Decreto nº 5.378/2005	Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e o Comitê Gestor do Programa
Lei nº 12618/2012	Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e

	pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.
Lei nº 8.987/95	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 6.944/2009	Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional.
Lei nº 12.772/2012	Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior
Lei nº 11.416/06	Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União
Lei nº 9.784/99.	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Lei nº 9.491/97	Programa Nacional de Desestatização

Fonte: Elaborado pelo autor

Destaca-se que o Brasil possui uma estrutura legal abrangente e que visa a padronização. Para Scott (1995) um Estado ou Instituição Regulativa, como no caso da nossa República, possui uma lógica instrumental, mecanismos coercitivos na disseminação de ideias, sendo que é legitimado através das sanções legais e possui indicadores baseados em regras, sanções e leis.

Conforme visto, o desenvolvimento de um ambiente de inovação está baseado em estruturas flexíveis e elementos culturais que propiciem autonomia aos sujeitos, ideal que abalroa com a estrutura da Administração Pública.

Apesar da limitação que algumas Leis impõem ao processo de Inovação na Gestão Pública, a **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004** demonstrou ser um importante passo para a Inovação no escopo da Administração Pública, pois dispõe sobre incentivos à inovação e à

pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

A grande questão é que muitas vezes a Lei entra em conflito com outras Leis, ou seja, volta-se ao *status quo* e a capacidade de inovação fica comprometida.

#### *2.3.1.2.4 Limites à Inovação*

Com o intuito de não fazer uma análise ingênua do termo, é interessante ressaltar que, apesar de todos os benefícios, inovar também desprende tempo, recursos financeiros e de capital intelectual, sendo cerne um estudo aprimorado acerca da implantação da Inovação e suas externalidades.

Stiglitz (2014) faz um paralelo entre a capacidade de inovação no setor financeiro norte-americano e a crise no mercado imobiliário, em 2008. Segundo o economista, premiado com o Prêmio Nobel, a inovação muitas vezes leva em consideração apenas o crescimento econômico e deixa de lado o desenvolvimento social. Esta inconstância traz consigo uma série de externalidades negativas, dentre elas a falta de uma análise do impacto e Custo Social da Inovação.

Bazzo e Silveira (2009) fazem uma analogia entre a Inovação Tecnológica e suas consequências. Segundos os autores, durante os anos 70 do século passado, em razão dos efeitos negativos do desenvolvimento tecnológico, emergiu a preocupação pública em relação aos impactos negativos da tecnologia. Começava-se a questionar o modelo linear de inovação tecnológica, a reconhecer que a mudança tecnológica podia ter aspectos negativos e que os mecanismos do mercado não eram suficientes para evitá-los. Este “modelo linear” é caracterizado pelos autores como a falta de uma análise (intelectual e técnica) das consequências negativas da Inovação.

Sendo assim, as burocracias são menos passíveis de transformação e aplicabilidade da inovação, devido à sua estrutura organizacional complicada e inflexível (GOLEMBIEWSKI; VIGODA, 2000). Além disso, a burocracia impede a implantação e desenvolvimento da Inovação, pois se resguarda sob a égide do arcabouço legal.

Destaca-se que é primordial que seja verificada as implicações sociais relacionadas aos hábitos, percepções, conceitos, limites morais, políticos e individuais. O foco deve sempre ser a geração de bem-estar social, adequando o ambiente externo com o ambiente interno.

## 2.3.2 Ambiente Interno

Segundo Machado (2013), a Inovação organizacional é capaz de alterar processos, estruturas que envolvem tomadas de decisões, relacionamento entre equipes e indivíduos, além de vários outros aspectos no bojo da organização. Conforme a autora, a organização é mutável e sua situação varia conforme as alterações em seu ambiente sejam elas de cunho administrativo, processual, nas formas de poder, na tecnologia ou até na implantação de uma nova linha de produtos ou serviços.

### 2.3.2.1 Componentes Organizacionais de Inovação

Fiates et. al (2010) ampliam este escopo e caracterizam o ambiente de inovação em quatro componentes organizacionais: (a Estrutura Organizacional, a Cultura, a Infraestrutura Física/Tecnologia e as Pessoas).

Neste contexto, estes componentes (Estrutura Organizacional, a Cultura, a Infraestrutura Física/Tecnologia e as Pessoas) são promotores de um ambiente de Inovação.

#### 2.3.2.1.1 *Estrutura organizacional*

De acordo com Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000, p. 3), “a perspectiva pós-modernista vem sendo caracterizada na literatura organizacional como um momento de ruptura, de descontinuidade, ou como um momento de redirecionamento nos estudos organizacionais”.

Ainda segundo os autores, estas transformações na conjuntura dos estudos organizacionais impactam em mudanças significativas que passam a constituir novas formas organizacionais onde o próprio comportamento social vem sendo estruturado e controlado (DELLAGNELO; MACHADO-DA-SILVA, 2000).

Este pensamento é corroborado por Barcelos e Dellagnelo (2013) quando expõem que as novas práticas organizacionais, adotadas a partir da crise do modelo fordista de produção, representam formatos estruturais e modelos de atuação utilizados pelas organizações contemporâneas para enfrentar as mudanças apresentadas pelas novas demandas sociais.

A mudança paradigmática é fruto de uma readequação das organizações modernas frente às novas tendências e demandas não apenas do mercado, como também da sociedade civil. Esta mudança de mentalidade da sociedade civil reflete uma nova forma de racionalidade, um pensamento mais crítico, parentético e reflexivo acerca dos modelos e práticas incrustadas nas estruturas organizacionais e sociais, crítica já fundamentada nos trabalhos de Ramos (1984; 1996).

Esta forma de pensar, tida como subjacente às práticas organizacionais das organizações clássicas evidencia modos de racionalidade radicalmente diferentes daqueles até então considerados como pouco possíveis. É uma contra tendência às estruturas burocráticas enraizadas em nossa sociedade, é visto como um desenvolvimento de novas formas organizacionais que melhor se adequam a demandas e necessidades de um mundo pós-moderno (DELLAGNELO; MACHADO-DA-SILVA, 2000).

A alteração nas estruturas organizacionais e sociais reflete também em mudanças nas relações de poder (MOTTA, 1981), no nível de burocracia (TRAGTENBERG, 1974) e na horizontalidade dos níveis hierárquicos, por isso a dificuldade para implantar uma nova concepção de estrutura frente à visão clássica.

A modificação na estrutura está relacionada também com a modificação de gestão, ensejando uma alteração nos processos, rotinas, liderança, competências, estratégias, entre outros. Adequar-se também é sinônimo de resiliência e flexibilização.

Zaguini e Dellagnelo (2003) discorrem que tornar as organizações mais flexíveis é um interesse crescente dos gestores, com o intuito de aplicar sua capacidade de adaptação frente a seu ambiente cada vez mais turbulento. Afirmam porém, que a adaptação às mudanças estruturais, nem sempre encontram sintonia com valores subjacentes à dinâmica do funcionamento pré-estabelecido na organização. O Quadro 8 apresenta uma definição operacional de estrutura Segundo Volberda (1998):

Quadro 8- Definição Operacional de Estrutura

Níveis	Dimensões	Elementos observáveis	Características observadas
Estrutura	Forma organizacional básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Agrupamento</li> <li>. Níveis hierárquicos</li> <li>. Funcionalização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Funcional, prod./serv., merc. alvo</li> <li>. Alta, achatada</li> <li>. Alta, baixa</li> </ul>
	Sistema planejamento controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reg. obj. e def. priorid.</li> <li>. Progr. interna planej.</li> <li>. Contr. progr. e aval.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Elaborado, rudimentar</li> </ul>
	Processo de regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Especialização                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. ampl. Tarefa</li> <li>. prof. tarefa</li> <li>. intercambialidade</li> </ul> </li> <li>. Reg. Comportamento                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. padronização</li> <li>. formalização</li> <li>. treinamento e educ.</li> </ul> </li> <li>. Reg. ajuste mútuo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. disp. Contatos</li> <li>. descentr. Horizontal</li> </ul> </li> <li>. Reg. tomada decisão                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. delegação</li> <li>. participação</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estreita, ampla</li> <li>. Simples, complexa</li> <li>. Baixa, alta</li> <li>. Alta, baixa</li> <li>. Alta, baixa</li> <li>. Baixo, alto</li> <li>. Influência, grupo, natural</li> <li>. Fortemente unidos, frouxamente articulados</li> <li>Baixa, alta</li> <li>Exclusiva, participativa</li> </ul>

Fonte: Dellagnelo (2003) adaptado de Volberda (1998)

Conforme Zaguini e Dellagnelo (2003), a dimensão “forma organizacional básica” refere-se aos meios de agrupamento que é o modo como os indivíduos e as unidades estão agrupados, os níveis hierárquicos e o grau de funcionalização administrativa que corresponde à extensão por meio da qual a administração está subdividida em áreas funcionais. Já a dimensão “sistema de planejamento e controle” é responsável pela regulação de vários aspectos da estrutura, como a locação de recursos, o treinamento e desenvolvimento dos funcionários, e o levantamento das informações.

A categoria representada pelos processos de regulação analisa primeiramente a regulação da tarefa que se relaciona com o grau de especialização e de divisão do trabalho. Esta é determinada pela especialização horizontal, especialização vertical e intercambialidade.

Para os autores, a regulação do comportamento ocorre através da padronização, formalização e do treinamento e educação. Já a regulação de ajustes mútuos é a maneira como ocorrem as comunicações entre os diversos atores da organização diante dos diversos núcleos de autoridade e comporta os dispositivos de contato e a descentralização horizontal.

Por fim, a regulação da tomada de decisão, que se refere “à autonomia das unidades e subordinados em se auto organizar a partir da

delegação de autoridade aos mesmos. Está subdividida em delegação e participação” (ZAGUINI; DELLAGNELO, 2003, p. 8).

Com base nos estudos de Volberda (1998), Zaguini e Dellagnelo (2003) analisam que as características de uma organização podem refletir seu potencial de flexibilidade.

Este potencial de flexibilidade refere-se à capacidade que a organização possui de ter maior ou menor flexibilidade estrutural em decorrência de uma estrutura orgânica ou mecanicista.

De acordo com Hatch (apud Zaguini e Dellagnelo, 2003), a estrutura mecanicista apresenta alto nível de complexidade e de formalização, centralização de decisão, subdivisão do trabalho em muitas tarefas, muitos níveis hierárquicos e processo regulado através de metas elaboradas e sistemas de controle que pode levar a uma diminuição de possibilidades de mudanças.

Como visto, estas características têm similaridades com ambientes estáveis, próprio de organizações que seguem rotinas e privilegiam a durabilidade de processos. Este tipo de ambiente não propicia o desenvolvimento e aplicabilidade da inovação, até porque não privilegia a flexibilidade organizacional.

Ao contrário das estruturas mecanicistas, Zaguini e Dellagnelo (2003) explanam que as estruturas organicistas tendem a ser mais simples e descentralizadas quanto à decisão, os indivíduos da organização são mais generalistas, o que pode diminuir a complexidade estrutural. Outra característica deste modelo é que possui poucos níveis hierárquicos. A regulação direta dos processos na forma de especialização e formalização é muito baixa, o que propicia uma margem grande de movimento para estruturas flexíveis.

Assim, a essência de estruturas inovadoras é possuir uma estrutura flexível, ou seja, fluída, com menos níveis hierárquicos e horizontalizada, tal que possa se adaptar às circunstâncias. Quanto à divisão de trabalho, o mais adequado é o uso de equipes multifuncionais, com interesses comuns e competências complementares (FIATES et. al, 2010). É importante lembrar, porém, que por mais que haja indícios de que algumas características possam favorecer um ambiente inovador, não há uma receita única que se adeque a todas as instituições de diferentes portes e naturezas, ainda mais porque a cultura organizacional influencia de maneira direta.

### 2.3.2.1.2 Cultura organizacional

Segundo Schein (1984), a cultura é uma abstração e pode ser definida como um movimento dinâmico que serve com um guia para o comportamento dos indivíduos. O comportamento de determinado grupo cria normas que devem ser seguidas por cada um dos indivíduos, ainda que isso resulte em restrição de comportamentos individuais. Assim, a cultura é assimilada e incutida em cada um dos indivíduos em uma sociedade, como por exemplo: na família, no grupo de pares, na escola, no trabalho.

Assim, para Pires e Macêdo (2006),

a cultura implica na capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, possibilita que um grupo se fortaleça ou se desintegre. A cultura expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham. Tais valores manifestam-se por meio de símbolos, como mitos, rituais, histórias, lendas e uma linguagem especializada, orientando os indivíduos de uma referida cultura na forma de pensar, agir e tomar decisões (PIRES; MACÊDO, 2006, pág. 83-84).

Além disso, a cultura tem um impacto poderoso, por se tratar de uma abstração, por ter um caráter dinâmico e que está em constante evolução, resultando em comportamentos, normas e regras concretas.

A cultura organizacional é vista “como um dos determinantes da inovação, uma vez que possui elementos que podem servir para reforçar ou inibir comportamentos que contribuam com inovações” (MACHADO, 2013, p. 165).

Schein (1984) complementa esta ideia que ao se levar a cultura para o nível da organização e para os grupos inseridos nela, pode-se constatar claramente como a cultura é criada, incorporada, a forma como evolui, mas também como ela pode ser manipulada e estruturada - criando significado para os membros do grupo.

Hofstede (2005) amplia o escopo dos estudos de Schein (1984), ao afirmar que a cultura é fruto de um contexto maior, não apenas com relação ao ambiente interno da organização, como também à uma dinâmica maior ao qual esta organização está inserida. Ou seja,

conforme o autor, a cultura é resultado de fatores internos da organização e sofre influências do meio no qual ela faz parte.

Cultura, para Hofstede (2005), é um processo social mais amplo, indissociável dos fatores externos à organização e do contexto global.

Adotando a cultura como um resultado de processo de aprendizagem socialmente condicionado, ou seja, que se desenvolve durante o curso da interação social, qualquer mudança organizacional precisa estar apoiada em mudança cultural que reflita valores, crenças e princípios que fomentem e sustentem a nova organização (RAMOS apud FIATES, 2009).

Sendo assim, é cerne que o processo de desenvolvimento de cultura organizacional seja dinâmico e esteja pautado na relação dialógica, na aprendizagem organizacional e na participação ativa de todos os atores.

Schein (1984) introduz ainda o papel da liderança no processo de desenvolvimento cultural e o cuidado que se deve ter. Assim, a essência da liderança são os processos dinâmicos de criação de cultura e gestão e resultam na percepção que a liderança e a cultura são dois lados da mesma moeda. “Liderança tem sido estudada com muito mais detalhes do que cultura, levando a uma difusão de conceitos e ideias frustrantes do que realmente é a liderança” (SCHEIN, 1984, pág. 2).

Desta maneira, a cultura agora define a liderança. Mas, como o grupo trabalha com situações dinâmicas e adversas, seu ambiente muda ao ponto em que alguns dos seus pressupostos não são mais válidos, a liderança entra em jogo mais uma vez. A liderança é agora a capacidade de pisar fora da cultura que criou o líder e para começar a evoluir é necessário alterar processos que não são mais adaptáveis. Esta capacidade de perceber as limitações da sua cultura própria e de evoluir ao adaptar sua cultura é a essência e o derradeiro desafio da liderança (SCHEIN, 1984).

Constata-se que a figura do líder impacta de maneira direta na cultura organizacional, sendo que a inovação e a criatividade são importantes ferramentas para enfrentar as adversidades.

Para Fimm (2000), a cultura de inovação é essencial para que organizações consigam gerir e sobreviver em ambientes de constante mudança de forma eficaz. Essa cultura de inovação se desenvolve quando os indivíduos criativos conseguem implementar novas formas de trabalho adquiridas a partir de uma rede de comunicação e aprendizado com atores internos e externos.

Segundo Fiates (2011), as características culturais definem uma organização inovadora e como se pode tentar promover a transformação cultural de uma organização de forma a torná-la mais flexível e criativa. A autora completa ressaltando que qualquer mudança cultural proposta não pode ser imposta sobre uma situação social vigente, ao contrário, deve-se buscá-la por meio da promoção intensiva de interações sociais diversas. É por meio dessa socialização que ocorre a internalização de códigos e padrões culturais.

Fimm (2000) explicita que uma cultura inovadora deve, por definição, incluir todos os membros da organização. Na verdade, é a maneira pela qual cada indivíduo trabalha de maneira conjunta, compartilhando sua criatividade e experiências focados em novas formas de trabalho que levem à inovação organizacional.

Além de incluir todos os membros da organização, promovendo a interação social e consequente aprendizagem, o desenvolvimento de uma cultura para a inovação precisa ser praticado diariamente e não ficar apenas no planejamento.

Assim, uma cultura de aprendizagem precisa ser desenvolvida em organizações que buscam inovar e transformar-se diante da dinâmica do ambiente (FIATES, 2011).

Hargadon e Sutton (apud Machado, 2000) descrevem quatro etapas para a viabilização de um ambiente propício à inovação:

- a) captura de boas ideias;
- b) manutenção destas;
- c) imaginação de novas utilizações para as mesmas; e,
- d) transformação delas em conceitos promissores que podem se reverter em serviços, produtos ou em um novo negócio.

A fim de se operacionalizar estas etapas, os autores citam os ritos, simbologias e artefatos como incentivadores na interação dos indivíduos. Estes elementos, sob a ótica da cultura organizacional, formam a estrutura na qual a cultura se apoia.

Para Schein (1984), a cultura organizacional pode ser descrita por meio de quatro dimensões gerais: missão, adaptabilidade, envolvimento e consistência ou coerência. Acrescenta ainda que para que se possa compreender a cultura de uma organização há que se considerar três níveis: o nível dos artefatos e das criações; o das crenças e dos valores; e o dos pressupostos e premissas inconscientes.

Ferreira e Assmar (2002) conceituam o que são artefatos, crenças e valores e pressupostos básicos, como elementos de uma

Cultura Organizacional, também tomando por base os estudos de Schein (1984):

Os Artefatos e criações caracterizam-se como o nível mais superficial da cultura, configurando as estruturas e processos organizacionais e as manifestações visíveis, que incluem a linguagem, arquitetura, tecnologia, objetos decorativos, vestuários e as cerimônias observadas;

As Crenças e valores são as filosofias, estratégias e metas, ou seja, são as regras, princípios, normas e valores éticos que direcionam o comportamento de um grupo, seus objetivos e os meios utilizados para atingi-los. É tudo aquilo que as pessoas acreditam ser verdade dentro das suas metas e objetivos

Por fim, os Pressupostos básicos e premissas refletem as crenças inconscientes e inquestionáveis, que estão no nível mais profundo, sendo perceptíveis a partir de uma investigação mais profunda da cultura organizacional. São as percepções e os sentimentos compartilhados pelos membros da organização.

O Quadro 9 sistematiza as dimensões observáveis da cultura organizacional.

Quadro 9- Dimensões observáveis da cultura organizacional

Níveis	Dimensões	Elementos observáveis
Nível dos artefatos e das criações	Missão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visão de futuro</li> <li>• Objetivos e metas</li> </ul>
	Adaptabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direções estratégicas</li> <li>• Política de gestão de pessoas</li> <li>• Modelo de gestão</li> </ul>
	Envolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de líderes</li> <li>• Tipo de poder exercido</li> <li>• Delegação</li> <li>• Orientação para equipe</li> <li>• Capacidade para desenvolvimento</li> <li>• Regras, normas e padrões</li> <li>• Comunicação</li> </ul>
Valores	Consistência ou coerência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coerência dos valores centrais</li> <li>• Concordância/acordo</li> <li>• Coordenação/integração</li> <li>• Como a organização lida com erros e com riscos assumidos</li> <li>• Atitudes que valorizem o conhecimento e os processos para adquiri-lo, compartilhá-lo e utilizá-lo.</li> <li>• Atitudes que fomentem e valorizem a interação, a criatividade e a inovação.</li> </ul>
Pressupostos inconscientes	Difícil de ser identificado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamentos em ação dos indivíduos</li> </ul>

Fonte: Fiates (2011)

A partir desta análise, Fiates (2011) assevera que é possível definir o quanto uma organização é inovadora. Ao final do estudo a autora definiu as características observadas em uma organização inovadora, dividindo-as em Dimensões.

### **1) Missão**

- a) Foco claramente definido e disseminado para todos.
- b) Os objetivos pessoais dos indivíduos da organização são alinhados aos objetivos da organização.
- c) Valorizam os indivíduos e suas ideias, permitindo sua participação ativa.
- d) Valorizam as competências em todas as etapas da gestão de pessoas.
- e) Promovem a participação em múltiplos projetos.
- f) Fomentam diversos canais de comunicação em todos os níveis e direções, de forma transparente e clara.

### **2) Adaptabilidade**

- a) Promovem processos de aprendizagem em todos os níveis e de forma continuada.
- b) Incentivam a leitura e a busca de uma cultura geral.
- c) Permitem a flexibilidade para a adequação às novas e diversas demandas.
- d) Transformam seu presente para criar o futuro que desejam.
- e) Buscam interagir com os clientes para conhecê-los e atendê-los.

### **3) Envolvimento**

- a) Promovem a liderança pela competência dos indivíduos.
- b) Promovem a autonomia com a delegação de responsabilidade e autoridade.
- c) Fomentam o desenvolvimento de redes de relacionamento internas e externas à organização.
- d) Promovem projetos desenvolvidos por equipes com formação diversa.
- e) Fazem *brainstorming* e *benchmarking*.
- f) Exercitam o olhar diferente sobre o mundo.

- g) Questionam o sucesso, as regras e o *status quo*.
- h) Quebram padrões.

#### **4) Consistência ou Coerência**

- a) Incentivam a experimentação.
- b) Aceitam os erros como parte do processo de aprendizagem.
- c) Desenvolvem a visão sistêmica.
- d) Fomentam a integração entre indivíduos, setores e organizações.
- e) Disponibilizam diferentes mecanismos para a participação e geração de ideias.

#### **5) Difícil de ser observado**

- a) Motivam os indivíduos a sonharem e buscarem realizar seus sonhos.
- b) Motivam o indivíduo questionador e inquieto.
- c) Promovem comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes.
- d) Valorizam a intuição e a experiência.
- e) Não negligenciam as oportunidades e estão atentos aos desafios.
- f) Aproveitam o acaso, mas não esperam por ele, pois a meta é criar o próprio destino.

Estas características não podem ser estudadas de maneira dicotômica e também não são as únicas, segundo a autora, as organizações não são exclusivamente tradicionais ou inovativas, mas situam-se em algum lugar em um contínuo entre estas duas posturas.

Fiates (2011) adverte que existem vários tipos de culturas organizacionais e não há uma melhor cultura, ou o tipo ideal de cultura, pois cada organização deve desenvolver a cultura que lhe seja mais adequada a partir de suas características, de seus objetivos e do contexto em que está inserida. Porém, devem-se buscar características que fomentem o comportamento desejado, ou seja, que estimulem perfis profissionais mais inovadores.

#### **2.3.2.1.3 Pessoas**

Uma organização inovadora precisa de pessoas inovadoras e, de acordo com Tucker (2002), é importante que as pessoas tenham

liberdade e autonomia para fomentar os esforços inovadores. Cultura de inovação não pode nutrir medos de assumir riscos, porque até mesmo os erros são parte do processo de aprendizagem.

Segundo Bes e Kotler (2011), as organizações possuem grande potencial de inovação em suas fontes internas, ou seja, em seus colaboradores. Com isso, é possível analisar que inovação está correlacionada à busca constante por novos conhecimentos e aprendizado contínuo.

Porém, se não for integrada com a criação e a captação de valor, não atenderá às necessidades do público-alvo, ou seja, do cidadão.

Desta forma, se uma organização quer inovar, deverá definir funções específicas e atribuí-las a indivíduos específicos e, então, tendo estabelecido objetivos, recursos e prazos finais, deixá-los interagir livremente para criar os seus próprios processos (BES; KOTLER, 2011).

Pode-se assim dizer que as empresas criam ambiente propício à inovação, mas são os indivíduos que têm a capacidade de aprender e fazer algo novo. As pessoas são o espírito da organização, que aprende e inova. E as pessoas têm livre-arbítrio, uma mente própria e uma forma única de pensar. O que as empresas às vezes esquecem, é que os indivíduos devem ser totalmente incluídos na organização para encontrar alguma legitimidade no que fazem e encontrar motivação para produzir, inovar e aprender com suas experiências (RAMOS apud FIATES, 2009).

Contrastando com a visão de Ramos, Amabile (1997) propõe um modelo, (Modelo Componencial de Criatividade) que procura explicar como fatores cognitivos, motivacionais, sociais e de personalidade influenciam no processo criativo, o principal deles é a motivação.

Este modelo consiste em três componentes necessários para o trabalho criativo (habilidades de domínio, processos criativos relevantes e motivação). Segundo Amabile (1997), para que a criatividade ocorra é necessário que os três componentes estejam em interação, conforme apresentado na figura 3.

Figura 3 - Modelo Componencial de Criatividade



Fonte: Adaptado de Amabile (1997)

### **Habilidades de Domínio (Expertise)**

Este componente é, segundo a autora, a base para todo o trabalho criativo. Ele pode ser visto como o conjunto de vias cognitivas que podem ser seguidos para resolver um determinado problema ou fazer uma determinada tarefa. O componente de especialização inclui conhecimento, adquirido através de educação formal e informal, experiência e habilidades técnicas na área. Amabile (1997) não descarta a ideia de que alguns desses elementos possam ser considerados inatos (como por exemplo, boa memória auditiva para reproduzir sons musicais), educação e experiência contribuem também para o seu desenvolvimento. Por exemplo, a perícia de um engenheiro de alta tecnologia inclui seu talento inato para imaginar e pensar sobre os problemas complexos de engenharia, bem como focando nos aspectos importantes desses problemas; seu conhecimento factual sobre eletrônica; sua familiaridade com o trabalho passado e atuais desenvolvimentos em engenharia de alta tecnologia; e as habilidades técnicas que ele adquiriu na concepção, realização e interpretação de pesquisas.

## **Processos Criativos**

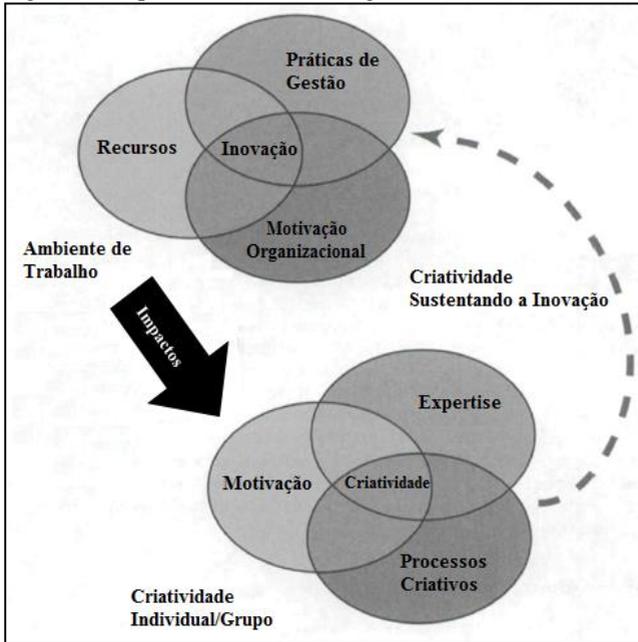
Tais elementos influenciam no uso que se faz das habilidades de domínio. No entanto, mesmo com a experiência a um nível extraordinariamente elevado, a pessoa não vai produzir um trabalho criativo, se lhe faltarem habilidades de processos criativos. Essas habilidades incluem um estilo cognitivo favorável à adoção de novas perspectivas para um problema, uma aplicação de técnicas (ou "heurística") para a exploração de novas vias cognitivas, e um estilo de trabalho propício para a busca insistente, enérgico de seu trabalho. Pode-se listar como traços de personalidade que contribuem para o desenvolvimento de processos criativos: independência, autodisciplina, orientação para a tomada de riscos, a tolerância para a ambiguidade, a perseverança em face da frustração, e uma relativa falta de preocupação com a aprovação social. Contudo, as competências de criatividade podem ser aumentadas através da aprendizagem e da prática de técnicas para melhorar a flexibilidade cognitiva e independência intelectual.

## **Motivação**

Embora os dois componentes anteriores determinem o que uma pessoa é capaz de fazer em um determinado domínio, é o componente de motivação que determina o que a pessoa realmente vai fazer. A motivação pode ser intrínseca (impulsionado pelo profundo interesse e envolvimento no trabalho, por curiosidade, prazer, ou um sentimento pessoal de desafio) ou extrínseca (impulsionado pelo desejo de alcançar alguma meta que é além do próprio trabalho – tal como cumprir um prazo ou vencer uma competição), marcada pela recompensa e reconhecimento externos. Existem ainda dois tipos de motivação extrínseca: deletéria e controladora. Para Amabile (1997, p. 119), "motivação intrínseca conduz à criatividade; motivação extrínseca controladora é deletéria à criatividade, mas motivação extrínseca informativa pode conduzir à criatividade, particularmente se há altos níveis iniciais de motivação intrínseca".

Segundo Amabile (1997), a criatividade pode ser influenciada por alterações momentâneas até mesmo no ambiente de trabalho. A Figura 04 estrutura o impacto do ambiente organizacional sobre a criatividade do indivíduo.

Figura 4 - Impacto do Ambiente Organizacional sobre a Criatividade



Fonte: Adaptado de Amábile (1997)

O diagrama esquemático simplificado, que descreve os principais elementos da Teoria Componencial da autora, integra a criatividade individual com o ambiente de trabalho da organização. Os três círculos superiores na figura representam os componentes organizacionais que são considerados necessários para a inovação. Os três círculos inferiores da figura representam os componentes da criatividade individual (AMÁBILE, 1997).

A ideia central da teoria é que os elementos do ambiente de trabalho impactam sobre a criatividade dos indivíduos (representado pela seta sólida). A teoria propõe também que a criatividade produzida por indivíduos e equipes de indivíduos serve como fonte primária para a inovação dentro da organização (representado pela seta tracejada). A característica mais importante da teoria é a afirmação que o meio social (ambiente de trabalho) influencia a criatividade e atua também influenciando os componentes individuais. Embora o ambiente possa ter um impacto sobre qualquer um dos componentes, o impacto sobre a motivação parece ser o mais imediato e direto.

Leonard-Barton (1998) apud Fiates (2009) defendeu mais fatores relacionados às pessoas, apontando que a inovação vem da capacidade para aprender com os profissionais que compõem a organização, através da interação entre eles e compartilhamento de conhecimento, ou seja, a capacidade de aprender, que define o caráter de inovação.

A fim de sistematizar o estudo acerca das pessoas no desenvolvimento de um ambiente de inovação, desenvolveu-se um quadro referencial com as dimensões estudadas pela Teoria Componencial de Amabile (1997), bem como os ensinamentos da Bíblia da Inovação preconizada por Bes e Kotler (2011).

Quadro 10 - Quadro Referencial (Pessoas)

Níveis	Dimensões	Elementos observáveis	Características Observáveis
Pessoas	Autonomia	. Delegação de tarefas	Visão especialista Visão sistêmica
		. Poder decisório	Top Down Bottom up
	Aprendizado	. Investimento em capacitações e cursos . Troca de informações com outras áreas, pessoas e organizações	Eventual Periódico Constante
	Motivação	. Incentivos à motivação . Impacto do ambiente sobre a criatividade	Promotor Repressor

Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, as Dimensões aqui destacadas são: Autonomia, o Aprendizado e a Motivação. Além de possuírem similaridades nos estudos, os autores enfatizam a importância basilar do indivíduo no processo de criação de um ambiente de Inovação.

Esta visão é compartilhada por Fiates et. al (2010) ao explanarem que as organizações podem até criar um ambiente propício à inovação, mas são os indivíduos que têm a capacidade de aprender e inovar. E isso, envolve a capacidade de agir em diversas situações para criar novas ideias e formas de trabalhar. O que se traduz em decisões, ações, maior autonomia e o que gera maior auto realização dos indivíduos e valor agregado para a empresa.

Assim, “a capacidade criativa do trabalhador é um ativo valioso, parte integral da tecnologia da empresa” (VALLE, 1996, p. 5).

#### 2.3.2.1.4 Tecnologia/Infraestrutura Física

Segundo Neto (1999), a utilização de novas tecnologias vem alterando a estrutura organizacional, as relações de trabalho, o perfil do trabalhador e a cultura da organização, pois tem sido considerada vital para a sobrevivência da organização, provocando mudanças profundas em toda a empresa.

Esta visão vem ao encontro do que discorrem Homem e Dellagnelo (2006, p. 7), ao explicitar que a tecnologia também é responsável pela configuração da estrutura organizacional e “organizações mais flexíveis tendem a possuir tecnologias de hardware e software adequadas a necessidades imprevisíveis e de rápidas mudanças do ambiente”.

Assim, para se adequarem aos desafios da competitividade as organizações realizam mudanças de ordem estrutural.

Este ambiente não é apenas complexo, mas parece estar mudando a um passo sempre crescente. Isto é especialmente verdade no que se refere a organizações que funcionam nas fronteiras da tecnologia: as assim chamadas indústrias de alta tecnologia, institutos de P&D e agências governamentais designadas para planejar e implementar programas de desenvolvimento tecnológico (GOODRICH, 1987).

É importante criar todas as condições favoráveis à aquisição de dados e informações, à sua transformação em conhecimento, bem como sua disseminação por toda a empresa. Sendo interessante um suporte tecnológico para criar valor em longo prazo. Embora, não seja condição obrigatória para inovar, o acesso a tecnologia amplifica muito essa capacidade (AMABILE, 1996; FIATES, 2001; BARBIERI, 2003; MENDEL, 2004).

Percebe-se assim, que a tecnologia pode alterar profundamente as estruturas organizacionais, provocando mudanças desde a forma de gestão até o layout da empresa.

Porém, Neto (1999) sinaliza que o desenvolvimento e implantação da TI pode alterar substancialmente as estruturas de poder das organizações, ao cortar níveis hierárquicos, extinguindo a supervisão, centralizando o poder na alta direção e provocando mudanças nas relações de poder entre os indivíduos ou grupos.

Outro ponto relevante, levantado por Zaguini e Dellagnelo (2003), é que uma organização que esteja focada em apenas

determinado campo/área da tecnologia pode sofrer grande impacto diante das mudanças de mercado e mesmo ser incapaz de se ajustar a estas mudanças, tanto tecnológicas quanto de mercado.

Cabe aos gestores enaltecerem o papel da flexibilidade, da interação entre as pessoas, da comunicação fluida e do aprendizado sistêmico. A tecnologia propicia ainda uma flexibilização de tempo e espaço, proporcionando aos indivíduos uma melhor adaptabilidade frente às demandas do dia a dia.

A tecnologia tem o poder de permitir às pessoas trabalharem no tempo e nos lugares de suas próprias escolhas. Ela tem o potencial enorme de transcender os limites geográfico, cultural e temporal e, assim, aumentar a colaboração entre as organizações e seus membros, fomentando o contato. (HOMEM; DELLAGNELO, 2006, p.6);

É imprescindível ressaltar a importância de que se crie também espaços físicos adequados para condicionar a criação de um ambiente inovador.

A Infraestrutura é importante, pois permite que as pessoas maximizem seu potencial inovador por meio do aprendizado, fornecendo favoráveis condições de aquisição de dados e informações para serem transformados em conhecimento. O meio físico deve proporcionar interação entre as pessoas, através de uma abertura de layout, fazendo uso de espaços comuns. É também interessante ter suporte tecnológico para criar valor em longo prazo. Embora não seja uma condição obrigatória para acesso à inovação, a tecnologia amplifica a capacidade de inovação da organização (AMABILE, 1996; FIATES, 2001; BARBIERI, 2003; MENDEL, 2004).

Tendo em vista a complementaridade entre a Infraestrutura e a Tecnologia, esquematizou-se um quadro referencial, com base nos estudos de Volberda (1998), para o levantamento de indicadores para mensuração do ambiente de inovação na Administração Pública. O quadro referencial do nível “Infraestrutura Tecnologia” está subdividido em: Dimensões, Elementos observáveis e Características observáveis.

Quadro 11 - Quadro Referencial (Infraestrutura Física/TI)

Níveis	Dimensões	Elementos observáveis	Características Observáveis
Infraestrutura/Tecnologia	Layout/Ambientes	. Condições de Uso	Integração entre pessoas
		. Disposição dos Móveis . Ergonomia	
	Investimento em software/hardware	. Atualização tecnológica . Tempo de uso	Atualizado Defasado
	Aquisição de Informações	Acesso	Facilidade Centralização

Fonte: Elaborado pelo autor

Diante deste quadro referencial, os ambientes pesquisados poderão ser analisados sob as dimensões: Layout/Ambientes, Investimento em software e hardware e Aquisição de informações se a Instituição proporciona aos indivíduos uma infraestrutura integradora e adequada, de que forma se dá o fluxo de informações e se a tecnologia oferecida supre as necessidades dos servidores de forma célere e eficaz.

Ressaltando que a informação na Administração Pública é um elemento essencial para o favorecimento de práticas que visem a prestar maior transparência e prestação de contas à população, ou seja, não apenas as informações internas deverão ser descentralizadas como também é necessário que haja uma preocupação em repassar informações ao público externo.

Assim, o reflexo da implantação de uma Tecnologia e Infraestrutura inovadores influencia não apenas na Gestão da organização como também nas relações com os outros atores do Sistemas.

De acordo com James (2009), a Inovação tecnológica provoca mudanças significativas para o sistema do qual ele faz parte, porque essa organização é um elemento do ambiente sistêmico em que os outros atores operam, concluindo assim que as mudanças dentro de uma organização têm implicações para a natureza/ relações que tem com outros atores do sistema. Assim, a tecnologia e a Infraestrutura física podem provocar, segundo o autor, uma mudança também na dinâmica do Sistema de Inovação.

O capítulo a seguir abordará o delineamento metodológico e apresentará os procedimentos bibliográficos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para o presente estudo, através do delineamento da pesquisa, a definição da população, amostras e categorias de análise, além das técnicas de coleta, tratamento a análise dos dados.

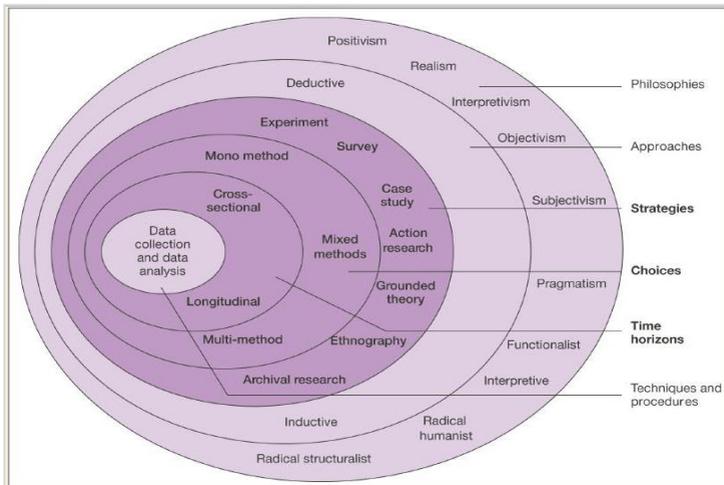
#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para Demo (1996, p.34), “a pesquisa pode ser entendida como atividade cotidiana considerando-a como uma atitude, um questionamento sistemático crítico e criativo, mais a intervenção competente na realidade”;

Segundo Lakatos e Marconi (2008, p.46), o método é “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros”.

Com o intuito de categorizar de maneira dinâmica o estudo e demonstrar as opções metodológicas que se adotou para atingir o objetivo proposto, a Figura 5 apresenta o delineamento metodológico, referente às fases de um processo de pesquisa.

Figura 5 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Saunders, Lewis e Thornhill (2009)

### 3.1.1 Filosofia da pesquisa

Quanto à **Filosofia da pesquisa**, o estudo se caracteriza como Pragmático, pois segundo Creswell (2007), o pragmatismo não está comprometido com um único sistema de filosofia e realidade, utiliza-se os métodos, técnicas e procedimentos mais adequados para determinada situação, além do mais o pragmatismo não vê o mundo como uma verdade absoluta, baseando-se assim em ações, situações e de consequências do momento, não de condições precedentes.

Assim, o estudo teve como base a análise da Inovação na Gestão Pública, sob a ótica de servidores de carreira e de cargo comissionado, pertencentes à Administração Pública do Estado de Santa Catarina, analisando suas expectativas, visões e suposições, confrontando-as com a teoria proposta.

### 3.1.2 Lógica da pesquisa

Relativo à **Lógica da pesquisa**, o estudo é descrito como Indutivo, pois foi levantado o problema de pesquisa trabalhando as particularidades teóricas e empíricas do tema, relacionando-as na análise o que permitiu além da resposta ao problema, as conclusões a respeito do estudo como um todo.

O problema levantado foi a falta de trabalhos desenvolvidos na área da Inovação na Gestão Pública em todo o Brasil, evidenciando que a Administração Pública Brasileira carece de análises que possibilitem desenvolver um ambiente mais inovativo.

### 3.1.3 Abordagem do estudo

Com relação à **Abordagem do estudo**, caracteriza-se como qualitativo e quantitativo nas fases de coleta, interpretação e descrição dos dados.

A pesquisa quantitativa pode ser caracterizada pelo uso de quantificação na coleta e no tratamento dos dados da pesquisa por meio de técnicas estatísticas (RICHARDSON et al, 2008).

Triviños (2006) afirma que a pesquisa qualitativa não refuta a quantitativa, elas podem ser independentes ou complementares, dependendo da pesquisa.

Os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos. Godoy (1995a, p.62) ressalta “a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e enumera um conjunto de características essenciais capazes de identificar uma pesquisa desse tipo, a saber”:

(1) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;

(2) o caráter descritivo;

(3) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador;

(4) enfoque indutivo.

O método da entrevista foi utilizado a fim de obter as informações objetivadas, através de uma conversa de natureza profissional junto aos elementos da amostra.

Quanto ao formato de entrevista, foi padronizado e estruturado, propiciando a comparação das respostas entre si bem como permitindo identificar diferenças entre os respondentes.

Com o objetivo de que as entrevistas atingissem os resultados esperados, garantindo a evolução da conversa de forma lógica e completa, utilizaram-se os questionários ou roteiros de entrevista, para análise dos componentes de Inovação já listados. Com o aval dos participantes, as entrevistas foram gravadas e transcritas, para que as particularidades fossem respeitadas.

### **3.1.4 Objetivo e/ou natureza da pesquisa**

Quanto ao **Objetivo e/ou natureza da pesquisa**, caracteriza-se como descritiva, que segundo Vergara (2005, p.47), “expõe característica de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”.

A pesquisa descritiva tem por premissa buscar a resolução de problemas, visando melhorar as práticas por meio da observação, análise e descrições objetivas, através de entrevistas para a padronização de técnicas e validação de conteúdo (THOMAS; NELSON; SILVERMAN, 2007).

Como já abordado, o fenômeno em questão é análise do ambiente da Administração Pública, tendo por foco a inovação nos

seguintes componentes: (Estrutura, Infraestrutura/Tecnologia, Pessoas e Cultura). Paralelamente foi abordado o aspecto do Arcabouço Legal.

Para cada um dos objetivos propostos será utilizado um tipo de abordagem. Por se tratar de um estudo qualitativo e quantitativo dividiu-se os objetivos por abordagem, conforme sistematizado no quadro 12.

Quadro 12- Abordagem e objetivos específicos

Objetivos Específicos	Abordagem	Técnica
Desenvolver um estudo bibliométrico, acerca de trabalhos científicos referentes ao tema Inovação na Gestão Pública	Quantitativa e Qualitativa	Pesquisa Bibliográfica
Analisar os ambientes organizacionais dos Três Poderes estudados	Quantitativa e Qualitativa	Entrevista, questionário
Identificar condicionantes de homogeneização organizacional	Quantitativa e Qualitativa	Entrevista, questionário
Identificar componentes organizacionais que afetam (fomentando ou dificultando) o desenvolvimento de um ambiente de inovação nos Três Poderes do Estado de Santa Catarina	Quantitativa e Qualitativa	Entrevista, questionário e observação

Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, com exceção do primeiro objetivo específico, o estudo utilizará técnicas de métodos mistos.

Segundo Creswell (2007), é uma técnica que utiliza estratégias de investigação que envolvem coleta de dados simultânea ou sequencial para melhor entendimento dos problemas de pesquisa, obtendo-se tanto informações quantitativas (numéricas), como informações qualitativas (entrevistas, texto, banco de dados), de forma que o banco de dados final represente informações das duas abordagens.

### 3.1.5 Estratégia da pesquisa

Quando à **Estratégia da pesquisa**, o estudo se define como Estudo de Caso na Gestão Pública Catarinense, buscando para isso uma amostra representativa do ambiente de cada um dos três poderes catarinenses.

Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental que para Moresi (2003), é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma.

Segundo Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa bibliográfica é decorrente de pesquisas anteriores em documentos impressos, como livros, periódicos, artigos, teses, revistas, etc.

“A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (MARCONI; LAKATOS, p.174, 2010).

O presente trabalho empregou as estratégias de estudo de caso, bibliográfica e documental, confluindo objetivos do método e objetivos da pesquisa. A observação participante também figurou como um meio de investigação, em função da participação natural do pesquisador na organização durante a realização do estudo.

A pesquisa de campo foi desenvolvida por meio de entrevistas realizadas junto aos elementos da amostra, reunindo os dados empíricos objetivados.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, reuniu os dados secundários concernentes ao tema, através do estudo sistematizado baseado em material publicado em artigos, anais, periódico, livros, revistas, jornais, teses, dissertações, entre outros.

Por fim, a investigação documental teve a intenção de subsidiar a o aprofundamento da compreensão acerca dos objetos de estudo por meio de dados secundários.

### **3.1.6 Horizonte da pesquisa**

Com relação ao **Horizonte da pesquisa**, o estudo é caracterizado como Transversal. Segundo Collis e Hussey (2005, p. 66), “é uma metodologia positivista projetada para obter informações sobre variáveis em diferentes contextos, mas simultaneamente. A pesquisa é realizada quando há limite de tempo ou de recursos”.

Tendo em vista um horizonte temporal limitado, o trabalho buscou focar no tema “Inovação na Gestão Pública e Ambiente de Inovação”, através de um estudo de caso da Gestão Pública Catarinense

contemplando os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) reconhecendo a limitação de que o retrato do ambiente dos três poderes e de suas condicionantes será fiel apenas ao momento presente (período de coleta de dezembro de 2014 a abril de 2015).

## 3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E CATEGORIAS DE ANÁLISE

### 3.2.1 População e Amostra

A população analisada foi formada pelos servidores públicos de carreira e ocupantes de cargos comissionados nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em virtude da impossibilidade de contemplar a população integral, buscou-se delimitar uma amostra formada tanto os servidores que ocupam o cargo de gestão, quanto os servidores de outros níveis hierárquicos.

Esta abrangência teve o intuito de se obter uma visão acerca do Ambiente de Inovação sob diferentes perspectivas. A amostra foi intencional composta por um total de 24 servidores, sendo 3 representantes da gestão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e 21 servidores de diferentes níveis hierárquicos distribuídos nesses 3 poderes, dentre os quais pode-se citar: Diretores de Departamento, Chefes de Seção, Gerentes de Unidades e servidores do Nível Operacional.

Assim, foram entrevistados:

- 1) 1 Deputado Estadual – representando o Poder Legislativo;
- 2) 1 Juiz Federal – representando o Poder Judiciário;
- 3) 1 Secretário de Estado – representando o Poder Executivo.

Todos os servidores, de carreira ou não, foram questionados quanto à percepção que eles têm acerca do que é inovação, bem como os fatores que influenciam positivamente e negativamente para que o ambiente seja Inovativo, ou não. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, aplicadas aos representantes dos Três Poderes, com o intuito de aumentar o leque de possibilidades de respostas dos mesmos, para que houvesse um nível de discricionariedade adequado nas informações colhidas.

Tendo em vista a limitação de tempo e acessibilidade a alguns setores da Administração Pública, encaminhou-se 200 questionários para servidores dos Três Poderes, visando aumentar a abrangência do

estudo e agregar os dados à técnica quantitativa do estudo, porém, retornaram apenas 24 questionários completos.

Tendo por base a manutenção do sigilo e o compromisso ético assumido, as organizações e as pessoas que participaram da pesquisa não foram identificadas e serão apresentadas da seguinte forma:

- a) Poder Executivo (Entrevistado “E1”. Os respondentes do questionário serão representados como “R1”, “R2”, “R3”, até “R7”)
- b) Poder Legislativo (Entrevistado “E2”. Os respondentes do questionário serão representados como “R8”, “R9”, “R10”, “R11”, até “R14”)
- c) Poder Judiciário (Entrevistado “E3”. Os respondentes do questionário serão representados como “R15”, “R16”, “R17”, “R18”, até “R21”)

Cabe ainda esclarecer que no texto dos resultados são nominados de **entrevistados**, os atores que participaram das entrevistas, nesse caso, os representantes dos Três Poderes que participaram da pesquisa, e **respondentes** aqueles cujas respostas foram registradas no questionário misto da pesquisa. Para ilustração, as falas literais dos respondentes estarão apresentadas sempre em itálico.

### **3.2.2 Categorias de Análise**

O presente estudo analisou o ambiente de Inovação, conforme preconizado por Graças Rua (1999), Terra (1999) e Fiates et.al (2010), na Administração Pública do Estado de Santa Catarina. Esta ação visou verificar as condicionantes à Inovação na Administração Pública.

Sendo assim, o estudo foi baseado nos seguintes fatores organizacionais: Estrutura organizacional, Cultura organizacional, Tecnologia/Infraestrutura Física e Pessoas. Estas categorias baseiam-se nos estudos de Fiates et al (2010).

A fim de entender os componentes da categoria de análise, o quadro 13 é classificado em: Objetivos, Dimensões, Categorias, Operacionalização.

Quadro 13 - Dimensões e Categorias de Análise

Objetivos	Dimensões	Categorias	Operacionalização
Desenvolver um estudo bibliométrico, acerca de trabalhos científicos referentes ao tema Inovação na Gestão Pública	Inovação na Gestão Pública	Taxonomia da Inovação Inovação Conceitual Inovação Política Inovação Sistêmica Inovação Social	Pesquisa Bibliográfica
Analisar os ambientes organizacionais dos Três Poderes estudados	Ambiente de Inovação	Estrutura Organizacional Pessoas Infraestrutura Física/Tecnologia Cultura Organizacional	Entrevista/Observações in loco
Identificar condicionantes do ambiente externo de homogeneização organizacional	Limites Ambientais	Isomorfismo Neo-Institucionalismo Teoria Institucional	Entrevista e Questionário
Identificar componentes organizacionais que fomentam ou impedem o desenvolvimento de um ambiente de inovação nos três Poderes do Estado de Santa Catarina	Limites Ambientais	Impedimentos para Inovação Tendências para Inovação	Entrevista e Questionário

Fonte: Elaborado pelo autor

Nas próximas seções do estudo, estas categorias de análise serão estudadas à parte, de forma que a técnica (operacionalização) buscará a consecução dos objetivos propostos, de forma que as categorias venham ao encontro das dimensões e conseqüentemente dos objetivos.

### 3.3. TÉCNICAS DE COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A primeira etapa do estudo consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental que teve a complementação de um estudo bibliométrico, com análise estatística descritiva simples e análise de conteúdo. Ela foi realizada para conhecer de maneira mais aprofundada o tema acerca da Inovação na Gestão Pública e delimitar uma possível lacuna teórica.

Na segunda etapa do estudo, consolidou-se o referencial teórico que serviu de base para a posterior análise dos dados. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Revisou-se nesta fase as literaturas sobre O Histórico da Administração Pública no Brasil, Isomorfismo Gerencial, Análise de Ambiente Interno, Inovação, Teoria Institucional e Neo-institucionalismo, proporcionando conhecimentos para que o pesquisador possa ter respaldo teórico suficiente para explorar de maneira mais adequada os temas propostos. Para apresentar uma revisão de literatura acerca dos objetivos delimitados, o embasamento teórico foi feito com base em artigos e literatura específica. As análises e pesquisas bibliográficas de autores clássicos e de autores específicos do tema servirão de base para uma análise profunda do estudo, na qual o autor poderá identificar aspectos relevantes para a compreensão do tema.

Os artigos foram selecionados a partir de pesquisas em bibliotecas eletrônicas com abrangência de periódicos científicos.

A terceira etapa do estudo consistiu em estudo de caso para a compreensão de três perspectivas do caso de estudo com o objetivo de verificar, por meio das entrevistas e análise de documentos, a análise do ambiente de inovação na Administração Pública. Como já mencionado, as organizações selecionadas para o estudo de caso foram três representantes da Administração Pública Estado de Santa Catarina.

Nesta fase de **Coleta de dados**, as ações foram divididas em alguns estágios:

a. Coleta de dados: Se deu a partir de entrevistas com servidores do alto escalão da Administração Pública Estado de Santa Catarina, bem como com servidores de carreira e servidores pertencentes à cargos comissionados, a fim de obter pareceres diferenciados acerca do tema.

b. Observação: A técnica de observação foi utilizada com o intuito de validar as informações coletas em entrevista e compreender em campo as informações coletas.

Na fase de análise dos dados, desenvolveram-se duas etapas:

a. Análise documental: Foi feita uma análise de registros impressos e digitais disponibilizados pelas instituições pesquisadas que descreviam seus processos, sistemas de gestão e políticas internas.

b. Análise de dados primários: Com base nas entrevistas, documentos, observações e apoio do referencial teórico foi possível

compilar e analisar os dados recolhidos em campo a fim de apresentar as evidências que comprovem ou não as assertivas selecionadas.

Os procedimentos para análise e tratamento dos dados foram destacados no quadro 14.

Quadro 14 - Análise e Técnica dos Dados

<b>Tipo de Análise</b>	<b>Técnica de Coleta</b>	<b>Software Utilizado</b>	<b>Resultado Almejado</b>
Quantitativa	Questionário	<i>Google Docs</i> <i>Microsoft Excel</i>	Exatidão nas informações colhidas
Qualitativa	Entrevista semi-estruturada	<i>Microsoft Excel</i> para organização dos dados	Obter informações generalizadas para a pesquisa, não encontradas em registros documentais.

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a coleta de dados, houve o cruzamento das informações das mesmas com a metodologia e preceitos teóricos dos seguintes autores:

- **Estrutura** – Dimensões contempladas nos estudos de Volberda (1998)

Conforme a metodologia preconizada pelo autor, é possível analisar o potencial de flexibilidade da estrutura de uma organização entre o caráter mecanicista (baixo potencial de flexibilidade) e o organístico (alto potencial de flexibilidade). Assim, este potencial de flexibilidade coaduna com os conceitos e pressupostos de Inovação organizacional, pois um ambiente de inovação é resultado de um ambiente baseado em estruturas flexíveis.

Seguindo o estudo de Volberda (1998), analisou-se o potencial de flexibilidade estrutural da Administração Pública Estado de Santa Catarina sob três perspectivas: a forma organizacional básica, os sistemas de planejamento e controle e os processos de regulação, conforme já abordado.

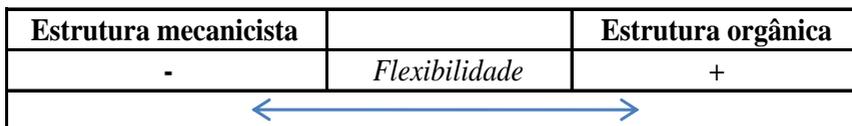
Quadro 15 - Dimensões (Estrutura)

<b>Dimensões</b>	<b>Elementos observáveis</b>
Forma organizacional básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Agrupamento</li> <li>. Níveis hierárquicos</li> <li>. Funcionalização</li> </ul>
Sistema planejamento controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reg. obj. e def. priorid.</li> <li>. Progr. interna planej.</li> <li>. Contr. progr. e aval.</li> </ul>
Processo de regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Especialização               <ul style="list-style-type: none"> <li>. ampl. Tarefa</li> <li>. prof. tarefa</li> <li>. intercambialidade</li> </ul> </li> <li>. Reg. Comportamento               <ul style="list-style-type: none"> <li>. padronização</li> <li>. formalização</li> <li>. treinamento e educ.</li> </ul> </li> <li>. Reg. ajuste mútuo               <ul style="list-style-type: none"> <li>. disp. Contatos</li> <li>. descentr. Horizontal</li> </ul> </li> <li>. Reg. tomada decisão               <ul style="list-style-type: none"> <li>. delegação</li> <li>. participação</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, será adotado o esquema já abordado nos capítulos anteriores deste estudo, onde Volberda (1998) representa este potencial de flexibilidade, dividindo a estrutura das organizações em mecanicistas e orgânicas.

Figura 6 - Potencial de Flexibilidade



Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, as estruturas orgânicas tendem a ser mais flexíveis por possuir indivíduos mais críticos, criativos e com uma visão sistêmica mais apurada. Além do mais, as estruturas são mais horizontais, existem menos formalizações nas relações e a comunicação se dá de forma mais fluida.

Por outro lado, as estruturas mecanicistas possuem alto nível de formalização, níveis hierárquicos maiores, centralização de informações e os objetivos já são pré-definidos, o que torna o ambiente mais estático e dificultando quaisquer modificações, ou seja, possui menor potencial de flexibilidade.

- **Cultura** – Dimensões contempladas nos estudos de Fiates (2010)

Segundo Fiates (2010), através destas dimensões é possível analisar características de uma cultura inovadora em uma organização. As dimensões analisadas, conforme já explicitada no Capítulo 2, serão as seguintes: Missão, Adaptabilidade, Envolvimento, Consistência ou Coerência e Difícil de ser observado.

Quadro 16 - Dimensões (Cultura)

Dimensões	Elementos observáveis
Missão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visão de futuro</li> <li>• Objetivos e metas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direções estratégicas</li> <li>• Política de gestão de pessoas</li> <li>• Modelo de gestão</li> </ul>
Adaptabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizagem</li> <li>• Foco no cliente</li> <li>• Criação da mudança</li> </ul>
Envolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de líderes</li> <li>• Tipo de poder exercido</li> <li>• Delegação</li> <li>• Orientação para equipe</li> <li>• Capacidade para desenvolvimento</li> <li>• Regras, normas e padrões</li> <li>• Comunicação</li> </ul>
Consistência ou coerência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coerência dos valores centrais</li> <li>• Concordância/acordo</li> <li>• Coordenação/integração</li> <li>• Como a organização lida com erros e com riscos assumidos</li> <li>• Atitudes que valorizem o conhecimento e os processos para adquiri-lo, compartilhá-lo e utilizá-lo.</li> <li>• Atitudes que fomentem e valorizem a interação, a criatividade e a inovação.</li> </ul>
Difícil de ser identificado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamentos em ação dos indivíduos</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

Será analisado neste componente organizacional o nível de inovação em cada um dos Três Poderes, sendo que quanto mais inovativo mais próximo está de uma cultura de inovação. Em contraponto, quanto menos inovadora for a organização, mais próxima ela está de uma estrutura conservadora de Gestão.

Figura 7 - Potencial de Inovação



Fonte: Elaborado pelo autor

- **Infraestrutura Tecnologia** – Dimensões baseadas nos estudos de Volberda (1998)

Através dos Estudos do autor, buscou-se analisar o ambiente sob a perspectiva da adequação do ambiente às necessidades dos servidores, o investimento software/hardware para propiciar melhores condições de estrutura tecnológica e a disponibilização de informações visando prestar maior transparência às ações de todos os servidores.

Quadro 17 - Dimensões (Infraestrutura Física/T.I)

Dimensões	Elementos observáveis
Layout/Ambientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Condições de Uso</li> <li>. Disposição dos Móveis</li> <li>. Ergonomia</li> </ul>
Investimento em software/hardware	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atualização tecnológica</li> <li>. Tempo de uso</li> </ul>
Aquisição de Informações	Acesso

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação à Infraestrutura/Tecnologia da Informação, será estudado o potencial de inovação de uma organização. Onde, quanto mais inovadora for a organização maior a sua adequação às estruturas orgânicas. Por outro lado, este potencial diminui à medida em que ela adota características de uma estrutura mecanicista.

Figura 8- Potencial de Flexibilidade



Fonte: Elaborado pelo autor

- **Pessoas** – Dimensões baseadas nos estudos de Amábile (1997); Bes e Kotler (2011)

O último componente a ser analisado (Pessoas) analisará o ambiente sob a ótica da autonomia dada ao indivíduo, enquanto propositor e questionador. Além do mais, o aprendizado que lhe é disponibilizado e oferecido, bem como a iniciativa do próprio indivíduo em fazer diferentes.

Por fim, a motivação, elemento basilar das pesquisas de Amábile (1997), será peça chave para analisar a real condição em que os servidores se encontram e veem suas Instituições.

Quadro 18 - Dimensões (Pessoas)

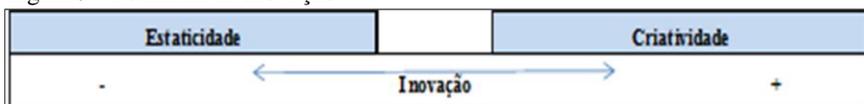
Dimensões	Elementos observáveis
Autonomia	. Delegação de tarefas  . Poder decisório
Aprendizado	. Investimento em capacitações e cursos  . Troca de informações com outras áreas, pessoas e organizações
Motivação	. Incentivos à motivação  . Impacto do ambiente sobre a criatividade

Fonte: Elaborado pelo autor

Concomitante à estratégia desenvolvida nos outros componentes, analisar-se-á o componente Pessoas sob dois extremos:

- Ambiente de Criatividade – que aproxima de um ambiente de inovação;
- Ambiente de Estaticidade – que possui fatores que impedem a construção e desenvolvimento da inovação

Figura 9 - Potencial de Inovação



Fonte: Elaborado pelo autor

Após a apresentação dos dados dos Três Poderes foi realizada uma análise comparativa no qual constam os componentes organizacionais que mais se aproximam de um ambiente de Inovação. Considerando os resultados obtidos na pesquisa, foi possível a representação do que se buscava na proposta da pesquisa.

### 3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Uma das limitações da pesquisa foi a dificuldade do pesquisador em entrevistar os servidores dos cargos estratégicos de cada um dos Três Poderes estudados (Executivo, Legislativo e Judiciário). O intenso processo burocrático de marcação de entrevistas tornou mais morosa a finalização da pesquisa – tendo em vista que em algumas situações este processo levou mais de um mês.

Paralelo a isto, dos 200 questionários enviados, apenas 21 questionários foram respondidos o que demonstrou desinteresse ou falta de comunicação com os servidores com da Administração Pública Estadual. Este baixo retorno dos questionários impacta ainda na diminuição da significância da amostra quantitativa e na real condição em que se encontra a Administração Pública Estadual.

Por fim, houve um problema etimológico e hierárquico, pois os servidores de nível estratégico que foram entrevistados não podem ser caracterizados como gestores e representantes de determinado Poder – tendo em vista que alguns deles ocupam cargos comissionados e que

passaram por indicação política, o que pode ter enviesado parte das respostas das entrevistas.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção do trabalho são apresentados os resultados obtidos com a coleta de dados da pesquisa e a análise dos mesmos.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 2º, “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988)”. Este estudo centrou-se nos Poderes da União, a nível Estadual, no caso o Estado de Santa Catarina.

O Decreto Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, explicita no Artigo 8º:

Art. 8º A Administração Pública Estadual compreende:

I - a Administração Direta, constituída pelos órgãos integrantes da estrutura organizacional administrativa do Gabinete do Governador do Estado, do Gabinete do Vice-Governador, das Secretarias de Estado e das Secretarias Especiais e Executivas; e

II - a Administração Indireta, constituída pelas seguintes espécies de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas de direito público e de direito privado;
- c) empresas públicas; e
- d) sociedades de economia mista.

§ 1º As entidades da Administração Indireta adquirem personalidade jurídica:

I - as autarquias e as fundações públicas de direito público, com a publicação da lei que as criar;

II - as fundações públicas de direito privado, com a inscrição da escritura pública de sua institucionalização e estatuto no registro civil de pessoas jurídicas; e

III - as empresas públicas e as sociedades de economia mista, com o arquivamento e registro de seus atos constitutivos na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina - JUCESC.

§ 2º As entidades compreendidas na Administração Indireta serão vinculadas à Secretaria de Estado em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

## **Poder Executivo**

O Poder Executivo de SC dispõe de uma estrutura organizacional sob coordenação direta do governador do Estado sendo responsável pelas políticas relacionadas aos diferentes setores da administração pública estadual. É composta por Secretarias, Empresas, Autarquias e Fundações.

A Estrutura está definida da seguinte forma:

- Governador do Estado (Chefe do Executivo)
- Gabinete da Chefia do Executivo
  - a) Coordenadoria Estadual da Igualdade Racial – CIR
  - b) Coordenadoria Estadual da Juventude – CEJ
  - c) Coordenadoria Estadual da Mulher – CEM
  - d) Coordenadoria Estadual do Idoso – CEI

- Vice-Governador
- Procuradoria Geral do Estado

Conforme disposto no Art. 103, da Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 103: A Procuradoria-Geral do Estado, subordinada ao Gabinete do Governador, é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (SANTA CATARINA, 1989).

- a) Procurador Geral
- b) Conselho Superior
- c) Estrutura Administrativa
- d) Procuradores na Sede
- e) Procuradorias Regionais

- Secretarias de Estado

A Constituição Estadual advoga em seu art. 74 que:

Os Secretários de Estado são auxiliares diretos do Governador, escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no gozo dos direitos políticos.

Parágrafo único - São atribuições dos Secretários de Estado, além de outras estabelecidas nesta Constituição e nas leis:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de sua competência;

II - referendar os decretos e atos assinados pelo Governador;

III - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

IV - apresentar ao Governador relatório anual de sua gestão na Secretaria de Estado;

V - praticar os atos pertinentes as atribuições que lhes forem outorgadas ou delegadas pelo Governador do Estado;

VI - comparecer à Assembleia Legislativa ou a suas comissões, nos casos e para os fins indicados nesta Constituição

#### - Secretarias Regionais

As Secretarias Regionais têm a competência de desenvolver as atividades de natureza administrativa e de representação política e social em cada Região especialmente em conduzir o processo de formulação e implementação da política de desenvolvimento regional municipal sustentável; e sua abrangência, com a participação das organizações representativas dos mesmos, com a competência de propor diretrizes e prioridades, em consonância com o Planejamento Estratégico Municipal, em articulação com os demais órgãos municipais; exercendo as atividades de Secretaria-executiva dos Conselhos das Regiões de Planejamento de sua abrangência, bem como dos Conselhos Locais de Saúde. Sendo responsável pela ampliação, conservação e qualidade, custos e prazos adequados.

#### - Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações

Apesar de serem instituições da Administração Indireta, as Sociedades de economia mista, Autarquias e Fundações são extensões do Governo de Santa Catarina. Estas entidades atuam em áreas específicas do Estado, como, Educação (exemplo: Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC), Economia (exemplo: Agência de

Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. – BADESC), Agropecuária (exemplo: EPAGRI Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC), Tecnologia (exemplo: SAPIENS PARQUE Sapiens Parque S.A), Regulação (exemplo: AGESAN Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de SC), dentre outras.

### **Poder Judiciário**

O Poder Judiciário de Santa Catarina é o conjunto dos órgãos públicos aos qual a Constituição Federal brasileira atribui a função jurisdicional.

Conforme dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina (1989):

Art. 77 - São órgãos do Poder Judiciário do Estado:

I - o Tribunal de Justiça;

II - os Tribunais do Júri;

III - os Juízes de Direito e os Juízes Substitutos;

IV - a Justiça Militar;

V - os Juizados Especiais e as Turmas de Recursos;

VI - a Câmara Regional de Chapecó;

VII - os Juízes de Paz;

VIII - outros órgãos instituídos em lei.

Art. 78 - A Lei de Organização Judiciária, de iniciativa do Tribunal de Justiça, disporá sobre a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário e a carreira da magistratura, observados os seguintes princípios:

I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso de provas e títulos, com a participação da seccional catarinense da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento.

### - Tribunal de Justiça

Conforme o Sistema Jurídico Brasileiro, O Tribunal de Justiça é um órgão colegiado constituído de juízes de segunda instância, denominados desembargadores.

A Constituição do Estado de Santa Catarina descreve em seu Artigo 82:

“O Tribunal de Justiça, com sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado, compõe-se de no mínimo vinte e sete Desembargadores, nomeados dentre os magistrados de carreira, membros do Ministério Público e advogados, nos termos desta Constituição”.

### - Tribunais de Júri

Outro ente do Poder Judiciário Estadual que se pode descrever são os Tribunais do Júri. A Constituição Estadual prescreve no artigo 86, acerca da competência deste ente:

Art. 86 — Aos Tribunais do Júri, com a organização que a lei federal determinar, assegurados o sigilo das votações, a plenitude da defesa e a soberania dos veredictos, compete julgar os crimes dolosos contra a vida (SANTA CATARINA, 1989).

### - Juízes de Direito e Juízes Substitutos

A seção V da Constituição do Estado de Santa Catarina (1989) aborda a figura dos Juízes de Direito e Juízes Substitutos como entes da Estrutura do Poder Judiciário Estadual:

Art. 87 — Os juízes de direito e substitutos, exercendo a jurisdição comum estadual de primeiro grau, integram a carreira da magistratura com a competência que a lei de organização judiciária determinar.

Art. 88 - A lei de organização judiciária classificará as comarcas em entrâncias.

§ 1º - Os juízes, no âmbito de sua jurisdição, terão função itinerante.

§ 2º - O Tribunal de Justiça poderá prover cargo de juiz especial na comarca ou vara que tenha ultrapassado determinado limite

de processos, na forma que vier a ser disciplinada na lei de organização judiciária.

§ 3º - O Tribunal de Justiça funcionará descentralizadamente, instalando de forma definitiva e permanente a Câmara Regional de Chapecó, podendo constituir outras Câmaras regionais, com o fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

§ 4º - O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

### - Justiça Militar

A CESC explana em seu artigo 90:

“Os Conselhos de Justiça funcionarão como órgãos de primeiro grau da Justiça Militar, constituídos na forma da lei de organização judiciária, com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares estaduais” (SANTA CATARINA, 1989).

§ 1º - Como órgão de segundo grau funcionará o Tribunal de Justiça, cabendo-lhe decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

§ 2º - Os juízes auditores terão, as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados estaduais da última entrância, exceto o acesso por promoção ao Tribunal de Justiça.

§ 3º - Os juízes auditores substitutos sucedem aos juízes auditores e são equiparados, para todos os fins, aos magistrados estaduais da penúltima entrância.

### - Juizados Especiais e da Justiça de Paz

Conforme os artigos 91 e 92 da Constituição do Estado de Santa Catarina (1989):

Art. 91 - A organização e distribuição da competência, a composição e o funcionamento dos Juizados Especiais de causas cíveis de menor complexidade e de infrações penais de menor potencial ofensivo, bem como das respectivas Turmas de Recursos, serão determinados na lei de organização judiciária.

Art. 92 - A justiça de paz, remunerada, será composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para celebrar casamentos, verificar de ofício, ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação, exercer atribuições conciliatórias e outras, sem caráter jurisdicional, conforme dispuser a lei de organização judiciária.

#### - Ministério Público

Segundo a CESC (1989):

Art. 93 — O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 94 — São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Art. 95 — São funções institucionais do Ministério Público, além das consignadas no art. 129 da Constituição Federal, as seguintes:

I - representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal;

II - promover a ação de responsabilidade civil dos infratores de normas penais ou extrapenais, por atos ou fatos apurados em comissões parlamentares de inquérito;

III - conhecer de representações por violação de direitos humanos ou sociais decorrentes de abuso de poder econômico ou administrativo, para apurá-las e dar-lhes curso junto ao órgão ou Poder competente;

IV - fiscalizar os estabelecimentos que abrigam menores, idosos, incapazes e pessoas portadoras de deficiência;

V - velar pelas fundações.

#### - Da Advocacia do Estado

Art. 103 — A Procuradoria-Geral do Estado, subordinada ao Gabinete do Governador, é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (SANTA CATARINA, 1989).

§ 1º — O Procurador-Geral do Estado, chefe da advocacia do Estado, com prerrogativas e representação de Secretário de Estado, será nomeado pelo Governador dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos.

Estrutura Funcional:

- a) Procuradores
- b) Gabinete do Procurador Geral
- c) Gabinete da Procuradora Geral Adjunta
- d) Diretor Geral Administração e Planejamento
- e) Diretoria Geral de Contas Públicas

#### - Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina

A Defensoria Pública no Brasil tem por objetivo, prestar assistência jurídica gratuita à população.

Art. 104 — A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a orientação jurídica e a defesa gratuitas, em todos os graus, dos necessitados, assim considerados os que comprovarem insuficiência de recursos, nos termos de lei complementar (SANTA CATARINA, 1989).

§ 1º - À Defensoria Pública é assegurada autonomia funcional e administrativa.

### **Poder Legislativo**

Segundo o artigo 33 da Constituição do Estado de Santa Catarina, “o Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída de Deputados, representantes do povo, eleitos pelo voto direto e secreto, em sistema proporcional, dentre brasileiros maiores de vinte e um anos, atendidas as demais condições da legislação eleitoral”.

O artigo 39 dispõe que “cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado”.

- Assembleia Legislativa de Santa Catarina

Caracteriza-se como o órgão de representação do Poder Legislativo, através dos deputados estaduais do estado de Santa

Catarina. Conta com 40 deputados estaduais e seu presidente é eleito a cada dois anos. O Poder Legislativo de Santa Catarina é unicameral constituído pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Ela possui um total de 40 membros eleitos diretamente pelo sistema proporcional conforme o desempenho de cada partido nas eleições para um mandato de 4 (quatro) anos. Para os membros da Assembleia, não há limite de reeleições.

- Tribunal de Contas do Estado

Assim como o Ministério Público, o Tribunal de Contas é um órgão técnico, especializado e independente. Auxilia a Assembleia Legislativa do Estado e as câmaras de vereadores no controle das contas públicas, mas não está subordinado a eles. Suas decisões são de natureza administrativa. O TCE/SC julga as contas dos administradores públicos e não eles próprios. O TCE dispõe de muitas outras atribuições, dentre elas: apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos.

#### 4.1 ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Com o intuito de embasar parte do referencial teórico e buscar elementos que pudessem direcionar a análise de ambiente deste estudo, desenvolveu-se uma análise bibliométrica acerca do tema – Inovação e Gestão Pública.

O período de análise foi de 1980 a 2013, período este que se percebeu uma reestruturação da administração pública com o surgimento da Nova Gestão Pública nos Estados Unidos e difundida para outros países do mundo (DENHARDT, 2012).

A pesquisa utilizou a técnica bibliométrica no tratamento dos trabalhos referentes às bases Ebsco, Scirus, Webscience e Periódicos CAPES. Destaca-se que foram utilizadas as palavras-chave: “*Innovation and Public Management*” e “*Inovação e Gestão Pública*”. A pesquisa identificou inicialmente uma amostra de 3176 trabalhos sobre o assunto, foram aplicados assim, critérios para filtrar, refinar e compilar os dados, e da amostra inicial, constatou-se que apenas 88 trabalhos estavam diretamente ligados ao tema - Inovação e Gestão Pública.

Os artigos excluídos não condiziam com os critérios supramencionados. Muitos deles tratavam de inovações tecnológicas,

empreendedorismo voltado ao setor privado, muitos artigos eram voltados às Políticas Públicas e não tinham quaisquer correlações diretas com o tema.

Tabela 01 - Descrição dos Dados Bibliométricos

	<b>Análise dos Dados</b>				
	<b>Total por Palavras-chave</b>	<b>Resultado após leitura do Título</b>	<b>Resultado após leitura do Resumo</b>	<b>Resultado de Duplicados na Junção das Bases</b>	<b>Amostra Final</b>
EBSCO	1011	378	35	2	34
SCIRUS	797	138	29	0	29
WEBSCIENCE	1025	314	20	1	19
PERIÓDICOS CAPES	343	14	8	1	6
Total Geral Encontrado	3176				
Total Geral por Etapa		844	92	3	88
Total Eliminado	3088				
<b>Total Amostra Final</b>		<b>88</b>			

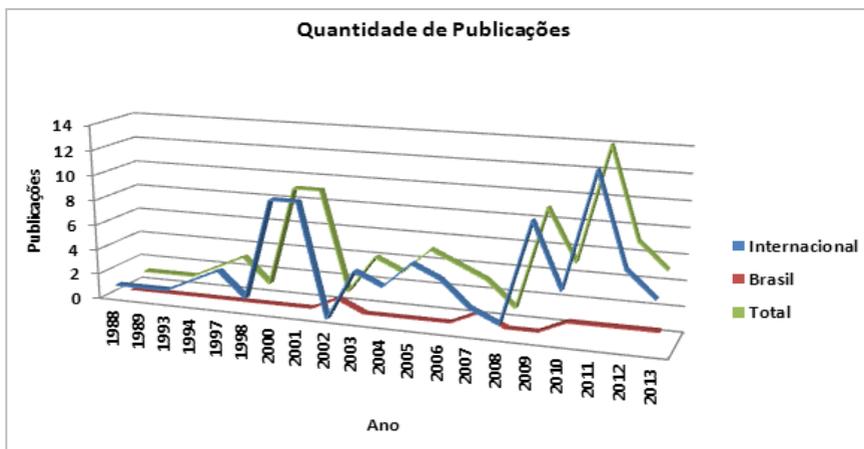
Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da seleção destes 88 trabalhos, deu-se início ao levantamento de informações sobre o tema, a fim de obter um real diagnóstico sobre a Inovação e Gestão Pública.

Sistematizou-se o gráfico de Produção Anual com o intuito de comparar a produção internacional e nacional versando sobre Inovação na Gestão Pública. Verifica-se uma disparidade entre a produção científica nestes dois âmbitos (nacional e internacional), bem como alguns pontos de máxima entre os anos de 1998 a 2001, depois um crescimento em 2009, com uma certa deflação nos dois anos posteriores – voltando a crescer o número de publicações entre 2011 e 2012.

De acordo com estes dados, ficou evidenciada a necessidade proeminente da disseminação e construção de uma agenda de estudos na área da Gestão Pública, especificamente sobre a Inovação. O Brasil carece de estudos na área de Gestão Pública.

Figura 10 - Gráfico Produção Anual



Fonte: Elaborado pelo autor

Outra lacuna diagnosticada nos trabalhos desenvolvidos no Brasil foi a estagnação do modelo brasileiro de Administração Pública que está intimamente ligado a burocracia e ao arcabouço legal, o que impede que o gestor público possa agir com maior discricionariedade e empreendedorismo.

Distante do desenvolvimento do tema no Brasil, a literatura Europeia, da Oceania e da América do Norte apresentam um desenvolvimento a passos largos para a expansão e disseminação de estudos acerca da Inovação na Gestão Pública. Isto é evidenciado quando comparado à produção no Brasil e no resto do mundo.

Cabe ressaltar ainda que deste total de 88 (oitenta e oito) trabalhos selecionados, buscou-se trabalhos que tivessem algum tipo de relação com o termo “Ambiente de Inovação”. Nos trabalhos de língua inglesa utilizou-se as palavras “*innovative*”, “*innovation*” relacionadas com “*environment*”. Nos trabalhos de língua portuguesa utilizou-se o termo “ambiente de inovação”. Para a busca dos trabalhos em espanhol utilizou-se as palavras “entorno de innovación” e ambiente. Para trabalhos de língua alemã, as palavras utilizadas foram “*Innovationsumfeld*”, “*innovation*” e “*unwelt*”.

Ao final deste refinamento foram selecionados 4 (quatro) trabalhos (4,5% da amostra) com alguma similaridade à proposta desta Dissertação:

- a) JAMES, Andrew. "*Organisational change and innovation system dynamics: the reform of the UK government defence research establishments.*" *Journal of Technology Transfer*34, no. 5(2009)
- b) FIMM, John Martin. *Innovation Strategies in Australian Local Government: Occasional Paper*, Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, vol. 4, 2000.
- c) ROBIN, Stéphane; SCHUBERT, Torben. *Cooperation with public research institutions and success in innovation: Evidence from France and Germany.* *Research Policy*, v. 42, n. 1, p. 149-166, 2013.
- d) VIGODA-GADOT, Eran et al. *Public sector innovation for the managerial and the post-managerial era: Promises and realities in a globalizing public administration.* *International Public Management Journal*, v. 8, n. 1, p. 57-81, 2005.

A fim de aprofundar essa discussão, analisou-se os estudos desenvolvidos pelos autores ao redor do mundo, utilizando-se a técnica da Análise de Conteúdo.

A análise de conteúdo é uma metodologia para as ciências sociais para estudos de conteúdo em Comunicação e textos que parte de uma perspectiva quantitativa, analisando numericamente a frequência de ocorrência de determinados termos, construções e referências em um dado texto.

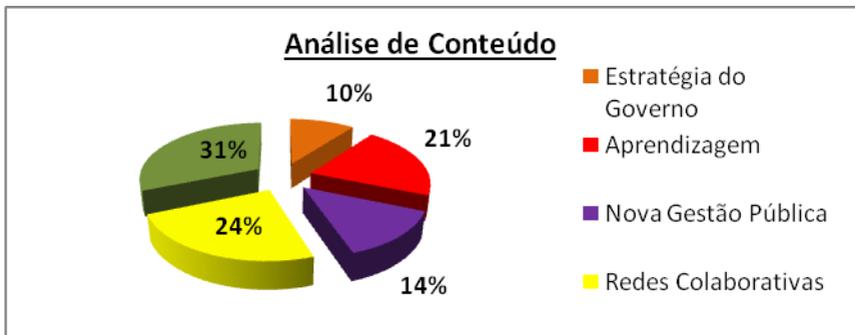
Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo se define como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações” que aposta grandemente no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto.

Bardin ainda afirma que “Nem todo o material de análise é susceptível de dar lugar a uma amostragem, e, nesse caso, mais vale abstermo-nos e reduzir o próprio universo (e, portanto, o alcance da análise) se este for demasiado importante” (BARDIN, 2009, p.123).

Ao condensar o conteúdo dos artigos presentes na amostra, concatenou-se algumas similaridades entre os mesmos, restringindo-se somente aos trabalhos apresentados na amostra final. Abaixo há uma sistematização deste estudo apresentando o que está sendo abordado ao redor do mundo acerca da Inovação na Gestão Pública, posicionando os mesmo pela frequência em que apareciam nos artigos.

Seguindo a sistemática da análise de conteúdo pode-se comprovar uma maior frequência de algumas expressões utilizadas nas bases da pesquisa e o trabalho desenvolvido por alguns autores, conforme mostrado no Gráfico da Figura 11.

Figura 11 - Gráfico Análise de Conteúdo



Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme a Análise de Conteúdo, os temas que apareceram com maior frequência, acerca da Inovação na Gestão Pública nos trabalhos internacionais, foram:

- a) Inovação Social (31% da amostra) - conforme visto no início deste trabalho, a Inovação Social é um termo que se refere às novas estratégias, conceitos e organizações que atendem a necessidades sociais de todos os tipos. O termo apareceu em 28 trabalhos pesquisados.
- b) Redes Colaborativas (24% da amostra) - geralmente, a formação de Redes Colaborativas foca no propósito de aprendizagem e troca de experiências. Esta colaboração visa o aprendizado mútuo, a transferência de conhecimento e a adoção de boas práticas. A inovação vista na perspectiva de uma Rede Colaborativa não é apenas local, mas busca um benchmarking internacional e o contato com outras políticas de governo. Da amostra de 88 trabalhos, houve uma frequência de 21 trabalhos que apresentaram a Inovação como cerne para a formação de Redes colaborativas.

- c) Aprendizagem (21% da amostra) - a frequência com que o tema Aprendizagem apareceu nos trabalhos pesquisados representa 21% da amostra. Conforme os trabalhos analisados, a aprendizagem organizacional e aprendizagem política surgem como parte integrante da inovação, e são refletidas por meio das infraestruturas que facilitam o fluxo organizacional do conhecimento, a criação de redes de cooperação com outras organizações, bem como o desenvolvimento de competências e networking. Esta rede organizacional interna e externa emerge como fatores importantes para o sucesso das inovações.
  
- d) Novo Serviço Público (14% da amostra) - é tido pelos autores como um caminho para a implantação e disseminação da Inovação. É um modelo pautado na participação efetiva do cidadão, flexibilidade organizacional e gestão por competências. Novo Serviço Público visa transparência e geração de valor social. Estas características estão presentes em 13 trabalhos pesquisados.
  
- e) Estratégia (10% da amostra) - Nos trabalhos pesquisados, a Inovação como estratégia na Gestão Pública tem sido definida como a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, que resultam em significativa melhorias na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados. Aproximadamente 9 trabalhos, da amostra de 88, apresentaram a Inovação como uma Estratégia de melhoria dos serviços prestados pelo Governo.

Percebe-se que embora os trabalhos internacionais tenham aparecido em maior número, a análise de conteúdo mostra que não foram encontrados trabalhos que trouxessem uma análise do ambiente organizacional e sua relação com a inovação. Nesse sentido, esse trabalho pode contribuir com a evolução do arcabouço teórico acerca da inovação na gestão pública. Sendo assim, percebe-se que há uma lacuna teórica tornando relevante o desenvolvimento da pesquisa proposta neste projeto.

## 4.2 ANÁLISE DOS COMPONENTES ORGANIZACIONAIS

### 4.2.1 Estrutura

Conforme abordado no referencial teórico e nos procedimentos metodológicos, a análise da Estrutura Organizacional foi baseada nos estudos desenvolvidos por Volberda (1998).

O nível estrutura enaltece as dimensões a serem analisadas em um ambiente organizacional. Assim, as dimensões que já foram contempladas nos capítulos anteriores, serão:

- Forma organizacional básica
- Sistema de Planejamento e Controle
- Processo de Regulação

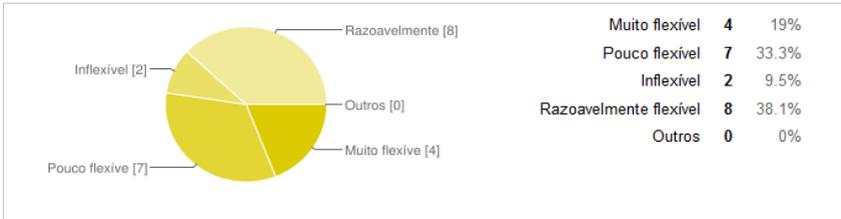
A partir destes elementos observáveis, foi possível fazer um diagnóstico do potencial de flexibilidade da organização, após o cruzamento de informações das características observadas.

#### 4.2.1.1 Forma Organizacional Básica

Conforme já abordado, a Forma Organizacional Básica é o modo como os indivíduos e as unidades estão agrupados, os níveis hierárquicos e o grau de funcionalização administrativa, ou seja, refere-se à extensão por meio da qual a administração está subdividida em áreas funcionais. Possui os seguintes indicadores: meios de agrupamento, níveis hierárquicos e grau de funcionalização.

Com relação ao **agrupamento**, os servidores foram questionados quanto à perspectiva da flexibilidade para alocação em outros grupos de trabalho, unidades e setores. A figura 12 demonstra que 38,1% dos entrevistados relatam que seu ambiente de trabalho, neste quesito, é razoavelmente flexível. Já 33,3% da amostra pesquisada, acredita que, no quesito agrupamento, seu ambiente de trabalho é pouco flexível. Por fim, 19% dos entrevistados informaram que seu ambiente é muito flexível e os outros 9,5 alegaram que seu ambiente de trabalho é inflexível.

Figura 12 - Gráfico Alocação em outros grupos de trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme visto, o gráfico demonstra que nos Três Poderes não há um foco no cliente-alvo, no caso o cidadão e clientes internos, configurando-se assim em um meio de agrupamento funcional, que segundo Volberda (1998), é próprio de organizações mecanicistas, com baixo potencial de flexibilidade.

O servidor E1 discorreu que

*“Não há possibilidade de flexibilizar mais, o ambiente está flexibilizado ao máximo”*

O servidor E2 coaduna com a visão do servidor E1 ao afirmar:

*“Sim, o ambiente é bastante flexível”.*

O servidor E3 abordou os aspectos legais imputado à questão da flexibilidade:

*“No caso específico do Judiciário, e do Serviço Público em geral, a flexibilidade decorre de norma legal e decisões administrativas. É limitada a possibilidade de modificação estrutural”.*

Com relação aos **níveis hierárquicos** nos Três Poderes, pode-se constatar, através das entrevistas e questionários, que a tendência é para um distanciamento maior entre os setores estratégicos e operacionais. Concomitante a isto, grande parte dos servidores relatou ainda que o grau de hierarquização é mediano, quando analisado os setores estratégicos e táticos. Esta visão foi compartilhada por 66,7% dos servidores da amostra, por outro lado 33,3% dos servidores

afirmaram que o organograma é achatado, havendo pouco distanciamento entre as chefias e os subordinados.

Figura 13 - Gráfico Níveis hierárquicos



Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo o Servidor E1, representante do Poder Executivo Estadual, informou que:

*“A estrutura hierárquica contida na Secretaria hoje está de acordo com suas necessidades, visto que não tem como o secretário atuar diretamente em cada setor pela quantidade de servidores dos mesmos”.*

O Servidor E2, demonstrou que a Assembleia poderia flexibilizar ainda mais sua estrutura hierárquica, porém a Legislação pré-determina cada uma das funções e atividades.

*“Acredito que seja um pouco difícil flexibilizar a hierarquia na Assembleia Legislativa, visto que existem atribuições e cargos específicos e delimitados”.*

A visão do Servidor E3, foi de encontro à opinião do Servidor E2, quando explicou que

*“Entendo que uma alta hierarquia seja mais adequada, tanto pelas razões apontadas*

*quanto pelo fato de promover maior estímulo no local de trabalho, possibilitando a busca de uma situação melhor no quadro funcional.”*

Através da observação e análise do organograma destes Três Poderes, há a constatação de que existem muitos níveis hierárquicos, principalmente pelo aparato estatal que é imenso na Administração Pública, tanto no Poder Executivo quanto nos Poderes Judiciário e Legislativo.

O Poder Executivo Estadual dispõe de uma estrutura com mais de 60 secretarias estaduais, regionais, autarquias e fundações, em cada uma destas secretarias existe um organograma próprio, refletindo em um organograma imenso, se comparado o nível do cargo mais baixo até o gabinete do Executivo.

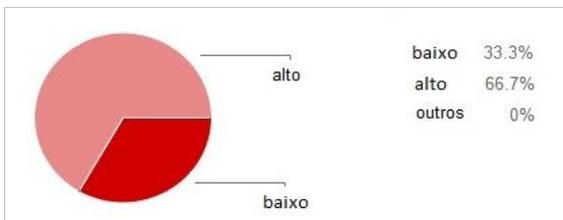
O Poder Legislativo conta com 18 níveis na Estrutura hierárquica entre o nível mais baixo do organograma e o Plenário. De forma sucinta, estes níveis estão divididos em Comissões, Procuradoria, Consultoria, Chefia de Gabinete, Diretorias, Colegiados, Secretarias, Coordenadorias e Gerências.

Por fim, a estrutura hierárquica do Poder Judiciário contrasta com os outros organogramas supramencionados. Existem muitas subdivisões no Judiciário Estadual, podendo-se destacar: Gabinete da Presidência, Órgãos Ligados a Presidência, Comissões e Conselhos, Gabinete da 1ª Vice-Presidência, Gabinete da 2ª Vice-Presidência, Gabinete da 3ª Vice-Presidência, Corregedoria Geral da Justiça, Diretorias, Gabinetes dos Desembargadores, Gabinetes dos Juizes de Direito de 2º Grau, Fóruns e Unidades Judiciárias – Capital. Em cada uma destas subdivisões existem algumas unidades, tais como: secretarias, divisões, seções, assessorias, dentre outros.

Constata-se assim que, segundo Volberda (1998), a existência de inúmeros níveis hierárquicos, reflete em um baixo potencial de flexibilidade, sinalizando que neste quesito, os Três Poderes tendem a ser mecanicistas.

Conforme relatado pelos respondentes, o **nível de funcionalização** em cada um dos Três Poderes é alto, o que representou um percentual de 66,7% de todos os servidores. Outros 33,3% informaram que é baixo o nível de funcionalização em suas Instituições.

Figura 14 - Gráfico Nível de funcionalização



Fonte: Elaborado pelo autor

O servidor E2, representante do Poder Legislativo, reforçou o que foi representado no gráfico e discorre que

*“Existe certa autonomia entre as atividades, porém todas as decisões têm de passar pela Presidência da Casa. Não existe uma descentralização e sim, uma desconcentração, pois a Presidência é quem dá a palavra final”.*

Assim, segundo Volberda (1998), isto pode onerar e/ou retardar um processo de reação frente a um imprevisto, pois existe a necessidade de coordenação entre inúmeras pequenas tarefas.

Houve uma tendência neste caso a uma alta funcionalização e quanto mais funcionalizado for um “Poder”, menor seu potencial de adaptação frente às adversidades.

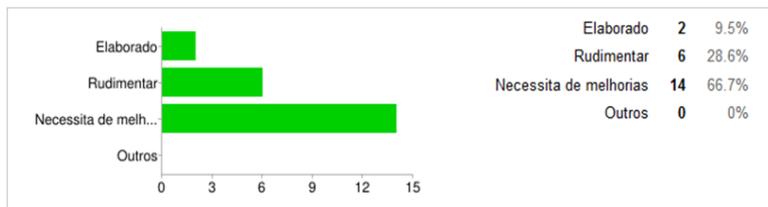
#### 4.2.1.2 Sistema de Planejamento e Controle

Caracteriza-se a dimensão “**sistema de planejamento e controle**” como responsável pela regulação de vários aspectos da estrutura, como a locação de recursos, o treinamento e desenvolvimento dos funcionários, e o levantamento das informações.

O planejamento analisa os assuntos que devem ser observados pelo gerenciamento, os sistemas de controle enaltecem a importância da revisão dos objetivos definidos e oferecem instrumentos para comparação entre o planejado e o realizado. Um sistema de planejamento e controle pode ser categorizado em dois extremos: elaborado e rudimentar, conforme o esquema de Volberda (1998).

Com relação ao Sistema de Planejamento e Controle (planejamento interno, controle e avaliação, definição de prioridades), aproximadamente 67% dos respondentes afirmaram que necessita de melhorias.

Figura 15 - Gráfico Sistema de Planejamento e Controle



Fonte: Elaborado pelo autor

O servidor E1 foi taxativo ao dizer que

*“(...) todo o Sistema de Planejamento e Controle necessita de melhorias profundas”.*

Para o servidor E2, o Sistema de Planejamento e Controle necessita de melhorias e a cada ano tem avançado. O deputado ainda complementou dizendo que:

*“(...) as informações precisam ser menos centralizadas e precisam ser mais presentes no dia a dia dos servidores. Existe uma dificuldade grande para quem entra no Legislativo, pois os mais velhos detêm as informações”.*

#### 4.2.1.3 Processos de Regulação

A dimensão “**processos de regulação**” analisa primeiramente a regulação da tarefa que se relaciona com o grau de especialização e de divisão do trabalho. Esta é determinada pela especialização horizontal, especialização vertical e intercambialidade.

A regulação do comportamento ocorre através da padronização, formalização e do treinamento e educação. Já a regulação de ajustes mútuos é a maneira como ocorrem as comunicações entre os

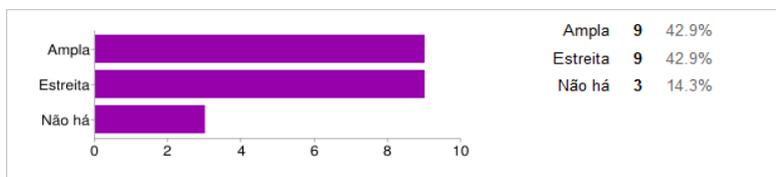
diversos atores da organização diante dos diversos núcleos de autoridade e comporta os dispositivos de contato e a descentralização horizontal.

A regulação da tomada de decisão, que se refere à autonomia das unidades e subordinados em se auto organizar a partir da delegação de autoridade aos mesmos está subdividida em delegação e participação (VOLBERDA, 1998).

Com relação à **amplitude da tarefa**, o gráfico da figura 16 demonstra estar parelho quanto à visão dos servidores. Não se constatou, em nenhum dos Três Poderes, quaisquer tipos de tendências. Assim, em cada um dos Poderes, cada um dos indivíduos respondeu de maneira diferente, ou seja, 42,9% do total de respondentes acreditam que a amplitude da tarefa passada seja ampla e outros 42,9% acreditam que seja estreita. Outros 14,3% acreditam que não há amplitude na tarefa.

Esta heterogeneidade se deve ao fato de que os respondentes são de diferentes áreas e níveis hierárquicos em cada um dos Poderes. A tendência nas respostas é que quanto maior a posição no nível hierárquico maior a amplitude da tarefa

Figura 16 - Gráfico Amplitude da tarefa



Fonte: Elaborado pelo autor

O servidor E2 corrobora com essa visão e discorre que:

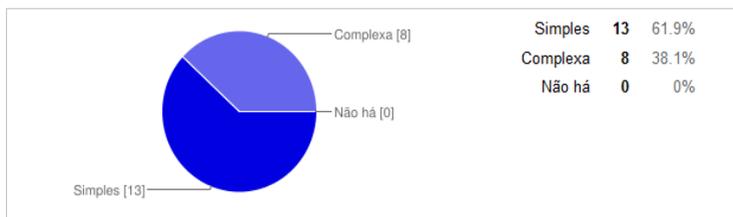
*“Os deputados têm suas prerrogativas de acordo com o regimento e as normas. Existe uma alta delegação e amplitude de tarefas passadas – porém existem limitações, como por exemplo: legislar sobre matéria financeira. Apesar de que pode sugerir através de moção”.*

Pelo fato de mais 57% dos respondentes afirmarem que é estreita ou que não há amplitude na tarefa, conclui-se que é alto o nível de predefinições de tarefas, constata-se que não é um ambiente variado

quanto ao desenvolvimento de tarefas. Neste quesito há uma tendência à uma organização mecanicista, onde o potencial de flexibilidade e consequentemente de inovação é menor.

No quesito **nível de complexidade das tarefas**, 61,9% dos respondentes informaram que as atividades Simples são aquelas que melhor definem o nível de profundidade das tarefas passadas em cada um dos Três Poderes.

Figura 17 - Gráfico Nível de complexidade das tarefas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para Volberda (1998), neste quesito, se verifica se os indivíduos são orientados por regras pré-definidas, se existe autonomia no trabalho e objetiva identificar até que ponto o servidor possui autonomia no desempenho de suas atividades.

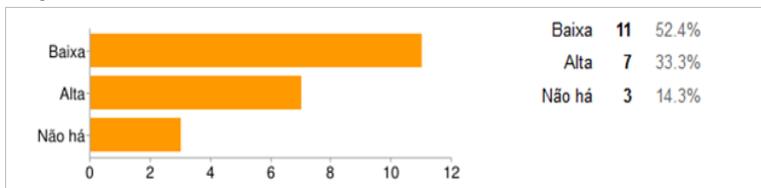
Conforme descrito no gráfico anterior, mais da metade dos respondentes afirmaram que lhes são passadas tarefas simples (pré-definidas).

Em um ambiente de inovação, a autonomia é essencial para o desenvolvimento e proposição de atividades mais adequadas no dia a dia, visto que o servidor possui maior identidade com a mesma.

Reitera-se que muitos dos respondentes possuem cargos de chefia, assim se conclui que é necessário passar atividades mais condizentes com a capacidade técnica dos servidores.

Por fim, 52,4% dos servidores respondentes definiram que o nível de intercambialidade das tarefas passadas em sua Instituição é baixo.

Figura 18 - Gráfico Intercambialidade das tarefas



Fonte: Elaborado pelo autor

Isto quer dizer que grande parte dos servidores acredita que há dificuldade em transferir pessoas para outro posto de trabalho ou atividade dentro da organização. Porém, 33% afirma que o nível de intercambialidade é alto, o que propicia uma alocação em outras atividades de maneira mais célere e flexível.

Ainda assim, segundo o gráfico, os Três Poderes tendem a ser mais mecanicistas no quesito intercambialidade. Desta forma, quanto mais mecanicista, menor o potencial de flexibilidade e conseguinte desenvolvimento e condicionamento de um ambiente inovativo.

O servidor E1 discorre que:

*“(...) não existe autonomia entre as áreas da Organização e elas não costumam ser interdependentes”.*

Diferentemente da opinião do servidor E1, o servidor 2 discorreu:

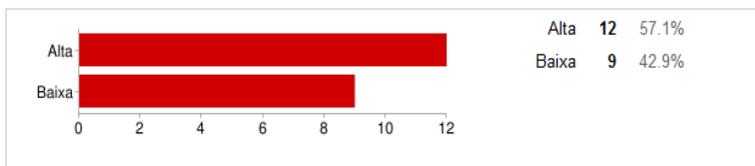
*“(...) existe certa autonomia entre as áreas”.*

Por fim, o servidor E3, também acredita na autonomia dada às áreas e argumenta que:

*“(...) existe interdependência, pois há uma sequência no procedimento envolvendo diversos setores e culminando com a publicação dos acórdãos, as decisões dos desembargadores”.*

Com relação ao nível de **padronização**, a amostra define que 67% dos servidores acreditam que seja alta, enquanto os outros 42,9% afirmam que haja um baixo nível de padronização.

Figura 19 - Gráfico Nível de padronização

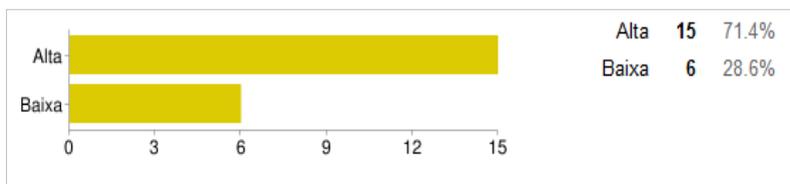


Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme Volberda (1998), altos níveis de padronização facilitam o desenvolvimento de rotinas especializadas, limitando o potencial de flexibilidade.

Assim como na Padronização, 71,4% dos servidores respondentes explanaram que o **nível de Formalização** é alto nos Três Poderes estudados, ao passo que 28,6% afirmam que o nível de formalização é baixo.

Figura 20 – Gráfico Nível de formalização



Fonte: Elaborado pelo autor

Desta forma, foi diagnosticado que os padrões e os procedimentos internos estão formalizados. Constata-se isto em normas, regimentos internos e intranet.

Constata-se ainda o alto nível de formalização na explanação do servidor E2:

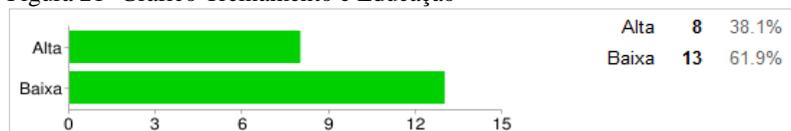
*“(...) é necessário seguir a Constituição Estadual, Normas e Regimentos internos à risca, o que parece por vezes, deixar pouco espaço para a inovação na rotina de tarefas e processos”.*

Segundo Volberda (1998), é próprio de estruturas mecanicistas este tipo de estrutura com um alto nível de padronização e formalização, realidade esta apresentada nos dois gráficos anteriores.

Este alto nível de formalização e padronização tende a tornar o ambiente estático, influenciando de maneira negativa na construção do ambiente de inovação.

Próprio de estruturas mecanicistas, o nível de **Treinamento e Educação** foi considerado baixo na visão de 61,9% dos respondentes. Em uma relação diretamente proporcional às amostras anteriores (formalização e padronização).

Figura 21- Gráfico Treinamento e Educação



Fonte: Elaborado pelo autor

Seguindo esta tendência, o servidor E2 informou que:

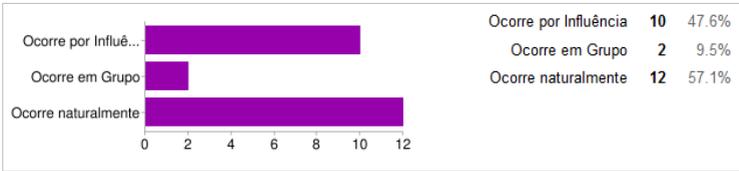
*“(...) é necessário aumentar o número de treinamento e capacitações dado aos servidores, pois ainda é baixo”.*

Como representado no gráfico, o investimento em treinamento e educação é baixo, conforme 61,9% dos respondentes, isto é influência direta de organizações com altos níveis de padronização e formalização.

Conclui-se que neste quesito, os Três Poderes aproximam-se de um modelo mecanicista de organização, pois em um ambiente inovativo a capacitação, educação e treinamento são essenciais para o desenvolvimento intelectual e profissional dos indivíduos.

Quando questionados quanto aos **dispositivos de contatos** 57,1% dos servidores informaram que ocorre naturalmente, enquanto 47,6% acreditam que ocorre por influência.

Figura 22 - Gráfico Dispositivos de contatos



Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar da proximidade entre as respostas dos servidores, os dispositivos de contatos são tidos como organísticos, próprios de estruturas mais fluidas. Através das entrevistas pode-se perceber que é inegável que a informalidade e a formalização caminham em conjunto, sendo que uma precede a outra, em alguns casos.

Para o entrevistado E1:

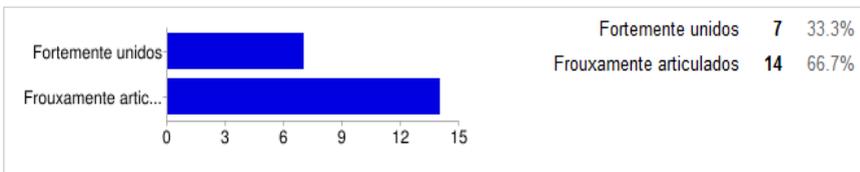
*“A fim de obtermos a discussão de determinada Lei, é necessário que antes, haja reuniões informais, exposição de ideias.”*

Segundo o entrevistado E2:

*“É evidente que havendo cooperação entre comissões, existe gabinetes, assessorias a formalidade e a informalidade caminham em conjunto.”*

O último item da regulação de ajustes mútuos, a **descentralização horizontal**, demonstrou um alto potencial de flexibilidade.

Figura 23 - Gráfico Descentralização horizontal



Fonte: Elaborado pelo autor

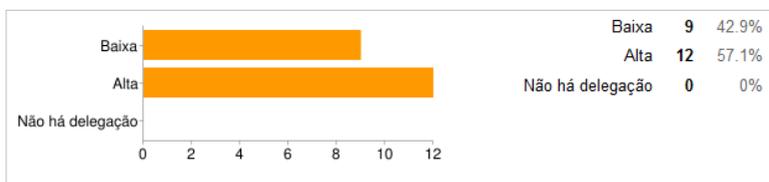
Como visto nos trabalhos de Volberda (1998), a baixa interdependência entre as áreas, representando pelo item “frouxamente articulados” (66,7% dos respondentes), contribui para a flexibilidade da estrutura de cada unidade, desde que estejam aptas a reagir autonomamente aos estímulos ambientais.

Isto é constatado quando o servidor E1 discorreu que:

*“(...) tentamos flexibilizar o ambiente ao máximo, deixando as áreas independentes entre si”.*

Conforme representado no gráfico da figura 24, quando perguntados sobre a **regulação da tomada de decisão**, especificamente sobre a **delegação** em cada uma das Instituições, os servidores expuseram que ainda é alto o nível de delegação nos Três Poderes em prol das camadas mais baixas, aproximadamente 57% da amostra total.

Figura 24 - Gráfico Regulação da tomada de decisão



Fonte: Elaborado pelo autor

O servidor E1 explanou que:

*“Pelo fato da Secretaria ser muito grande e de existirem vários setores, a delegação das tarefas e do poder tem de ser repassada a todas as unidades. Seria impossível administrar, sem a delegação aos vários atores da Secretaria”.*

Nas palavras do servidor E3:

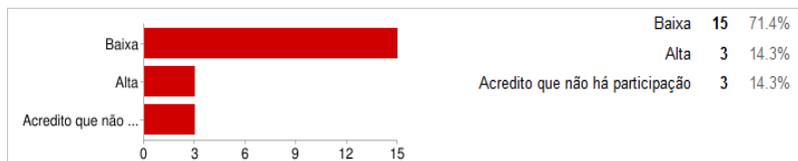
*“Considero, no tocante à tomada de decisões, que a delegação é baixa, porquanto a responsabilidade maior reside justamente*

*nas maiores autoridades do Tribunal, os desembargadores.”*

Volberda (1998) explicita que no momento em que se buscam unidades auto gerenciáveis em uma organização, a delegação é de suma importância. Isto se deve ao fato que havendo um problema, unidades auto gerenciáveis têm maior capacidade de resposta ao problema em questão, não sendo necessário passar por diversas instâncias hierárquicas.

Apesar dos servidores asseverarem na questão anterior que existe delegação de poderes, a **participação** ainda é baixa – conforme a opinião de 71,4% dos servidores. Infere-se que tendo em vista a magnitude da Administração Pública fica quase impossível não contar com a ajuda de outros setores, porém a resposta final é sempre concentrada em determinado grupo, o que se torna um simulacro de participação e delegação.

Figura 25 - Gráfico Nível de participação



Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, para o servidor E2:

*“Existe delegação e participação, mas no final do fluxo a tomada de decisão é centralizada em determinado grupo, esta centralização acaba sendo autorizada por todos os deputados a partir do momento que é eleito uma mesa diretora (eleita democraticamente, de dois em dois anos)”*.

O servidor E1 coaduna com o exposto pelo servidor supramencionado e adicionada à questão legal, quando afirma:

*“A tomada de decisão é conforme legislação vigente e não consenso de todos os*

*servidores, ou seja, o poder decisório passa novamente por determinado grupo”.*

O servidor E3 destacou o perfil centralizador da tomada de decisão:

*“A tomada de decisão é basicamente da chefia, os desembargadores na esfera judicial. Na área administrativa as decisões são adotadas pela Administração do Tribunal ou pelo Pleno (reunião de todos os desembargadores) em casos especiais”.*

Assim, havendo baixa participação das hierarquias mais baixas no processo decisório, o resultado são estruturas mecanicistas e com baixo potencial de flexibilidade (VOLBERDA, 1998).

#### *4.2.1.4 Quadro Síntese (Estrutura)*

Com o intuito de analisar se o Componente Organizacional “Estrutura” tende a possuir características mecanicistas ou orgânicas, esquematizou-se um quadro sintetizando todos os dados analisados.

A partir do levantamento dos elementos observáveis, em cada uma das dimensões estudadas, pode-se constatar que o Componente Organizacional “Estrutura” possui características de uma estrutura mecanicista, ou seja, que dificulta o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Esta análise deu-se a partir da porcentagem levantada em cada uma das dimensões questionadas junto aos respondentes.

Assim, a frequência com que se constataram elementos de uma estrutura orgânica foi de 21%, com relação ao número elementos observáveis.

Quadro 19 - Quadro Síntese (Estrutura)

	Estrutura Mecanicista				Estrutura Orgânica				
	← Flexibilidade →								
	-				+				
	71- 100%	61 -70%	51 - 60%	Até 50%		Até 50%	51 - 60%	61 -70%	71- 100%
<b>1. Forma organizacional básica</b>									
1.1 Meios de agrupamento				x					
1.2 Níveis hierárquicos		x							
1.3 Funcionalização		x							
<b>2. Sistema de planejamento e controle</b>		x							
<b>3. Processo de regulação</b>									
<b>3.1. Especialização</b>									
a) Amplitude da tarefa			x						
b) Profundidade da tarefa		x							
c) Intercambialidade			x						
<b>3.2. Regulação do comportamento</b>									
a) Padronização		x							
b) Formalização	x								
c) Treinamento e educação		x							
<b>3.3. Regulação de ajustes mútuos</b>									
a) Dispositivos de contatos							x		
b) Descentralização horizontal								x	
<b>3.4. Regulação da tomada de decisão</b>									
a) Delegação							x		
b) Participação	x								

Fonte: Elaborado pelo autor

## 4.2.2 Cultura

A análise do ambiente de inovação, sob a perspectiva do componente organizacional “cultura”, seguiu as dimensões propostas por Fiates (2011).

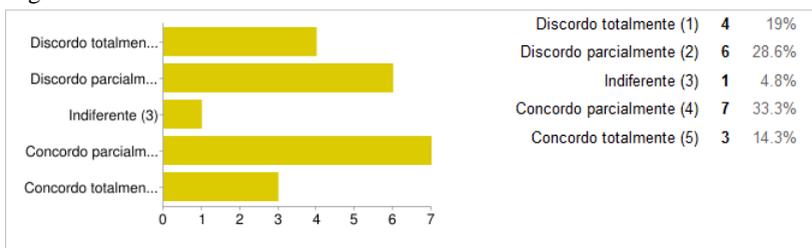
Segundo a autora, o modelo de análise está subdividido em três níveis: os artefatos, as crenças e valores e os pressupostos básicos. Estes elementos da Cultura Organizacional tiveram por base os estudos de Schein (1991).

Estes níveis dividem-se em dimensões observáveis: missão, adaptabilidade, envolvimento, consistência ou coerência e a última dimensão, caracterizada como “difícil de ser identificado”.

### 4.2.2.1 Missão

Com relação ao grau de concordância dos servidores quando questionados se eles percebem que há um **foco claramente definido e disseminado** para todos os indivíduos da Instituição, o gráfico representa que 47,6% dos respondentes concordam parcialmente ou totalmente com afirmação, ou seja, grande parte dos servidores afirma que exista uma cultura voltada à definição de metas organizacionais. Porém, a mesma porcentagem de servidores discorda parcialmente ou totalmente da afirmativa. Mais uma vez, fica evidenciada a dicotomia entre os respondentes que ocupam diferentes posições na estrutura hierárquica de cada uma das Instituições pesquisadas.

Figura 26 - Gráfico Foco definido e disseminado



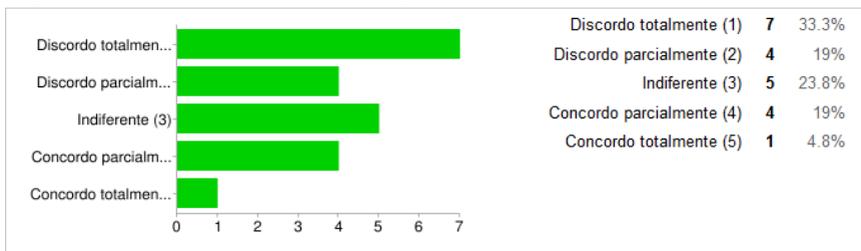
Fonte: Elaborado pelo autor

Quando questionados se os seus **objetivos pessoais estão alinhados aos objetivos da organização** (sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente), mais da metade dos respondentes afirmaram que não há um alinhamento do indivíduo à organização. Por outro lado,

23,8% demonstram que existe, de certa forma, um alinhamento entre os objetivos dos servidores aos objetivos da organização. Cabe destacar que 23,8% demonstraram indiferença quanto à esta questão.

Segundo os servidores “esta ideologia não é muito comum na administração pública, mais na esfera privada”.

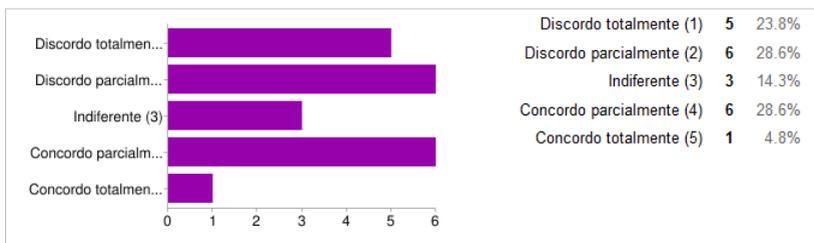
Figura 27 - Gráfico Alinhamento de objetivos



Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação à afirmação de que a organização **valoriza os indivíduos** e suas ideias, permitindo sua participação ativa, mais de 52% dos servidores discordam de forma parcial ou total desta afirmação. Outros 33,4% concordam que de forma parcial, a organização valoriza os indivíduos, bem como propicia uma participação ativa do servidor na Instituição.

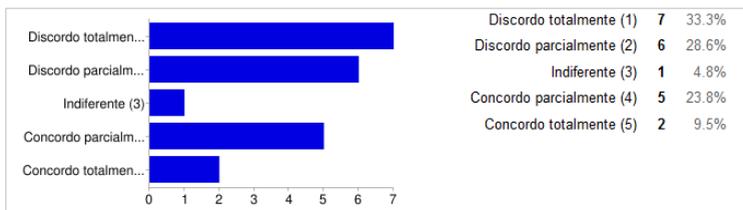
Figura 28 - Gráfico Valorização dos indivíduos



Fonte: Elaborado pelo autor

Fica evidenciado que os respondentes discordam que a organização **valoriza as competências** em todas as etapas da gestão de pessoas, visto que mais de 66% opina contrariamente quanto à afirmação. Assim como na questão anterior, 33,3% corroboram com a afirmativa e, concordam parcialmente, que suas organizações valorizam as competências em todas as etapas da gestão de pessoas.

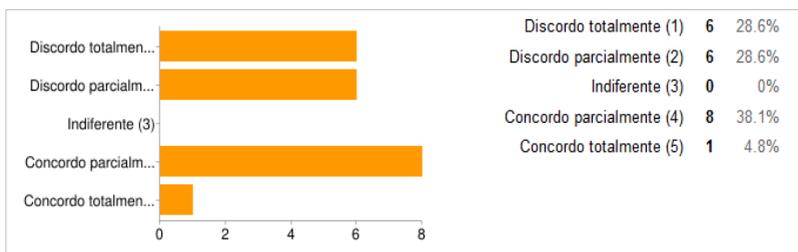
Figura 29 - Gráfico Valorização das competências



Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda com relação à missão e adaptabilidade das Instituições, os servidores foram questionados se a organização promove a participação em múltiplos projetos. Conforme demonstra o gráfico da figura 30, constata-se certa disparidade entre o grau de concordância dos servidores com relação às afirmativas. Há uma discordância parcial ou total para 57,2% dos servidores, enquanto que para 42,9% dos servidores respondentes, as organizações promovem a participação dos indivíduos em múltiplos projetos.

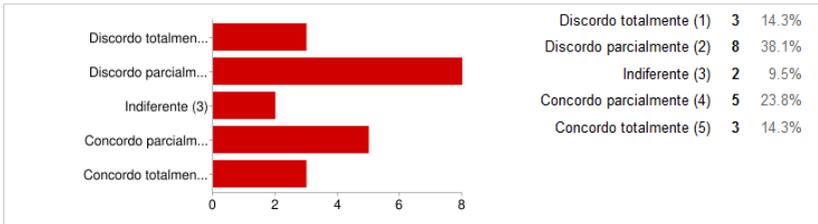
Figura 30 - Gráfico Participação em múltiplos projetos



Fonte: Elaborado pelo autor

Constatou-se novamente disparidade de dados similar à afirmativa anterior. Segundo 52,4% dos servidores respondentes, **a Instituição não fomenta diversos canais de comunicação em todos os níveis e direções, de forma clara e transparente.** Para outros 33,3% há uma concordância parcial com relação à afirmativa.

Figura 31 - Gráfico Canais de comunicação



Fonte: Elaborado pelo autor

Para o servidor E2:

*“(...) a Assembleia Legislativa desenvolve diversos canais de comunicação com a comunidade (como a TV da Assembleia Legislativa, Rádio Câmara, bem como a habitual visita aos gabinetes dos Deputados), porém a comunicação interna ainda é difícil.”*

Na visão do servidor E1:

*“Em se tratando de serviço público, há uma diversidade de tratamento nos diversos setores. No meu caso específico sempre prevaleceu o entendimento e o diálogo entre as chefias e os demais servidores”.*

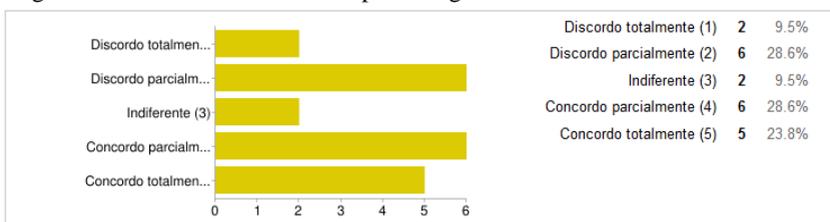
Na dimensão “Missão”, verifica-se que a valorização do servidor, o alinhamento do indivíduo com os objetivos da organização, a comunicação e a participação ainda são próprias de organizações conservadoras.

Segundo Fiates (2011), a participação ativa do indivíduo, os canais de comunicação fomentados de forma clara e transparente, a valorização do indivíduo, o alinhamento dos objetivos pessoais com os objetivos da organização, bem como, a clareza na definição do foco da instituição a todos os servidores, são características presentes em organizações que disseminam uma cultura de inovação – atributos não identificados na Dimensão “Missão”.

#### 4.2.2.2 Adaptabilidade

Com relação ao grau de concordância, os servidores foram questionados se a Instituição promove processos de aprendizagem em todos os níveis e de forma continuada (sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente). Neste quesito, mais de 52% dos servidores concordam totalmente ou parcialmente com a afirmação supracitada. Conforme a opinião e percepção de outros 38,1% de servidores verifica-se discordância parcial ou total à afirmação.

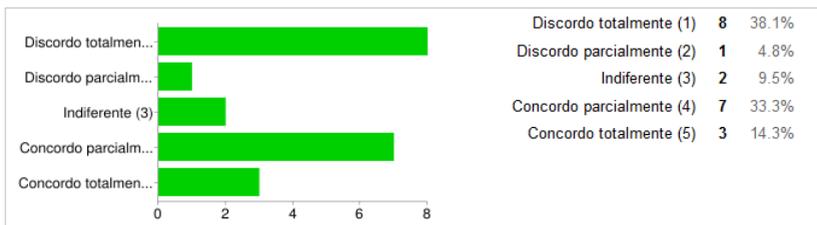
Figura 32 - Gráfico Processos de aprendizagem



Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação ao incentivo da organização à leitura e à busca de uma cultura de forma geral, houve certa paridade nos dados. Aproximadamente 47% dos servidores concordaram de forma parcial ou total com a afirmação. Enquanto outros 42,9% discordaram totalmente da afirmação.

Figura 33 - Gráfico Incentivo à leitura e cultura

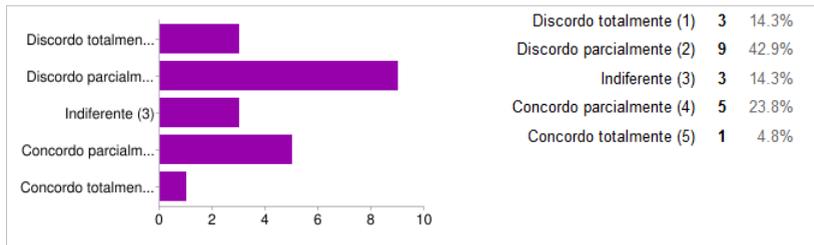


Fonte: Elaborado pelo autor

Verificou-se que a opinião dos servidores demonstrou ser contrária à afirmação quando perguntados se a organização permite a flexibilidade para adequação às novas e diversas demandas. Para 57,2%

não existe esta flexibilidade, para outros 28,6% existe de forma parcial ou total. Por fim, os outros 14,3% demonstraram indiferença.

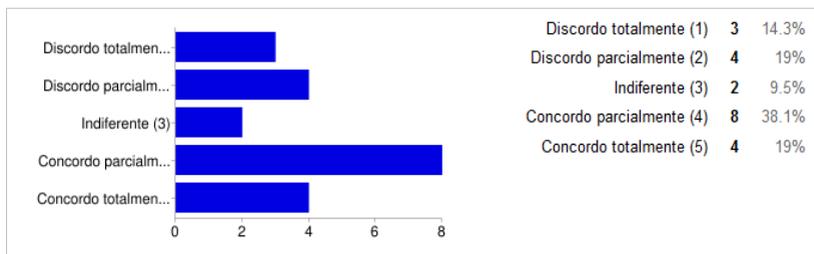
Figura 34 - Gráfico Flexibilidade às novas e diversas demandas



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico da figura 35 representa o grau de concordância à afirmativa de que a organização transforma seu presente para criar o futuro que desejam. Assim, 23,3% discordam da afirmação, enquanto 57,1% concordam de forma parcial ou total.

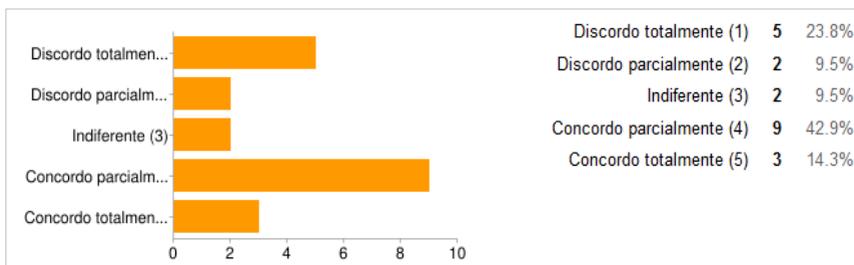
Figura 35 - Gráfico Transformação do presente



Fonte: Elaborado pelo autor.

O último elemento observável desta dimensão refere-se à busca por parte da Instituição para promover interação com os cidadãos para conhecê-los e atendê-los. Aproximadamente 57% dos servidores, concordam parcialmente ou totalmente com a afirmação, outros 33,3% dos servidores discordaram totalmente ou parcialmente.

Figura 36 - Gráfico Interação com cidadãos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Houve algumas divergências de opiniões entre os servidores, quanto à busca por parte da Instituição para promover interação com os cidadãos. Apesar de o gráfico demonstrar que a grande maioria concorda com a afirmação, os servidores que discordaram parcialmente ou totalmente, explicitaram:

Segundo o servidor R2:

*“O Tribunal de Justiça está focado no atendimento às demandas dos magistrados, depois a população e os servidores ficam com as pouquíssimas sobras”.*

Nesta mesma linha, o servidor R16 aborda que sua instituição:

*“(...) é uma instituição extremamente burocratizada e hierarquizada, de forma excessiva inclusive. Além disso, os gestores, muitas vezes tomam decisões que não representam a comunidade interna e externa da instituição e sim representam interesses particulares de um pequeno grupo (todas as decisões são tomadas pelos Gestores e pelo Conselho, que consequentemente representam os Gestores)”.*

Os servidores R11 e R14 corroboram com as duas visões anteriores e aduzem que:

*“A polícia civil trabalha de forma arcaica e presando muito pela categoria dos delegados, deixando as outras categorias como se fossem obsoletas. A modernização não existe e o contato com a população se dá basicamente por registro de ocorrência”.*

*“Há muito ainda o que melhorar em minha organização, nos aspectos apontados.”*

O servidor R20 concorda com a opinião dos outros servidores e afirma que questões políticas e econômicas emperram essa interação:

*“A instituição, PMSC, está muito mais ligada a interesses políticos e econômicos, do que bem estar de seus "funcionários". A importância de cada soldado é extremamente relevante, pois, cada ato é um diferencial e terá resultado na reputação da instituição”.*

Relativo à dimensão “adaptabilidade” constatou-se que nos quesitos “a organização transforma seu presente para criar o futuro que desejam”, “promove processos de aprendizagem em todos os níveis e de forma continuada”, “incentivam a leitura e a busca de uma cultura em geral” e “promove interação com os cidadãos para conhecê-los e atendê-los”, a grande maioria dos respondentes informou que suas Instituições promovem de maneira plena ou quase em sua totalidade. Porém, vale destacar que a pesquisa levantou que alguns dados tiveram quase que paridade com relação à algumas porcentagens, sendo assim, para haver plenitude no desenvolvimento de uma cultura inovadora, estes quesitos precisam ser aprimorados, apesar de que carregam características inovadoras.

Com relação ao outro quesito da dimensão, “permitem a flexibilidade para a adequação às novas e diversas demandas” é primordial que as instituições sejam mais flexíveis quanto às novas demandas, pois em um ambiente de flexibilidade é mais propício o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Assim, as Instituições aproximam-se de uma Cultura de Inovação, mas não de forma plena.

#### 4.2.2.3 Envolvimento

Um dos elementos observáveis nesta dimensão faz referência ao papel do líder na promoção de outras lideranças, na organização. Segundo 19% dos servidores respondentes, os líderes promovem a liderança pela competência dos indivíduos. Para 66,7 % dos servidores, a liderança ocorre por questões políticas e sociais. Outros 14,3% dos servidores não acreditam que existam quaisquer padrões na promoção da liderança na organização

Figura 37 - Gráfico Papel do líder



Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma porcentagem similar é diagnosticada ao abordar a questão da delegação e tipo de poder exercido, visto que é complementar à promoção da liderança. Para 23,8% dos servidores existe a promoção e autonomia com a delegação de responsabilidades e autoridades. Mais de 57,1% dos servidores respondentes afirmam que no escopo da organização existe a delegação de trabalhos e definição dos mesmos, porém há uma centralização de poder. Os outros 19% dos servidores indagaram que a Instituição e seus líderes, não promovem a autonomia nem define os critérios de delegação.

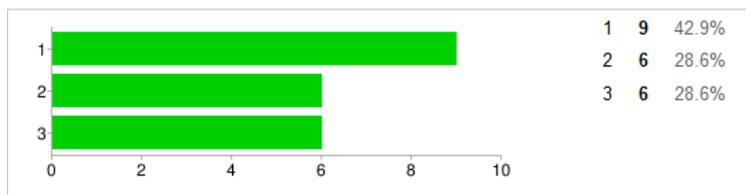
Figura 38 - Gráfico Delegação e tipo de poder



Fonte: Elaborado pelo autor.

O terceiro elemento observável questiona se a organização e seus líderes fomentam o desenvolvimento de redes de relacionamento (tanto internas quanto externas à organização). Sendo 1 (um) não promove e 3 (três) promove na sua integralidade. O gráfico demonstrou que 42,9% dos servidores acreditam que sua organização não promove o desenvolvimento de redes de relacionamento.

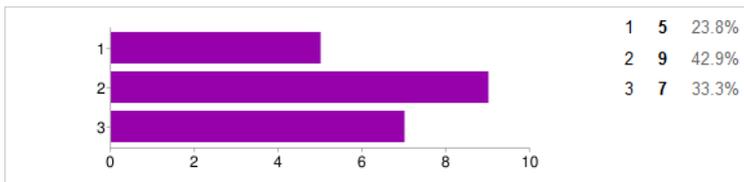
Figura 39 - Gráfico Redes de relacionamento



Fonte: Elaborado pelo autor.

O quarto elemento abordou se a organização e seus líderes promovem projetos desenvolvidos por equipes com formação diversa, (sendo 1 não promove e 3 promove na sua integralidade). Conforme o gráfico, 42,9% dos servidores concederam nota 2 (dois) à afirmativa, ou seja, há uma dúvida quanto à abrangência deste elemento. Houve certa paridade com relação às outras opiniões dos servidores neste quesito.

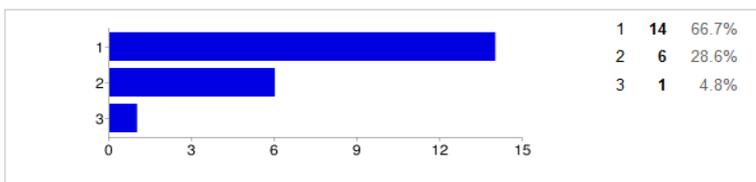
Figura 40 - Gráfico Projetos desenvolvidos com formação diversa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo 66,7% dos servidores respondentes, a organização (na figura de seus líderes) não faz *brainstorming* e *benchmarking*. 28,6% dos servidores concederam nota 2 à afirmativa e apenas 1 servidor acredita que a organização faz *brainstorming* e *benchmarking* com os indivíduos da organização.

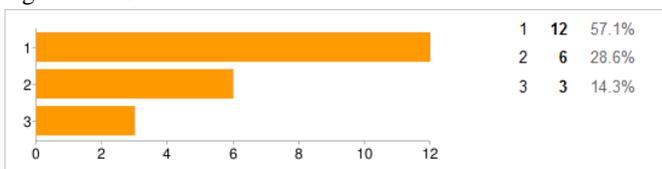
Figura 41 - Gráfico *Brainstorming e benchmarking*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda conforme este esquema, os servidores também concederam notas de 1 a 3 quanto à afirmativa de que a organização e seus líderes exercitam o olhar diferente sobre o mundo. Mais de 57% dos servidores afirmaram que a organização não exercita o olhar diferente sobre o mundo. Outros 28,6% concederam nota dois (2) e 3 (três) servidores concederam nota 1, ou seja, acreditam que a organização exercita o olhar diferente sobre o mundo.

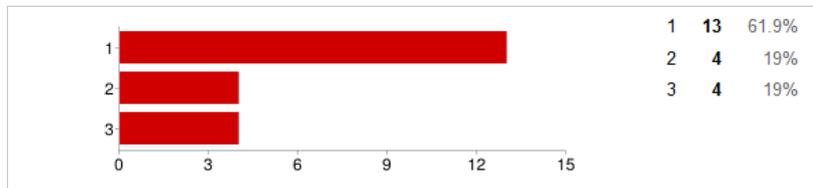
Figura 42 - Gráfico Exercitam olhar diferente sobre o mundo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando foram perguntados se a organização e seus líderes questionam o sucesso, as regras e o *status quo*, 61,9% dos servidores foram categóricos ao afirmarem que a organização e seus líderes não promovem.

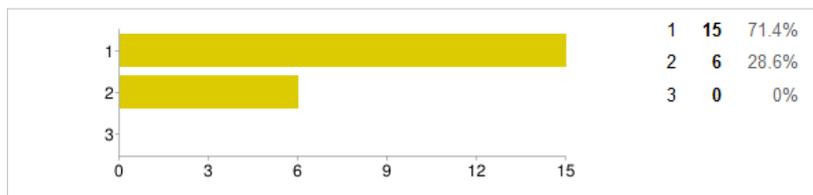
Figura 43 - Gráfico Questionam sucesso, regras e status quo



Fonte: Elaborado pelo autor

O último elemento observável desta dimensão questionou se a organização e seus líderes quebram padrões.

Figura 44 - Gráfico Liderança e quebra de padrões



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 71,4% dos servidores respondentes a organização e seus líderes não quebram padrões e outros 28,6% concederam nota 2 (dois).

A dimensão “Envolvimento” demonstrou ser a dimensão que mais se aproxima de uma cultura conservadora. Nesta dimensão é abordada a figura do líder e a visão que os servidores têm de sua gestão.

Para Schein (1984), o líder tem papel fundamental na organização, pois ele (s) é (são) quem molda(m) os padrões culturais de cada Instituição. Assim, os líderes são responsáveis por desenvolverem formas próprias de equacionar os problemas da organização e acabam por perpassar a sua visão de mundo aos demais.

Assim, é de extrema importância as Instituições atentarem-se à esta dimensão, pois a liderança impacta diretamente em todo o sistema organizacional, visto que se traduz no comportamento de todos os indivíduos no ambiente organizacional.

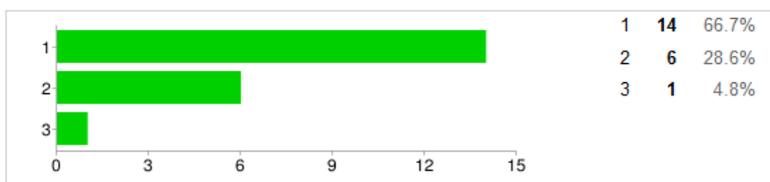
Conforme a metodologia adotada por Fiates (2011), esta dimensão aproxima-se de uma cultura conservadora e centralizadora, diferente da cultura de inovação que visa a liderança participativa e propositiva.

Com relação às notas 2 (dois), os entrevistados afirmaram que veem esforços de alguns líderes das organizações em promover algo novo, mas que a aplicação está longe de acontecer, pois esbarram algumas vezes em questões político-sociais. Assim, por haver projetos de desenvolvimento na dimensão “liderança”, eles opinaram concedendo nota 2.

#### 4.2.2.4 Consistência ou Coerência

Para mensuração dos dados desta dimensão, foi utilizada a mesma sistemática utilização na dimensão anterior. Sendo assim, os servidores concederam notas de 1 à 3 às afirmativas (sendo 1 não promove e 3 promove na sua integralidade).

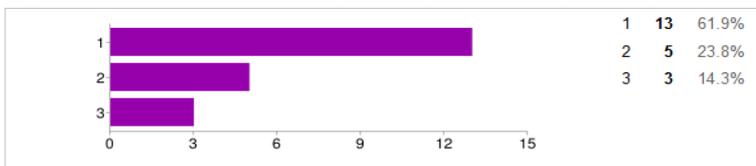
Figura 45 - Gráfico Incentivo à experimentação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 66,7% dos servidores respondentes, a organização não incentiva a experimentação. Outros 28,6% servidores concederam nota 2 (dois) e 1 (um) servidor concedeu nota 1 – acredita que a organização incentiva a experimentação.

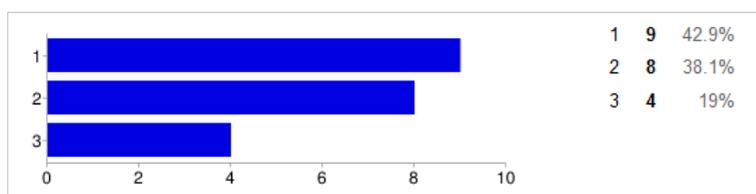
Figura 46 - Gráfico Erros como parte do processo de aprendizagem



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo 61,9% dos servidores, a organização não aceita os erros dos indivíduos como parte do processo de aprendizagem. Outros 23,8% concederam notas 2 (dois) e 14,3% nota 3 (três).

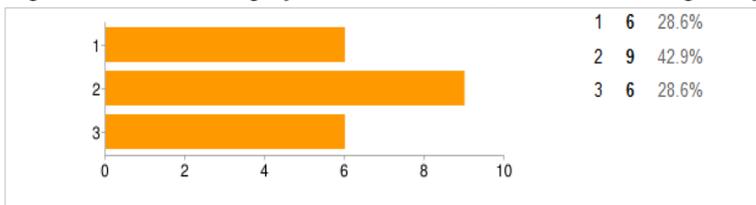
Figura 47 - Gráfico Desenvolvimento da visão sistêmica



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o gráfico da figura 48, mais de 42% dos servidores não acreditam que a organização desenvolve a visão sistêmica. Outros 19% dos servidores afirmam que suas organizações promovem a visão sistêmica em sua integralidade. Por fim, 38,1% dos servidores concederam nota 2 à afirmativa.

Figura 48 - Gráfico Integração entre indivíduos, setores e outras organizações

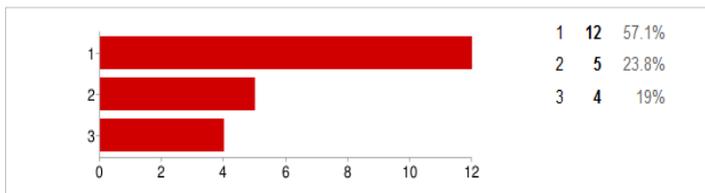


Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste elemento, constata-se que o gráfico se apresenta de maneira equânime em suas extremidades (promove na sua integralidade e não promove em sua integralidade), ou seja, 28,6% dos servidores

concederam notas 1 (um), e 3 (três) às afirmativas, enquanto 42,9% concederam nota 2.

Figura 49 - Gráfico Mecanismos para participação e geração de ideias



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação à última afirmativa, o gráfico representa que 44,4% dos servidores assinalaram que suas organizações não disponibilizam diferentes mecanismos para participação e geração de ideias. Segundo 33,3% dos servidores concordam que suas organizações disponibilizam diferentes mecanismos para participação e geração de ideias de maneira integral. Por fim, 22,2% dos servidores respondentes concederam nota 2 (dois) à afirmativa.

*“Como salientado anteriormente, é uma instituição sem visão de futuro, e que não analisa as mudanças exigidas hoje em dia. Podemos ver isto pelo sistema de policia do Brasil como um todo, que ao invés de tornar uma policia única com ciclo completo e unida, criam mais repartições, como o caso da guarda municipal, que acaba servindo como uma polícia militar do município”(SERVIDOR R11).*

*“A PMSC é regida por uma legislação antiga e ultrapassada, criada na época da segunda guerra mundial. Não tem prospecção para crescimento individual nem incentivo para as pessoas. Apenas exigem um padrão militar, totalmente ineficiente, para as funções estabelecidas” (SERVIDOR R20).*

*“Trabalho extremamente delimitado pelos aspectos jurídicos que envolvem a profissão” (SERVIDOR R13).*

Constata-se aqui que os três depoimentos anteriores são de membros de duas Corporações (Polícia Militar e Civil de SC). Fica evidenciada a baixa participação destes servidores no Âmbito da Corporação.

Recorre-se à Goffman (1987) e Foucault (1999), que denominavam essas Corporações como “Instituições Totais e Disciplinares”.

Para Ferreira (2012, p. 78), a grande contribuição de Erving Goffman foi “considerar que em nossa vida civil, formulamos aspectos paulatinos de nossa individualidade que é objeto de deterioração nas instituições totais”.

Goffman (1987) trata esta situação como “mortificação do eu”, onde as individualidades de cada sujeito não são levadas em conta em uma Instituição Total, sendo que a realidade é àquela apresentada pela Instituição.

Foucault (1999) trata desta mesma situação como Instituição disciplinar, onde alguém exerce um poder sobre o sujeito, vigiando-o. Enquanto exerce esse poder e o vigia, ao mesmo tempo produz um saber a respeito daqueles que estão sob sua jurisdição. Esse saber é caracterizado pela norma, vindo a ser estabelecido como normal ou não, correto ou incorreto, daquilo que se deve ou não fazer.

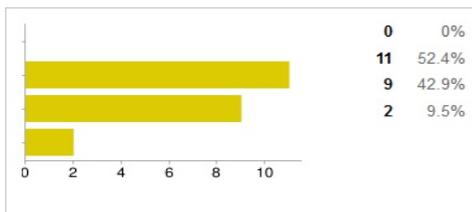
Estas duas concepções se aproximam bastante do termo “objetificação do eu”, proposto por Prestes Motta (1981). Segundo o autor, é uma forma de o homem exteriorizar-se na natureza e na sociedade pelo seu trabalho, um processo em que este se torna um objeto para os outros na estrutura das relações sociais.

Em todos estes conceitos, não é levado em consideração a importância do ser humano no escopo da Organização. Assim como abordado na dimensão anterior, para que haja o desenvolvimento de um ambiente de inovação, Fiates (2011) aduz que é preciso que haja participação direta de todos os atores da organização, exprimindo ideias, discutindo visões, expondo críticas a fim de construir uma realidade diferenciada.

#### 4.2.2.5 Dificil de ser observado

Nesta dimensão, o primeiro elemento observável abordou a motivação nas Instituições. Segundo 42,9% dos servidores a organização motiva os indivíduos em partes, necessita de melhorias e de uma visão mais humana. Outros 52,4% dos servidores não percebem quaisquer tipos de incentivo em sua Instituição. Dois servidores não souberam informar.

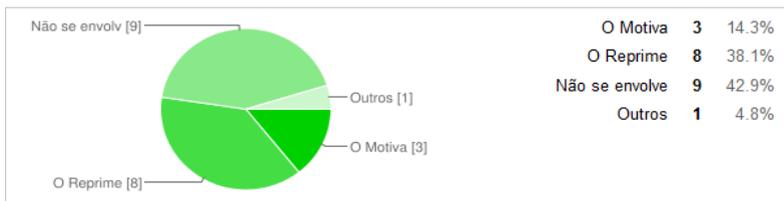
Figura 50 - Gráfico 41 Motivação dos indivíduos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação ao indivíduo que é questionador e inquieto, o gráfico apresenta o posicionamento dos servidores à afirmativa. Segundo 42,9% dos servidores a organização não se envolve, 38,2% acreditam que a organização o reprime, 14,3% afirmaram que a organização o motiva. O servidor que respondeu “outros” acredita que não seja uma cultura da Gestão Pública, não saberia informar o que ocorreria.

Figura 51 – Gráfico Posicionamento da organização quanto ao indivíduo

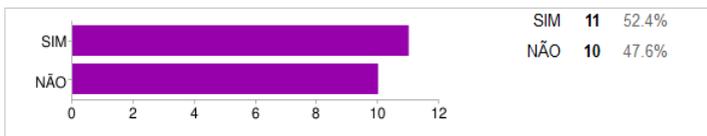


Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação aos Três Poderes e aos Indivíduos, os servidores assinalaram com SIM ou NÃO as afirmativas abaixo:

- Minha Instituição promove comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes. Cinco servidores (52,4%) concordam com a afirmação, enquanto outros (47,6%) discordam.

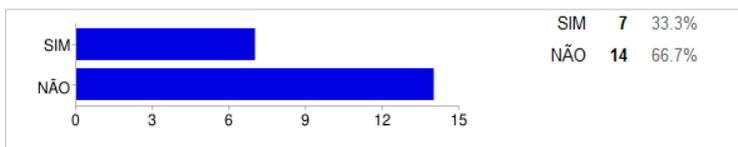
Figura 52 - Gráfico Comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes



Fonte: Elaborado pelo autor.

- Minha Instituição valoriza a intuição e a experiência. Conforme o gráfico, 66,7% dos servidores discordam da afirmativa e 33,3% concordam.

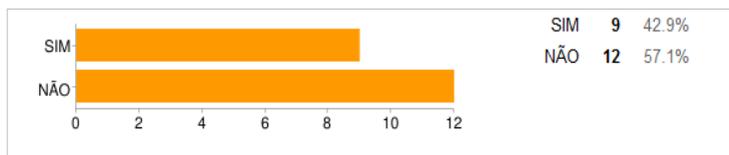
Figura 53 - Gráfico Valorização da intuição e experiência



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os servidores não negligenciam as oportunidades e estão atentos aos desafios. Nove servidores respondentes concordam com a afirmativa e outros doze servidores discordam da afirmativa.

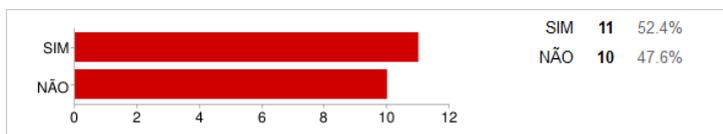
Figura 54 - Gráfico Oportunidade e desafios por parte dos servidores



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os servidores aproveitam o acaso, mas não esperam por ele, pois a meta é criar o próprio destino. Segundo o gráfico, 52,4% dos servidores assinalaram “sim” para a afirmativa e 47,6% dos servidores respondentes assinalaram “não”.

Figura 55 - Gráfico Aproveitamento do acaso



Fonte: Elaborado pelo autor.

A última dimensão do componente organizacional “Cultura” analisou aspectos particulares e que são difíceis de serem mensurados. Nesta dimensão existe uma grande interação entre o indivíduo e a organização.

Segundo Barbieri et al (2003), a motivação por parte da organização, a satisfação no trabalho, o estímulo à criatividade, a redução de conflitos entre setores, lideranças, comunicação interna transparente e sistemas de recompensas organizacional são alguns temas relacionados com modelos de gestão que interferem em processos de inovação.

Para Amábile (1997), as características organizacionais impactam diretamente nas características particulares de cada indivíduo da organização. Sendo assim, verificou-se que esta dimensão também se aproxima de uma cultura conservadora de organização, pois os mecanismos de motivação ainda são falhos ou não existem.

#### 4.2.2.6 *Quadro Síntese (Cultura)*

Com o intuito de analisar se o Componente Organizacional/ Cultura tende a possuir uma cultura conservadora ou inovativa, esquematizou-se um quadro sintetizando todos os dados analisados.

A partir do levantamento dos elementos observáveis, em cada uma das dimensões estudadas, pode-se constatar que o Componente Organizacional “Cultura” possui características de uma cultura conservadora, ou seja, que dificulta o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Esta análise deu-se a partir da porcentagem levantada em cada uma das dimensões questionadas junto aos respondentes.

Por conseguinte, a frequência com que se constataram elementos de uma cultura de inovação foi de 19%, com relação ao número elementos observáveis.

Quadro 20 - Quadro Síntese (Cultura)

	Cultura Conservadora				Cultura de Inovação				
	← Inovação →								
	-							+	
	71- 100%	61 -70%	51 - 60%	Até 50%		Até 50%	51 - 60%	61 -70%	71- 100%
<b>Missão</b>									
Foco claramente definido e disseminado para todos.				x		x			
Os objetivos pessoais dos indivíduos da organização são alinhados aos objetivos da organização.				x					
Valorizam os indivíduos e suas ideias, permitindo sua participação ativa.			x						
Valorizam as competências em todas as etapas da gestão de pessoas.		x							
Promovem a participação em múltiplos projetos.			x						
Fomentam diversos canais de comunicação em todos os níveis e direções, de forma transparente e clara.			x						
<b>Adaptabilidade</b>									
Promovem processos de aprendizagem em todos os níveis e de forma continuada.							x		
Incentivam a leitura e a busca de uma cultura geral.						x			
Permitem a flexibilidade para a adequação às novas e diversas demandas.			x						
Transformam seu presente para criar o futuro que desejam.							x		
Buscam interagir com os cidadãos para conhecê-los e atendê-los.							x		
<b>Envolvimento</b>									
Promovem a liderança pela competência dos indivíduos.		x							
Promovem a autonomia com a delegação de responsabilidade e autoridade.			x						
Fomentam o desenvolvimento de redes de relacionamento internas e externas à organização.				x					
Promovem projetos desenvolvidos por equipes com formação diversa.				x		x			
Fazem <i>brainstorming</i> e <i>benchmarking</i> .		x							
Exercitam o olhar diferente sobre o mundo.			x						
Questionam o sucesso, as regras e o <i>status quo</i> .		x							
Quebram padrões.	x								
<b>Consistência ou Coerência</b>									
Incentivam a experimentação.		x							
Aceitam os erros como parte do processo de aprendizagem.		x							
Desenvolvem a visão sistêmica.				x					
Fomentam a integração entre indivíduos, setores e organizações.				x		x			
Disponibilizam diferentes mecanismos para a participação e geração de ideias.			x						
<b>Difícil de ser observado</b>									
Motivam os indivíduos a sonharem e buscarem realizar seus sonhos.			x						
Motivam o indivíduo questionador e inquieto.				x					
Promovem comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes.			x						
Valorizam a intuição e a experiência.		x							
Não negligenciam as oportunidades e estão atentos aos desafios.			x						
Aproveitam o acaso, mas não esperam por ele, pois a meta é criar o próprio destino.							x		

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 4.2.3 Infraestrutura Física/TI

Tendo em vista que não foram encontradas ferramentas que satisfizessem a análise da Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação, sob a égide do ambiente de Inovação, recorreu-se a algumas características dispostas nos estudos de Volberda (1998). Desenvolveu-se assim, uma metodologia própria, a fim de suprir esta lacuna metodológica.

Como já foi abordado nos capítulos anteriores, as dimensões analisadas no componente Infraestrutura/Tecnologia foram:

- **Layout/Ambientes** - analisou-se a infraestrutura da Instituição e se esta proporciona integração entre as pessoas e setores através de uma ergonomia e disposição de mobiliário e construção adequados. A inovação ocorre de maneira mais fluida quando há troca de experiências entre os diversos indivíduos da organização.
- **Investimento em software e hardware** – dimensão muito importante, pois como já supramencionado no estudo, a tecnologia disponibiliza celeridade e adequação na obtenção de informações, além de ser uma importante aliada na troca de informações, com o público interno e externo.
- **Aquisição de Informações** – esta dimensão avaliou de que forma as informações são repassadas aos diversos setores e hierarquias nas Instituições estudadas, pois conforme já visto, a centralização de informações pode culminar em centralização de poder o que dificulta o desenvolvimento de um ambiente inovativo.

#### 4.2.3.1 Layout/Ambientes

Ao abordar a questão da infraestrutura no ambiente de trabalho, 42,9% dos servidores acreditam que existe uma preocupação da Instituição quanto à ergonomia dos indivíduos da Instituição. Complementar a este fator, 23,8% dos servidores expõe que a Instituição investe em ambientes adequados de trabalho. Para 19% dos respondentes, A infraestrutura física poderia melhorar com a compra de móveis novos e mudança de layout, porém esbarra em questões burocráticas. Por fim, 14,3% dos servidores afirmaram que sentem que a Instituição tem se preocupado mais com esta questão, porém é uma mudança gradual.

Figura 56 - Gráfico Infraestrutura física e ambiente de trabalho

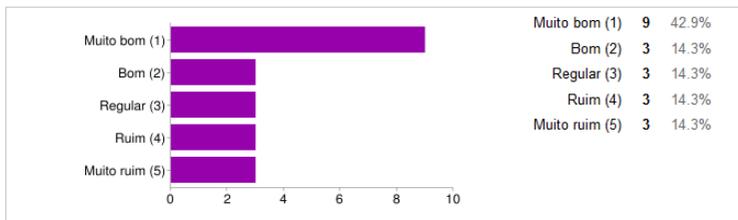


Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme visto, a análise dos Três Poderes, nesta perspectiva, demonstra que a maioria dos servidores, está satisfeito com relação aos seus ambientes de trabalho.

Corroborando com a questão da infraestrutura anterior, 42,9% dos servidores asseveraram que as instalações elétricas, físicas e dependências relacionadas com o seu trabalho, são muito boas, seguido por 14,3% dos servidores que consideram, regulares, ruins e muito ruins que afirmaram que são regulares ou ruins.

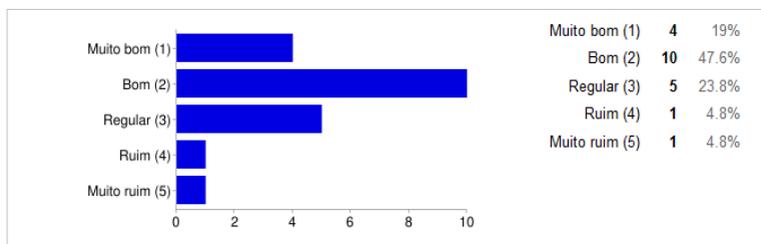
Figura 57 – Gráfico Instalações elétricas, físicas e dependências



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação aos materiais de trabalho, em uma escala de 1 a 5, mais de 66% dos servidores definiram como boas ou muito boas, enquanto outros 23,8% afirmaram que dispõem de materiais de trabalho regulares. Uma pequena parcela dos respondentes afirmou que os materiais de trabalho são ruins ou muito ruins.

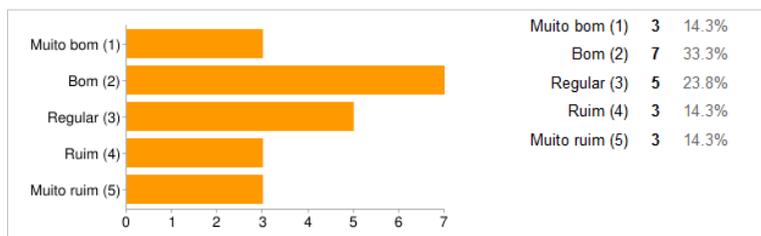
Figura 58 - Gráfico Materiais de trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo 14,3% dos servidores, os móveis e layout de trabalho são muito bons e outros 33,3% dos servidores relataram ser bons. Para 23,8% dos servidores, os móveis e o *layout* são regulares às atividades diárias. Para 14,3% dos respondentes são ruins e mesma porcentagem foi também percebida no quesito muito ruim.

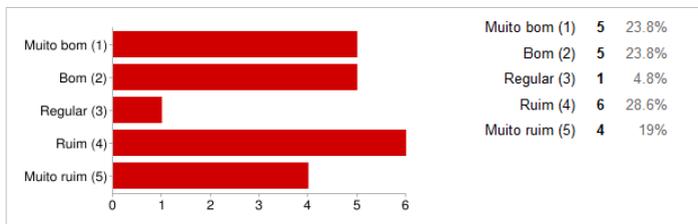
Figura 59 - Gráfico Móveis e Layout de trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao quesito (acesso a novos equipamentos, móveis e material de trabalho), houve uma equivalência na percepção dos servidores. Para 47,6% dos servidores o acesso caracteriza-se como “muito bom” ou “bom”. Em outro extremo, esta mesma porcentagem foi percebida, assim, para outros 47,6% dos servidores, o acesso a novos equipamentos e materiais de trabalho são “ruins” ou “muito ruins”.

Figura 60 - Gráfico Acesso a novos equipamentos, móveis e material de trabalho



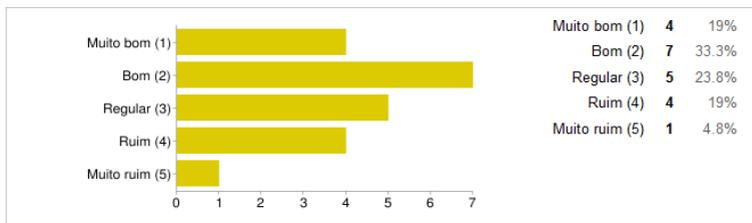
Fonte: Elaborado pelo autor.

O servidor E3 concordou com parte dos servidores e foi enfático ao discorrer:

*“O local de trabalho é adequado e há investimento constante para propiciar uma melhora constante, uma vez que o Judiciário recebe verbas próprias para tal finalidade”.*

Quando se questiona a organização e disponibilização de informações sobre materiais, o gráfico apresenta um ponto de máxima de 33,3% (Bom). Enquanto que para os quesitos regular (23,8%), muito bom (19%), ruim (19%) e muito ruim a parcela dos servidores ficou em (4,8%).

Figura 61 - Gráfico Organização e disponibilização de informações



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme relatado pelo servidor E1, posicionamento compartilhado pelo servidor E2 e servidor E3:

*“(…) existe facilidade na disponibilização de informações para os servidores”.*

Conforme Volberda (1998), quando se aborda a questão do Layout de trabalho e Ambiente, devem visar à integração entre os indivíduos na organização.

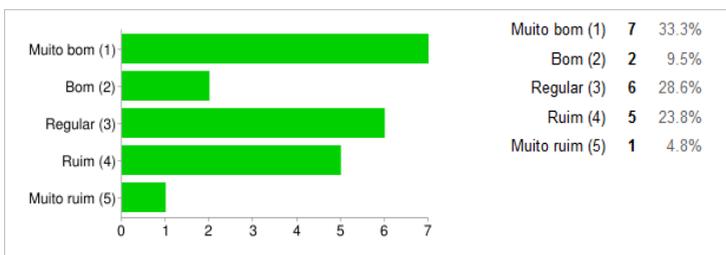
Nas palavras de Arruda (2006, p. 15), “para apoiar a inovação, os ambientes de trabalho precisam se tornar mais fluídos e adaptáveis a situações de mudança”.

Nesta dimensão, constataram-se características de uma estrutura orgânica, onde o potencial de flexibilidade conforme Volberda (1998) propicia aos indivíduos disporem de ambientes adequados e materiais de trabalho adequados às suas necessidades.

#### 4.2.3.2 Investimento em software e hardware

Com relação aos serviços de apoio e/ou suporte (infraestrutura, mobiliário), o gráfico demonstra que 42,8% dos servidores informaram ser muito bom ou bom. Já para 28,6% dos respondentes, os serviços de apoio e suporte são ruins ou muito ruins. Segundo 28,6% dos respondentes, os serviços de apoio e/ou suporte são regulares às suas necessidades.

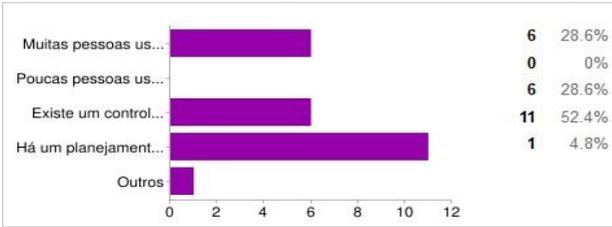
Figura 62 - Gráfico Serviços de apoio e/ou suporte



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao abordar a questão da utilização dos sistemas de informação, 52,4% dos servidores informaram que há um planejamento bem estabelecido e alinhamento dos sistemas de informação com a Instituição. Para 28,6% existe um controle no uso dos hardwares e softwares, com padronização e metodologias claras. A mesma porcentagem foi constatada quando os servidores afirmaram que “muitas pessoas usam (o computador e sistemas de informação) sem gerenciamento e padronização de ferramentas de tecnologia”. Um dos servidores afirmou que o Sistema de informação ainda é “arcaico”.

Figura 63 - Gráfico Utilização dos sistemas de informação



Fonte: Elaborado pelo autor.

O servidor E2 concorda com a grande maioria dos servidores que complementa dizendo que:

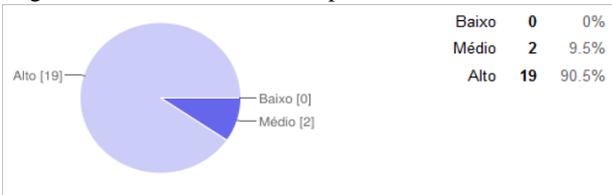
*“(...) a tecnologia da informação impacta no processo de inovação organizacional, pois facilita a comunicação e auxilia na elaboração e pesquisa da informação”.*

O servidor E3 reforça o pensamento dos servidores supramencionados ao explicitar:

*“Sem dúvida nenhuma. Tendo uma carreira de longos anos no Tribunal (...) testemunhei a inovação decorrente da Tecnologia”.*

Conforme visto, a tecnologia influencia diretamente o trabalho dos servidores entrevistados. Assim, 90,5% dos servidores explanaram que é alto o nível de dependência da Instituição em relação ao uso de Tecnologia da Informação, enquanto para 9,5% o nível de dependência da TI é médio, pois nem todos os indivíduos dos Três Poderes utilizam computadores e sistemas de informação.

Figura 64 - Gráfico Nível de dependência de TI



Fonte: Elaborado pelo autor.

O servidor E2 enalteceu a importância da Tecnologia da Informação e dos Sistemas de Informação e discorreu que a Assembleia Legislativa:

*“(...) tem alto nível de dependência, por isso é necessário criar e expandir a cultura da utilização da tecnologia na Assembleia”.*

Visão compartilhada pelo servidor E:

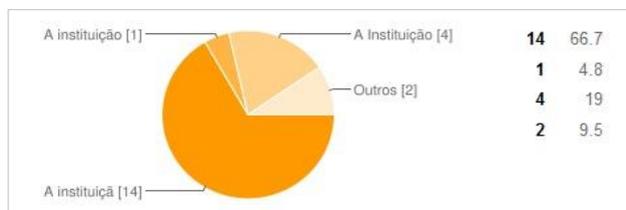
*“A tecnologia da informação e os Sistemas de informação são essenciais para a boa execução de nossas atividades”.*

O servidor E3 explicitou a importância e dependência dos Sistemas de Informação e da Tecnologia da Informação, quando expôs que:

*“Há um constante aprimoramento nesta área. Os computadores são utilizados rotineiramente, dispensando o uso do papel e procurando agilizar as decisões e publicações.”*

A tecnologia parece ser uma questão que está alinhada com o planejamento estratégico dos Três Poderes, pois com relação ao investimento em TI, 66,7 % dos respondentes acreditam que a Instituição investe periodicamente na compra e atualização de novos hardwares e softwares.

Figura 65 - Gráfico Investimento em TI



Fonte: Elaborado pelo autor.

Outros 19 % de servidores complementam dizendo que realmente a Instituição investe em tecnologia da informação, porém não é algo frequente visto que as tecnologias disponíveis já estão ultrapassadas. Um dos servidores indagou que a instituição não tem a cultura de investimento em TI e os outros servidores indagaram que suas Instituições não investiram nos últimos 4 (quatro) anos.

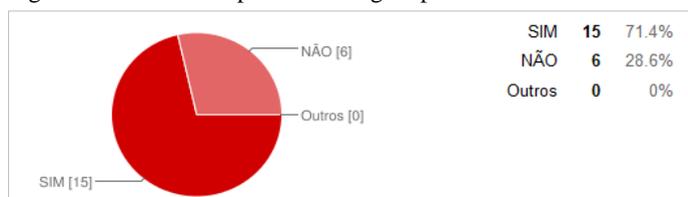
#### 4.2.3.3 Aquisição de Informações

A última dimensão analisada foi a aquisição de informações nos Três Poderes, ou seja, busca-se através desta dimensão saber se existe uma facilidade na aquisição de informações ou se a mesma é centralizada nas hierarquias superiores.

Assim, o primeiro questionamento foi concernente ao suporte tecnológico prestado aos servidores.

Segundo 71,4 % deles, este suporte é adequado, indo de encontro ao que 28,6% dos respondentes que informaram que o suporte não é adequado, como representado no gráfico da figura 66.

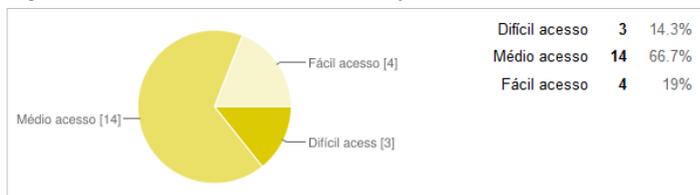
Figura 66 - Gráfico Suporte tecnológico prestado



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a tomada de decisão, mais de 66% dos servidores avaliaram que o acesso às informações é médio, seguido por 19% que afirmaram que o acesso às informações para tomada de decisão é fácil. O restante dos servidores (14,3%) indagou que há um difícil acesso.

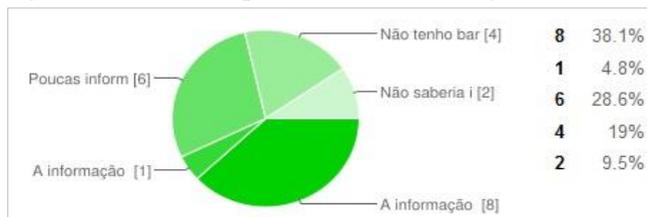
Figura 67 - Gráfico Acesso às informações



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda relativo à disponibilidade de informações para os servidores, o gráfico da figura 68 complementa o gráfico anterior ao demonstrar que a maioria dos servidores (38,1%) acredita que a informação ainda é muito centralizada nas hierarquias mais altas da organização – por isso o médio acesso. Para 28,6% dos respondentes, poucas informações são compartilhadas. Segundo 19% dos servidores não existem barreiras quanto à busca por informações em suas Instituições. Dois servidores não souberam informar e um dos respondentes informou que a informação ocorre de maneira fluida e transparente em todos os níveis.

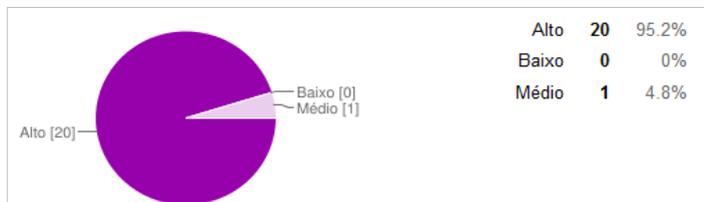
Figura 68 - Gráfico Disponibilidade de informações



Fonte: Elaborado pelo autor.

Visualizou-se assim, que a tecnologia é um importante componente para o desenvolvimento de um ambiente de inovação. Esta afirmação foi corroborada por mais de 95,2% dos servidores respondentes.

Figura 69 - Gráfico Importância da Tecnologia



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para os Servidores que afirmaram que a Tecnologia impacta no processo de Inovação organizacional, as declarações foram agrupadas em um quadro sistemático:

Quadro 21 - Impacto da Tecnologia sobre o processo de Inovação

<b>Pontos abordados</b>	<b>Trechos das Entrevistas</b>
Celeridade	“A TI impacta na medida em que prioriza melhores decisões, encurta distancias entre os Centros e pode atender melhor à comunidade”.
Compartilhamento de informações	“a tecnologia impacta, significativamente, no que tange ao compartilhamento das inovações”.
Impulsionadora da inovação	“pois a TI não deixa de ser a impulsionadora de inovação”.
Acompanhamento das atividades	“Impacta sim muito, através da TI conseguiremos fazer uma leitura de como anda o serviço”.
Integração organizacional	“a partir do desenvolvimento e investimento em Tecnologia da informação e de um ambiente voltado à participação e experimentação, a organização torna-se mais aberta à inovação, compreendendo a visão de sistemas das organizações que influenciam e sofrem influência do meio no qual estão inseridas”.
Fortalecimento da infraestrutura interna	"Sim. [...] o que melhoraria tudo é que os Secretários de Estados, ministros, etc tivessem equipes a quem confiassem toda a parte de gestão interna e gestão da equipe, para que eles pudessem cuidar com mais tranquilidade das questões políticas. Enquanto isso, a estrutura interna, como um todo, estaria se fortalecendo para poder atender melhor as demandas que lhes chegam”.
Transparência	“Sim, a instituição se obriga a trabalhar diretamente com informações inseridas em base de dados no sistema público, porém é um sistema lento e de difícil acesso. Teria que ter uma melhorara significativa para haver um crescimento na instituição”.

Inovação Processual	“Totalmente! TI é um pilar indispensável para uma inovação processual”.
Informatização e modernização	“Sim, pois a modernização do judiciário passa pelo processo eletrônico e o nosso sistema de votação é informatizado”.
Novidade, organização e transparência	“Impacta muito, pois é uma forte aliada na melhoria de processos e traz novas formas de fazer as coisas, com mais transparência, facilidade e organização”.
Delineamento de atividades	“Sim, pois em nosso departamento seguimos a risca todo um sistema para trabalhar”.
Rapidez e eficiência nas informações	“Sim, uma vez que o planejamento, metas, objetivos, trocas de informações são concretizadas de uma maneira rápida e eficiente coma tecnologia da informação”.
Redução do retrabalho e melhoria de processos	“Com certeza. è uma das formas mais poderosas de melhorar os processos, reduzir o retrabalho e dar celeridade aos processos”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Queiroz (2003), as novas tecnologias, por sua capacidade de informatizar, disseminar e de automatizar, pode permitir que a organização inicie um processo de inovação que culmine em uma maior autonomia e liberdade para as pessoas que a compõem.

Porém, para Zuboff (1988), quando tratada de maneira isolada, a tecnologia não é capaz de colocar em prática a inovação. A maneira como os membros da organização respondem às propostas disseminadas pelas novas tecnologias, determinam se haverá uma nova concepção da organização, de seu trabalho e de poder. Tudo dependerá da liderança que será exercida.

Tendo em vista que a Tecnologia também irá alterar relações de poder, em função do acesso e disseminação das informações é um ponto delicado na implantação da TI e dos Sistemas de Informação.

Isto foi constatado nesta última dimensão, apesar de haver uma cultura de utilização da TI e de SI e de disseminação de informações excelentes, parte dela ainda é centralizada nos níveis hierárquicos mais altos, ou seja, o ambiente de inovação será mais efetivo se a comunicação ocorrer de maneira mais transparente e se as informações da Gestão Pública, forem melhor disseminadas.

#### *4.2.3.4 Quadro Síntese (Infraestrutura Física/TI)*

Assim como desenvolvido nos outros Componentes Organizacionais, buscou-se analisar se o Componente Organizacional “Infraestrutura Física/TI” tendia a possuir uma estrutura mecanicista ou orgânica, esquematizou-se assim um quadro sintetizando todos os dados analisados.

A partir do levantamento dos elementos observáveis, em cada uma das dimensões estudadas, pode-se constatar que o Componente Organizacional “Infraestrutura Física/TI” possui características de uma estrutura orgânica, ou seja, que propicia o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Esta análise deu-se a partir da porcentagem levantada em cada uma das dimensões questionadas junto aos respondentes.

Assim, a frequência com que se constataram elementos de uma estrutura orgânica foi de 92%, com relação ao número elementos observáveis.

Quadro 22 - Quadro Síntese (Infraestrutura física e Tecnologia da Informação)

	Estrutura Mecanicista				Estrutura Orgânica				
	-				+				
	71- 100%	61 -70%	51 - 60%	Até 50%		Até 50%	51 - 60%	61 -70%	71- 100%
<b>Layout/Ambientes</b>									
Preocupação com Ergonomia						x			
instalações elétricas, físicas e dependências						x			
Materiais de trabalho								x	
Móveis e Layout						x			
Acesso à novos equipamentos e materiais de trabalho				x		x			
organização e disponibilização de informações sobre materiais							x		
<b>Investimento em Software/Hardware</b>									
serviços de apoio e/ou suporte						x			
utilização dos sistemas de informação							x		
nível de dependência de TI									x
Investimento em TI								x	
<b>Aquisição de Informações</b>									
Suporte tecnológico									x
acesso à informações para tomada de decisão				x					
Impacto da Tecnologia da Informação									x

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.2.4 Pessoas

Assim como no componente organizacional anterior, não foram constatadas metodologias consentâneas para a análise do componente organizacional “Pessoas”. Sendo assim, esquadrinharam-se os estudos de Amábile (1997) e Bes e Kotler (2011), tendo por finalidade o levantamento de dimensões que pudessem direcionar o presente estudo.

Algo congênere nos dois estudos é a importância dada às pessoas. Segundo os autores, as pessoas atuam como o centro de todos os componentes listados anteriormente, é através das habilidades e conhecimentos dos indivíduos que a organização pode vislumbrar uma modificação do seu *status quo*, adaptando-se às novas demandas e promovendo uma estrutura ainda mais inovadora.

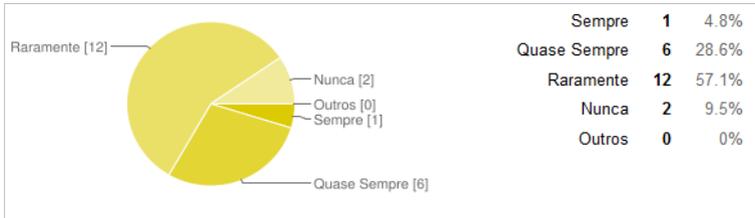
Ao final, destacou-se as seguintes dimensões:

- **Autonomia** – nesta dimensão foi avaliado se o indivíduo tem espaço para desenvolver seu potencial criativo, elaborar críticas construtivas e poder de reflexão sob um olhar sistêmico da organização, ou seja, não ser agente passivo de mudanças e sim, propositivo.
- **Aprendizado** – o aprendizado é um ponto evocado nos estudos como sendo um elemento de complementaridade às habilidades dos indivíduos e à autonomia dos mesmos. É através do aprendizado que as pessoas podem vislumbrar um futuro melhor e ter a capacidade de sugerir melhorias com um embasamento adequado.
- **Motivação** – o fator essencial para o desenvolvimento da criatividade nos indivíduos é a motivação. Apesar de ser um elemento interno, a motivação pode ser influenciada por fatores externos. Sendo assim, é cerne que a Instituição disponibilize ferramentas tangíveis e intangíveis de estímulo aos indivíduos.

##### 4.2.4.1 Autonomia

Segundo os respondentes, raramente eles dispõem de liberdade e autonomia para fomentar esforços inovadores, ou seja, o ambiente não propicia aparatos para que o indivíduo desenvolva autonomia e capacidade propositiva e crítica.

Figura 70 - Gráfico Autonomia dos indivíduos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o gráfico constata-se que 57,1% dos servidores acreditam que raramente lhes é dada liberdade e autonomia, e 28,6% informaram que isto acontece quase sempre, 9,5% afirmaram que nunca lhes é dada liberdade e autonomia para fomentar esforços inovadores. Ao passo que 1 dos servidores preencheu “sempre”.

O servidor E1 afirma:

*“(…) é difícil existir liberdade e autonomia para inovar em um contexto tão amplo quanto uma Secretaria. Temos que seguir as Leis”.*

Já nas palavras do servidor E2, verificamos uma contraposição à visão anterior:

*“(…) a estrutura permite a autonomia e liberdade do indivíduo, é uma excelente estrutura”.*

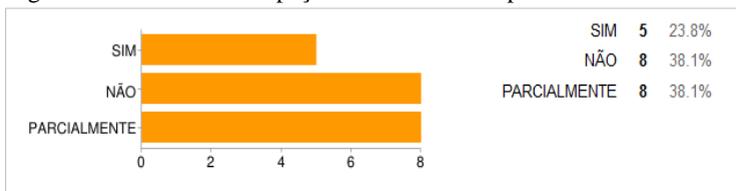
Contrapondo os dizeres do servidor E2 e coadunando com as palavras do servidor E1, o servidor E3 afirmou:

*“Opto pela segunda hipótese. As inovações ocorrem internamente e, na maioria das vezes, são isoladas em determinados setores”.*

Um dos reflexos do baixo nível de liberdade e autonomia se dá na participação e no sentimento de pertencimento à Instituição.

Assim 38,1% dos servidores, não sentem que fazem parte da Instituição na qual trabalham e nem promovem modificações significativas. Outros 38,1% afirmaram que, sentem-se e que promovem modificações significativas de maneira parcial, mesmo tendo um baixo nível de discricionariedade na implementação de mudanças. Já 23,8% dos respondentes afirmaram que sentem parte de suas Instituições e promovem modificações significativas.

Figura 71 - Gráfico Participação e sentimento de pertencimento



Fonte: Elaborado pelo autor.

O baixo nível de autonomia e liberdade refletiu na visão sistêmica que os servidores têm organização, ao informarem que sua Instituição não promove um ambiente para a criatividade. Esta ideia foi corroborada por aproximadamente 76,2% dos respondentes, em uma escala de 1 a 3. Nesta mesma escala, no ponto oposto, 14,3% informam que sua Instituição promove um ambiente flexível e próprio para o desenvolvimento da criatividade.

Figura 72 - Gráfico Ambiente para criatividade

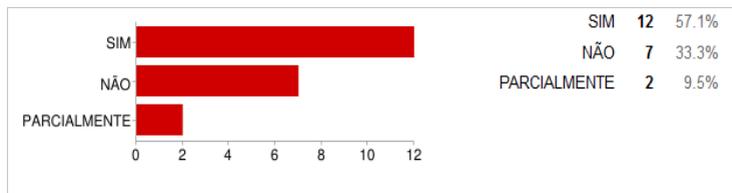


Fonte: Elaborado pelo autor.

Mesmo com todo este cenário, os servidores informaram que não costumam agir como todos os outros servidores transcendendo a busca por respostas usuais e costumam buscar novas reflexões, de maneira crítica e construtiva.

Esta afirmação é baseada na opinião de 57,1% dos servidores respondentes, o que indica que mesmo com o impacto negativo dos Três Poderes sobre o potencial criativo do servidor, eles demonstram ter motivação para desenvolver suas atividades. Para 33,3% não existe a possibilidade de agir diferente e os outros 9,5% dos servidores responderam “parcialmente”.

Figura 73 - Gráfico Busca de novas reflexões de maneira crítica e construtiva



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observou-se nesta dimensão que a autonomia concedida aos servidores ainda é bastante restrita, o que impede o desenvolvimento de um ambiente mais criativo e flexível. Nas palavras de Amabile (1997), a flexibilidade no ambiente propicia o desenvolvimento da criatividade e impacta diretamente na motivação dos indivíduos, realidade esta ainda distante do que foi observado nesta dimensão.

#### 4.2.4.2 Aprendizado

No quesito aprendizado, os servidores responderam se acreditavam que suas respectivas Instituições investiam em aprendizagem, quando considerado uma escala sendo 1 (não investe) e 3 (investe).

Figura 74 - Gráfico Investimento em aprendizagem



Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de 38,1% dos servidores terem informado que suas Instituições investem em aprendizado, 42,9% informaram que investe parcialmente.

Para o Servidor Respondente R2, a quantidade de servidores influencia na proposição de cursos e treinamentos:

*“Investe, mas considerando a quantidade de servidores ainda é precária a quantidade de recursos”.*

O Servidor Respondente R7 traz à tona que não existe uma frequência no aprendizado disponibilizado aos servidores:

*“Eventualmente são feitos alguns treinamentos para os servidores”.*

Os outros servidores demonstraram que existe um investimento parcial e alguns deles sugeriram melhorias:

*“Investe, mas precisa investir no aprendizado de novos servidores”.*  
(SERVIDOR R18)

*“Ocorrem cursos promovidos pela acadepol, mas ainda esta longe da necessidade de um serviço complexo como onde policial civil”.*  
(SERVIDOR R11)

*“A instituição, especificamente o centro onde trabalho, oferece cursos para os servidores técnicos. Mas, o resultado levantado nos mapeamentos de processo e as sugestões elaboradas não geram resultado algum junto a gestão. Os processos continuam com os mesmos defeitos”.*(SERVIDOR R17)

*Segundo a servidora R10:*

*“Não há uma preocupação generalizada e estruturante, mas acabam aparecendo muitas oportunidades para isso porque o Estado tem muitos projetos e muitos parceiros e, frequentemente, ocorrem oportunidades de capacitação que podem ser aproveitadas pelos agentes públicos.”*

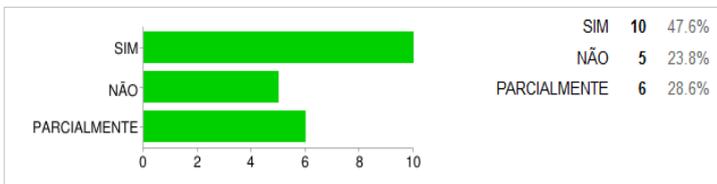
Por fim, os servidores R16 e R9 explanaram que são Cursos que atendem grupos específicos da Instituição:

*“Investe parcialmente em alguns setores específicos, outros setores e áreas de atuação ficam a mercê de buscas individualizadas e com recursos do próprio servidor”.*

*“(…) são cursos de capacitação direcionados para áreas específicas, somente, com proposição por parte do núcleo gestor e nem sempre mediante opinião e demanda dos servidores”.*

Quando questionados se sentiam que estavam em constante aprendizagem, buscando sempre novos objetivos, sem medo de riscos, 47,6% dos respondentes afirmaram que sim. A representação gráfica apresenta certa paridade nas opiniões dos servidores que responderam “Não” (23,8%) ou “Parcialmente” (28,6%).

Figura 75 - Gráfico Busca de novos objetivos e aprendizagem constante



Fonte: Elaborado pelo autor.

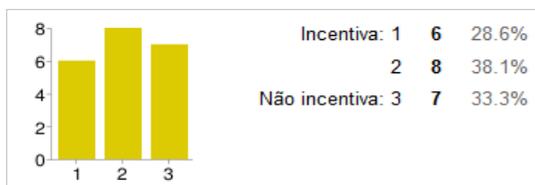
Para Bes e Kotler (2011), a aprendizagem é essencial, pois a busca pela excelência na organização requer esforço e mecanismos

específicos, indutores da melhoria contínua, do conhecimento e da inovação.

E esta aprendizagem não tange apenas o elemento cursos e capacitações, inclui ainda troca de experiências com outros setores, unidades, pessoas e organizações.

Assim como no gráfico anterior, em uma escala de 1 a 3 (sendo 1 incentivada e 3 não incentivada), os servidores opinaram sobre a questão do incentivo dado por parte da Instituição a mecanismos de interação entre servidores e compartilhamento de conhecimento entre os mesmos.

Figura 76 - Gráfico Mecanismos de interação e compartilhamento de conhecimento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 28,6% dos servidores existe incentivo, por outro lado (33,3%) dos servidores afirmaram que não existe incentivo. Os outros 33,3% dos servidores que optaram pelo número 2 da escala, justificaram seu posicionamento da seguinte forma:

Segundo a Servidora R1:

*“Quando existe o interesse comum, sim.”*

Alguns servidores afirmaram que as Instituições incentivam o compartilhamento de informações entre os servidores:

*“Em alguns treinamentos é feito mesa redonda onde são debatidos e compartilhados assuntos comuns entre os participantes” (SERVIDOR R7).*

*“Os servidores técnicos trocam informações, discutem os pontos críticos. Mas não há*

*espaço aberto ou interesse das chefias em melhorá-los” (SERVIDOR R17).*

Outros servidores demonstraram uma incompletude no incentivo por parte das Instituições:

*“Incentiva de forma tímida”. (SERVIDOR R14)*

*“Os servidores técnicos trocam informações, discutem os pontos críticos. Mas não há espaço aberto ou interesse das chefias em melhorá-los” (SERVIDOR R17).*

O servidor E1 não acredita que exista interação para os servidores:

*“(…) porém alguns setores oferecem determinados tempos para sua capacitação fora da instituição”.*

Nas palavras do servidor E2:

*“(…) a instituição incentiva na medida em que há intercâmbio de experiências entre os servidores, além da Escola do Legislativo, mas pode melhorar”.*

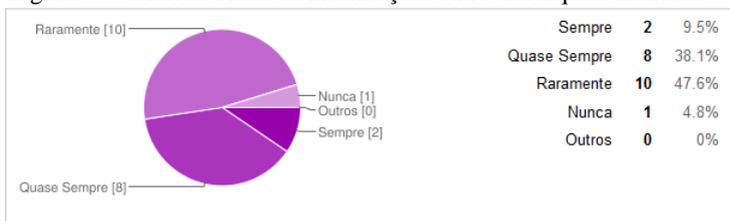
Seguindo a mesma opinião dos outros dois servidores, o servidor E3 afirmou que:

*“Sim. Investe em capacitações e aprendizado, através de informações e cursos”.*

Novamente houve uma divergência na visão dos respondentes quanto à autonomia e troca de informações entre hierarquias menores. Isto se deve ao fato de que parte dos respondentes ocupa cargos de chefia, enquanto outros possuem cargos menores na hierarquia organizacional.

Para 47,6% dos servidores raramente há esta troca enquanto que para outros 47,6% esta troca sempre existe ou quase sempre. Outros 4,8% acredita que nunca há autonomia e troca de informações com hierarquias menores.

Figura 77 - Gráfico Troca de informações entre hierarquias menores



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o servidor E1 existe um relacionamento de cooperação e trabalho em conjunto principalmente porque algumas áreas dependem do trabalho de outras.

Nas palavras do servidor E2:

*“Existe cooperação entre as comissões, existe também entre gabinetes, esta relação e troca de experiências é muito boa, não só dos deputados, mas também das assessorias”.*

O servidor E3 também acredita que há relacionamento de cooperação e trabalho entre os servidores:

*“Sim existe, pois algumas unidades e departamentos dependem do trabalho de outras”.*

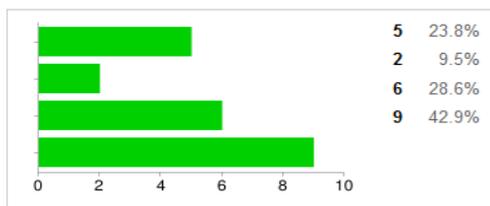
Porém, 44,4% dos servidores indagam que raramente existe este relacionamento de cooperação.

Verifica-se este cenário nas palavras do Servidor R5, quando informa que acredita ser necessário a busca pelo aprendizado, porém deveriam haver menos níveis hierárquicos na Instituição e maior comunicação e sinergia entre os setores.

#### 4.2.4.3 Motivação

Quanto ao quesito Motivação, os servidores respondentes afirmam que a Instituição os motiva de certa forma, porém são esforços isolados – compreendendo 42,9% da amostra de respondentes. Já para 28,6% dos servidores, não há incentivos motivacionais por parte das chefias. Outros 23,8% dos respondentes abordaram que se sentem motivados e acreditam que terão realização pessoal no trabalho desempenhado. Por fim, 9,5% dos servidores sentem-se desmotivados.

Figura 78 - Gráfico Motivação por parte da Instituição



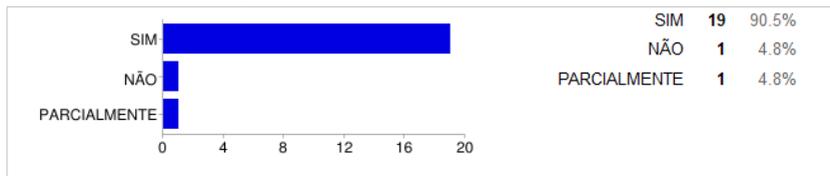
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o Servidor R8:

*“(...) para que houvesse uma maior motivação entre os servidores seria necessária a participação dos servidores na Gestão da Instituição”.*

Coadunando com parte da Teoria Componencial de Amabile (1998) quando explicita que o ambiente organizacional impacta diretamente sobre o processo criativo e de inovação de cada um dos indivíduos, 90,5% dos servidores afirmaram que sim – conforme representado pelo gráfico 79.

Figura 79 - Gráfico Impacto do ambiente sobre a criatividade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os entrevistados explanaram ainda que a instituição não promove um ambiente com autonomia e liberdade, muitas vezes agindo de forma repressora.

*“A PMSC age de maneira antiquada, com padrões ultrapassados e não visam melhorias para tais técnicas, pois há muita influência política. O militarismo é a principal barreira que impede essa inovação, pois a própria legislação já proíbe diversos modos operantes que poderiam melhorar as técnicas já consideradas arcaicas”* (SERVIDOR R20).

*“Para quem sai do padrão logo vem uma perseguição, não compreendem o intuito inovador do funcionário”* (SERVIDOR R2).

*“A instituição não preza por inovações”* (SERVIDOR R11).

*“Penso que, apesar de tentar, não consigo promover mudanças significativas em minha instituição, visto os impedimentos e entraves burocráticos colocados pela estrutura organizacional e regulamentar”* (SERVIDOR R16).

Verifica-se, porém, que a posição hierárquica é um item de diferenciação na promoção de mudanças nas Instituições. Isto fica bem claro nas palavras do servidor R13:

*“Trabalho no setor estratégico de planejamento e projetos e, portanto, estou numa posição bem diferente da maioria dos colegas, por gozar de certa autonomia”.*

Conforme já exposto, no bojo das Instituições totais, disciplinares e burocratizadas dificilmente o indivíduo tem a

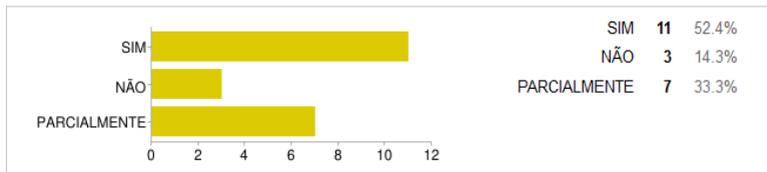
possibilidade de desenvolver o pensamento crítico, construtivo e criativo. Pode-se constatar esta realidade no gráfico supracitado, onde autonomia e liberdade (próprio de ambientes de inovação) não são encontradas nas Instituições entrevistadas.

Além de haver poucos espaços para desenvolvimento do potencial criativo e, conseqüentemente desenvolvimento da liberdade e autonomia dos sujeitos, outro fator impacta na motivação do servidor, o arcabouço legal.

Conforme 52,4% dos servidores respondentes, representando no gráfico 67, eles sempre buscam inovar e fazer diferente ou melhor, porém esbarram em burocracias e impedimentos legais.

Por outro lado, 47,6% dos servidores indagaram que não buscam inovar e outros inovam de maneira parcial, justamente pelo ambiente restritivo no qual eles estão incutidos.

Figura 80 - Gráfico Busca pela inovação por parte dos servidores



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme abordado por Amábile (1998), é primordial que a organização incentive um ambiente de criatividade, e que os líderes deem liberdade aos indivíduos, desafie-os a serem criativos, proporcionem um suporte organizacional (técnico e financeiro) e acima de tudo, foquem no conhecimento sistêmico.

Conclui-se assim, que neste Componente Organizacional, apesar de ser um dos mais flexíveis, com relação ao desenvolvimento de um ambiente de inovação, ainda existem fatores internos como cerceamento da autonomia, o pouco investimento em aprendizagem e a falta de motivação dos servidores que diminuem a efetividade do processo criativo.

#### 4.2.4.4 Quadro Síntese (Pessoas)

Por fim, buscou-se verificar se Componente Organizacional “Pessoas” tendia a possuir elementos que propiciavam a criatividade ou

a estaticidade, esquematizou-se assim um quadro sintetizando todos os dados analisados.

A partir do levantamento dos elementos observáveis, em cada uma das dimensões estudadas, pode-se constatar que o Componente Organizacional “Pessoas” possui características e elementos que favorecem o potencial criativo, ou seja, que propicia o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Esta análise deu-se a partir da porcentagem levantada em cada uma das dimensões questionadas junto aos respondentes.

A frequência com que se constataram elementos que favoreciam um ambiente criativo e com autonomia foi de 57%, em relação ao número elementos observáveis.

Quadro 23 - Quadro Síntese (Pessoas)

	Estaticidade				Criatividade				
	-				+				
	71- 100%	61 -70%	51 - 60%	Até 50%		Até 50%	51 - 60%	61 -70%	71- 100%
<b>Autonomia</b>									
Ambiente propício à autonomia e liberdade			x						
Sentimento de pertencimento à Instituição				x					
Promoção de um ambiente de criatividade	x								
Pensamento e reflexão crítica dos servidores							x		
<b>Aprendizado</b>									
Investimento em aprendizado por parte da Instituição				x		x			
Busca de novos objetivos e aprendizagem						x			
Compartilhamento de informações por parte da Instituição				x		x			
Interação e compartilhamento de informações entre servidores				x		x			
<b>Motivação</b>									
Incentivos à motivação						x			
Impacto do ambiente sobre a criatividade									x

Fonte: Elaborado pelo autor

O próximo item do estudo abordará os condicionantes de homogeneização, ou seja, fatores que impedem uma maior flexibilização e discricionariedade na Gestão Pública. Conforme visto, um ambiente de inovação está galgado na autonomia, na utilização de materiais e ambientes adequados, na criatividade e, sobretudo, na gestão participativa e transparente.

Ao contrário do que é preconizado nestes princípios, os condicionantes de homogeneização tendem a padronizar processos, padrões e atitudes, o que interfere na construção de uma Gestão Pública mais flexível e inovativa.

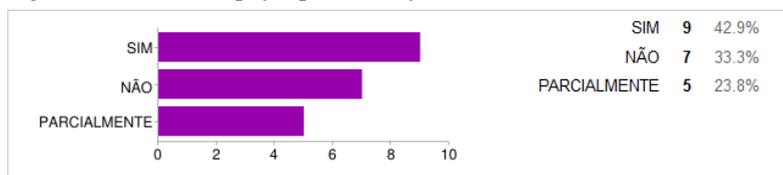
#### 4.3 CONDICIONANTES DE HOMOGENEIZAÇÃO

Após a aplicação dos questionários e diante das entrevistas feitas junto aos servidores que ocupam cargos estratégicos em cada um dos Três Poderes, visou-se analisar quais os elementos que não propiciavam o desenvolvimento de um ambiente de inovação em cada um dos Componentes Organizacionais estudados.

Desta forma, após o refinamento das informações coletadas nas entrevistas e nos questionários, elencou-se alguns condicionantes de homogeneização (fatores impeditivos). Dentre eles, os servidores explicitaram: as Leis, Normas e Rotinas administrativas internas.

Diante da afirmativa, “a instituição não concede espaços para inovar ou priorizavam a conserva cultural”, 23,8% dos servidores indagaram que a instituição concedia de forma parcial. Outros 42,9% explicitaram que sim, a Instituição não concedia espaços para inovar ou priorizavam a conserva cultural. Por fim, 33,3% dos servidores não concordaram com a afirmativa supramencionada, ou seja, suas Instituições concedem espaços para os servidores inovarem e não priorizam a conserva cultural, o que torna o ambiente mais dinâmico.

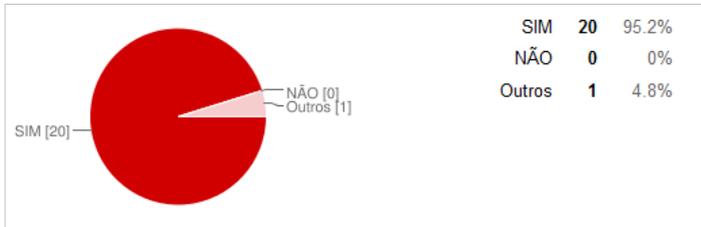
Figura 81 - Gráfico Espaços para inovação e conserva cultural



Fonte: Elaborado pelo autor.

Complementar ao gráfico anterior, os servidores opinaram ainda se estes acreditavam que suas Instituições poderiam promover uma maior flexibilidade nos seus processos. O resultado demonstrou que mais de 95% dos entrevistados afirmaram que sim.

Figura 82 - Gráfico Flexibilidade nos processos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Este resultado é reflexo de padrões pré-estabelecidos em cada um dos Três Poderes, bem como a constituição de rotinas, espaços e comportamentos estáticos.

Recorrendo às Teorias: Institucional e Neo-institucional, destaca-se que as Normas, Regimentos, Leis e Rotinas internas podem ser caracterizadas como elementos de padronização de comportamentos e disseminação de uma identidade organizacional entre os funcionários.

Segundo Peci (2006), esse processo de padronização é definido como isomorfismo. Para a autora é um processo limitador que força determinado grupo a se parecer com outros grupos que estão diante do mesmo conjunto de condições ambientais. Assim, o isomorfismo é proposto como elemento basilar para compreender a política e os ritos de muitas organizações modernas, num contexto pós-weberiano.

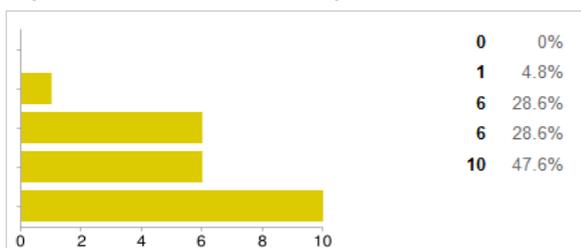
Assim, a sociedade moderna tornou-se uma “sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 8).

Visão que vem ao encontro do que expõe Peci (2006, p. 9), ao explicar que “a agenda empírica do novo institucionalismo tem enfatizado, principalmente, o isomorfismo estrutural entre firmas e organizações públicas em sociedades modernas como um aspecto do processo de burocratização”.

Desta maneira, o condicionante de homogeneização que estrutura essa padronização organizacional nos Três Poderes é a Burocracia.

Com relação à Burocracia em cada um dos Três Poderes, 47,6% dos servidores acredita que sua Instituição é extremamente burocratizada e a legislação impede o processo de inovação e criatividade. Outras questões ainda foram apontadas pelos servidores, como a necessidade de modificações estruturais, a fim de propiciar uma maior flexibilização estrutural (28,6% dos servidores) e a necessidade de modificações pontuais (destacado por 28,6% dos servidores). Por fim, um dos servidores considera a estrutura adequada ao processo de inovação e criatividade.

Figura 83 - Gráfico Estrutura organizacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Weber (1982, p. 229):

A burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso. Uma relação hierárquica se estabelece, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema demandando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade. Nesse contexto, a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas.

Evidencia-se assim, que o aparato burocrático se estrutura como um instrumento de poder e dominação na Administração Pública.

Segundo Meneghetti e Faria (2011, pág. 430), “Tragtenberg recorre a Hegel (2000) exatamente para analisar a burocracia como

poder administrativo e político, a partir do conceito deste de que o Estado é a organização (burocracia pública) acabada”.

O Estado, tido como representante dos interesses da maioria, na realidade favorece os interesses particulares. Assim, “as finalidades do Estado são as da burocracia e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado” (TRAGTENBERG, 1974, p. 24).

Nesse sentido, o Estado garante o controle político-social, influenciando diretamente a reprodução das demais organizações na sociedade (MENEGETTI; FARIA, 2011).

Desta forma, a Burocracia é uma forma legitimada de utilização do aparato Estatal em prol de interesses de um grupo ou grupos dominantes.

Assim, a estruturação do Estado visa manter a ordem vigente, criando normas, regras, hierarquias. Todo este sistema burocrático serve apenas para garantir a reprodução do sistema e o equilíbrio estrutural (MENEGETTI; FARIA, 2011).

Nas palavras do servidor E2, a Burocracia está institucionalizada em todos os poderes:

*“Entra assim a questão das Reformas, reforma política, reforma do judiciário”.  
Reitera ainda que “o estado e a federação precisa se desburocratizar, é o que emperra o investimento. Precisamos buscar mecanismos para buscar a desburocratização. Facilitar o estabelecimento, perder menos tempo atrás de serviços, pois tempo é custo”.*

Ainda segundo o servidor E2, se faz necessária a modificação da carta magna, tendo em vista que a legislação emperra a inovação e a mudança:

*“Eu que venho do legislativo municipal, vejo que é a mesma coisa no legislativo estadual, a burocracia está em todo o lugar e se ancora nas leis para buscar legitimidade”.*

No caso dos partidos políticos verifica-se que também são incorporados pela burocratização. Conforme aduz Tragtenberg (1981),

as diferenças entre os partidos brasileiros são de rótulo. Eles se constituem nos viveiros de uma nova burocracia tecnocrática que, legitimada pelo voto popular, melhor poderá explorá-lo e dominá-lo.

Esta visão é ampliada e corroborada por Meneghetti e Faria (2011), ao enaltecerem o caráter excludente da burocracia:

Na esfera política, a participação das pessoas perde sentido, sobretudo, porque as pessoas não participam de fato das decisões relevantes. É fortalecida a aparência de que a democracia é efetivamente o regime político dominante. Isso ocorre por meio dos partidos políticos e sindicatos, vistos como organizações burocráticas que criam a falsa sensação de participação democrática nas decisões políticas da sociedade (MENEGETTI; FARIA, 2011, p. 433).

Para Prestes Motta (1979), este simulacro de participação é uma forma de manutenção de poder, onde a capacidade do indivíduo em influenciar na mudança organizacional está intimamente ligada com a sua posição e o seu poder na Instituição.

Fica evidenciado que o poder político, ideológico e econômico está centralizado em um pequeno grupo. Assim, utilizam-se da burocracia e do arcabouço legal para decisões que muitas vezes não condizem com os anseios dos servidores e da população.

A fim de dirimir esta lacuna, os servidores foram questionados com base em sua experiência na Administração Pública, se o Arcabouço Legal poderia impedir ou facilitar o processo de Inovação e o motivo. A visão dos servidores foi basilar para o entendimento do contexto e da percepção (empírica) que os mesmos tinham acerca da relação entre a burocracia, legislação e o processo de inovação.

Alguns servidores afirmaram que o arcabouço legal não impede o processo de inovação.

Segundo o servidor R2 é uma questão de liderança, visão esta compartilhada pela servidora R1 quando complementa asseverando que vontade, estratégia e disciplina são fatores essenciais:

*“[...] Depende do Planejamento Estratégico e da vontade do líder mor”.*

*“Pela experiência de 10 anos na gestão pública, acredito, que o processo de inovação depende da vontade, disciplina e estratégia das pessoas. Logo, o arcabouço legal, teórico e proposto pelos parlamentares norteia o exercício fundamental de formulação, bem como o desenvolvimento da inovação na organização”.*

O servidor R13 também não acredita que o arcabouço legal possa impedir o processo de inovação, bastando uma adequação entre demanda e dispositivos legais:

*“Desde que os dispositivos legais atendam às demandas pontuais de cada instituição e defina suas particularidades, pode facilitar”.*

Os servidores abordaram ainda a discricionariedade das Instituições quanto ao tema, não acreditando que a Lei possa interferir no processo de inovação:

*“Acho que depende das instituições”  
(SERVIDOR R21).*

*“Acredito que o Arcabouço Legal não impede o processo de inovação, pode somente retardar alguns procedimentos necessários” (SERVIDORA R3).*

Assim, transcreveu-se em um quadro a opinião de todos os servidores respondentes que corroboravam da ideia que a Legislação impedia o processo de inovação:

Quadro 24 - Fatores de Impedimento

Fator	Trecho das Entrevistas
Necessidade de adequação Legal	<i>“Sim, impedir. A construção legal precisa sofrer significativas mudanças para que as adequações não sejam consideradas ilegalidades no que tange o processo de inovação. Considerando-se que ma administração pública só é permite aquilo que está previsto em lei, o ajuste da legislação às demandas de inovação faz-se imprescindível à realidade organizacional da instituição em que trabalho, bem como em nível nacional”.</i>
Análise do Agente Público	<i>“Ele pode tanto facilitar como dificultar. Vai depender de seus dispositivos e a governabilidade que o administrador público terá em suas decisões”.</i>
Análise do Agente Público	<i>“Ele pode dificultar, mas jamais impedir, pois basta boa vontade e capacidade de interpretação do que é legal e ilegal, afinal a legislação não nos impede de inovar”.</i>
Burocracia	<i>“Acredito que pode facilitar quando a legislação não tornar as mudanças organizacionais burocráticas”.</i>
Burocracia	<i>“Pode impedir. Pois nossas leis estão defasadas e o lado burocrático impede certas inovações, exigindo coisas que se fazem desnecessárias, e tornando o processo de inovação mais lento e desencorajado”.</i>
Burocracia	<i>“Impedir. Tem muitas situações contraditórias no que diz respeito à burocracia. Com um sistema legal frágil, é difícil pensar/executar inovação”.</i>
Burocracia	<i>“Justamente pela burocracia que temos dentro do tribunal esse processo de inovação fica a restrito a programas”.</i>
Burocracia	<i>“Algumas resoluções devem ser atualizadas e revisadas para atender melhor a real necessidade. Porém, infelizmente, certo grau de burocracia é fundamental para preservar a Instituição e o interesse público”.</i>
Burocracia	<i>“Sem dúvidas. Muitos órgãos públicos têm estruturas engessadas que absorvem toda a energia organizacional para se justificar e enfrentar a rotina burocrática do dia a dia”.</i>

Burocracia	<i>“Impedir, pois há excesso de práticas antiquadas e improdutivas no serviço público”.</i>
Burocracia	<i>“Pode impedir o processo de Inovação quando engessa determinados projetos que esbarram em questões legais, que muitas vezes estão ultrapassados ou não condizem com a necessidade da instituição”.</i>
Desenvolvimento de novas estruturas	<i>“Impedir, pois teríamos que desenvolver novas estruturas de gestão pública que poderiam estar sendo barrados na legislação”.</i>
Impedimento da autonomia	<i>“Vejo apenas a influência negativa, no sentido de vetar algumas iniciativas. No entanto, a legislação, ao meu ver, não facilita o processo de inovação”.</i>
Isomorfismo	<i>“Sim, se tratando da PMSC, a legislação impede muito o crescimento tecnológico e inovação estrutural, por se tratar do militarismo antiquado”</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Visão equânime foi explicitada pelo servidor E3:

*“Sem dúvida impede, ainda que a adesão à informática venha produzindo efeitos no sentido de agilizar a prestação de serviços, embora muitas vezes não seja correspondida tal vantagem com a melhora de qualidade. Pelo contrário. Há de se buscar um meio termo, pois ainda prevalece o brocardo: a pressa é inimiga de perfeição, em contraste a outro: Justiça tardia não é Justiça”.*

Conforme grande parte dos respondentes, o arcabouço legal vigente pode impedir o processo de inovação na Gestão pública. Porém, alguns dos servidores asseveraram que não, caracterizando uma visão que vem de encontro à grande maioria. Assim, é necessário que haja um cuidado ao se analisar os procedimentos burocráticos nas Instituições.

Como expôs Prestes Motta (2001, p.66),

*“a burocracia também adaptou-se às condições da época, tornando-se mais flexível para atender às demandas mais recentes da tecnologia e do mercado, criando novos instrumentos de controle e tornando-se mais sofisticada enquanto aparelho ideológico reprodutor da dominação, dando origem, desse modo, a uma nova noção de burocracia – a burocracia “flexível”–, e não a uma organização pós-burocrática ou pós-moderna”.*

Assim, a burocracia reflete-se como um sistema bem estruturado, atemporal e que utiliza de vários instrumentos para perpetuar o seu real propósito.

Conforme visto, a autonomia é uma das características de um ambiente inovador. Esta característica, porém, não está em consonância com o aparato burocrático. Para Meneghetti e Faria (2011, p. 428), “burocracia é oposto de autonomia, tanto individual como coletiva”.

A burocracia enquanto condicionante de homogeneização atravanca o desenvolvimento de um ambiente de inovação. No componente “Estrutura”, pois a Legislação impede a celeridade e o

atendimento dos interesses da grande maioria. No componente “Infraestrutura e Tecnologia da Informação”, pois há uma centralização de informações nas hierarquias superiores. Quando relacionamos com o componente “Pessoas”, a burocracia vai de encontro à autonomia do sujeito e o seu poder propositor e crítico. Por fim, no componente “cultura”, as ideologias perpassadas em cada uma das hierarquias tornam-se normas e costumes legitimados.

Nas palavras do servidor E2:

*“A burocracia impede o novo que está por vir, não temos o novo, o modelo está retrógrado, temos que buscar por isso a importância da renovação das cabeças pensantes. Os dinossauros que estão no poder não têm interesse nas mudanças que venham a acontecer, que reformas venham a acontecer, porque aqueles que estão lá se perpetuam pelo sistema que está ali criado. A vinda do novo é uma ameaça, o novo é uma ameaça à burocracia”.*

Concordando ainda com o exposto pelo servidor E2 e utilizando um tom descontraído na entrevista, o servidor E3 afirmou que:

*“A burocracia engessa, muitas vezes, o serviço público. Trata-se de um fato público e notório, objeto inclusive de protestos e até de programas humorísticos”.*

Assim, é necessário que se trabalhe com um modelo ideal, algo que se possa vislumbrar no futuro. Este modelo ideal refere-se às possibilidades não realizadas pelo mundo social, esta perspectiva vem ao encontro do que se busca com a teoria crítica.

Segundo Caldas e Vieira (2006, p.60), “A base da teoria crítica está, pois, no seguinte postulado: é impossível mostrar as coisas como realmente são, senão a partir da perspectiva de como elas deveriam ser”. Assim, segundo os autores, a teoria crítica permite identificar as potencialidades, além de permitir uma visão mais

aprimorada de todo um sistema social, dessa forma, visando identificar os obstáculos à realização destas potencialidades.

Sendo assim, a teoria crítica trabalha com o desejável, com algo idealizado e que pode ser construído.

Para criação de um ambiente de inovação, tem de haver uma substancial mudança, tanto na Estrutura, quanto na Infraestrutura e na Tecnologia da Informação, na Cultura, mas principalmente no papel das Pessoas no contexto da Gestão Pública. As pessoas são o propósito da existência dos serviços públicos, resultando na geração de um valor intangível, o valor social.

O papel e a relevância da sociedade só terá significância, a partir do enfraquecimento da burocracia e do favorecimento de uma maior participação social. Conforme visto, a mudança tem de iniciar pelo indivíduo crítico e propositivo que busca uma melhora no seu status quo.

Segundo Prestes Motta (1978, p.72),

“A sociedade organizacional, é um ambiente desagradável para os indivíduos dotados de personalidade idealista, visto que, estes dificilmente poderão compatibilizar-se com a aceitação tácita das metas organizacionais, com as relações interpessoais estruturadas, com a tomada coletiva de decisão, com a responsabilidade difusa, com a obediência e com as relações pessoais de tipo manipulador”.

Segundo Tenório (2008), esta mudança de ambiente passa pelo conceito de cidadania deliberativa. Para o autor, significa dizer que as decisões devem ter origem em processos de discussão, que busque a inclusão, o pluralismo, igualdade participativa (entre os três setores), da autonomia e do bem comum. A partir desta proposição, é que as decisões passam a ter legitimidade, não sendo um simulacro de participação – como estruturado pelo sistema burocrático.

Sendo assim, a participação tem estreita vinculação com o processo de descentralização, podendo contribuir não apenas para democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa (TENORIO, 2008).

Segundo Castro (1995), a descentralização tem três aspectos importantes:

- necessidade de se democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder;
- fiscalização e acompanhamento das ações do poder público no sentido de garantir a participação societal na esfera pública por meio de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações efetivadas.

Conclui-se assim que a burocracia, enquanto condicionante de homogeneização, não proporciona a construção e desenvolvimento da Inovação nos quatro componentes estudados. Assim, com o intuito de se buscar uma modificação estrutural precisa haver primeiro uma análise crítica da Gestão Pública e seus reais propósitos. Há necessidade também de uma maior participação da sociedade em todos os âmbitos da esfera pública, buscando a descentralização de poder e atendimento de seus anseios.

#### 4.4 ANÁLISE DOS COMPONENTES ORGANIZACIONAIS

Após o levantamento dos dados referentes ao ambiente, em cada um dos componentes organizacionais, questionou-se os servidores quanto à influência do Aparato Legal na construção e desenvolvimento de um ambiente de inovação, em cada um dos componentes organizacionais estudados. O gráfico da figura 84 representa o levantamento feito.

Figura 84 - Gráfico Flexibilidade dos componentes organizacionais



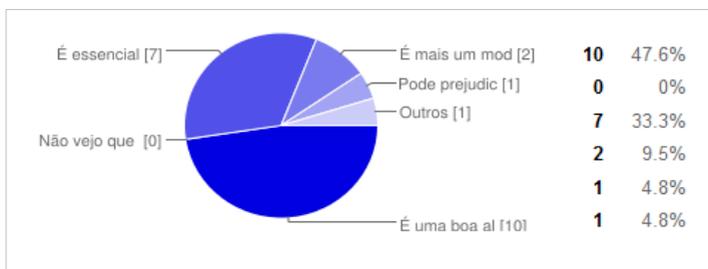
Fonte: Elaborado pelo autor.

O Resultado da pesquisa validou as conclusões obtidas nas análises. Assim, segundo os servidores respondentes, existe uma maior flexibilidade quanto à Legislação na “Infraestrutura Física/IT” e no componente “Pessoas”. Em contrapartida, a Cultura organizacional e a

Estrutura organizacional caracterizam-se como os componentes com menor potencial de flexibilidade.

Além da influência e consequente impacto da Legislação na flexibilidade das ações dos servidores, no escopo dos Três Poderes, os respondentes acrescentaram suas opiniões acerca da Importância da Inovação Organizacional. O gráfico da figura 85 demonstra que 80,9% dos servidores consideram que a inovação organizacional seja uma boa alternativa à gestão e/ou que seja essencial. Outros 9,5% acreditam que sejam mais um modismo, como tantas outras ferramentas de gestão. Para 4,8% da amostra a inovação organizacional pode ser prejudicial, visto que modifica a estrutura e o *status quo*. Por fim, um dos servidores não soube opinar acerca do tema.

Figura 85 - Gráfico Importância da Inovação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Fica nítida a importância dada à Inovação organizacional e a busca de alguns servidores por outras estratégias e procedimentos a fim de flexibilizar e inovar suas atividades cotidianas.

Para o Servidor E2 a busca pela inovação é essencial. Não é modismo até porque às vezes a administração pública cria vícios. Deve-se então, seguir as boas práticas, o que está dando certo, políticas públicas adequadas.

Na visão do Servidor (E1), acerca da Inovação organizacional:

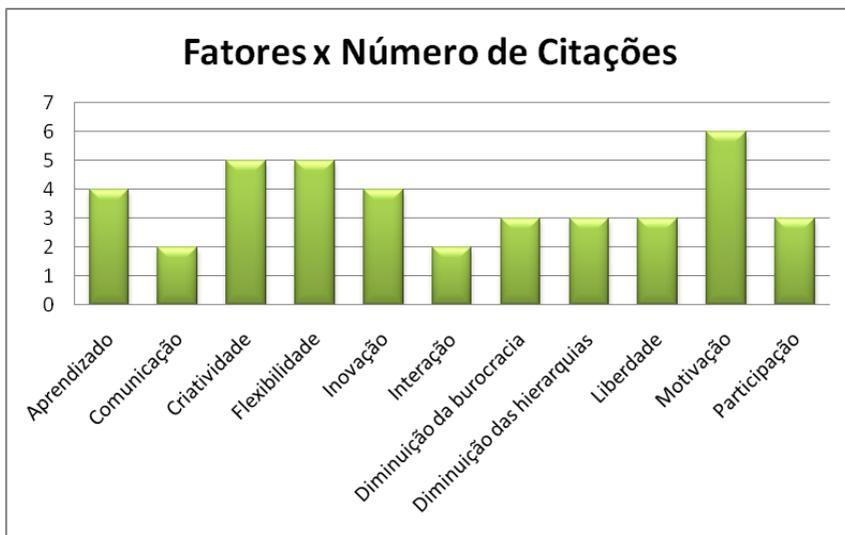
*“É uma prioridade, e deve-se trabalhar duro, dia a dia, para que esta faça parte da rotina”.*

Os servidores listaram ainda, três fatores que condicionam e propiciam o desenvolvimento de um ambiente de inovação. As respostas

foram diversas, porém, alguns fatores foram citados com uma frequência maior.

Esquemmatizou-se a frequência dessas respostas no gráfico da figura 86.

Figura 86 - Gráfico Fatores condicionantes de inovação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se pôde observar, vários destes fatores já foram abordados nas dimensões observáveis, em cada um dos componentes de inovação, conciliando assim o embasamento científico com a realidade observada.

O servidor R19 demonstrou certa descrença quanto à inovação na Gestão Pública ao abordar o isomorfismo e estaticidade do sistema:

*“A meu ver, quando se segue um padrão de sistemas e burocracias não cabe muito o que inovar, pois tudo faz parte de um conjunto que tem que ser seguido a risca para obter o resultado final”.*

A servidora R10 trouxe à tona, com muita sapiência, a questão do poder político na Gestão Pública:

*“O perfil dos líderes; a hierarquia que é bastante presente na Administração Pública e o poder político que é o que predomina. Se as pessoas que têm o poder político têm perfil favorável a isso, então esse ambiente tem chance de ser realidade. Não acho que tenhamos muitos políticos com esse perfil ainda. Mas, estamos começando a ter, porque fora do Estado, ou você atua nessa perspectiva ou você morre (para o mercado)”.*

Assim, o núcleo estratégico e político, de cada um dos três Poderes, também citou os fatores questionados aos servidores respondentes.

Segundo o Servidor E1, os três fatores que condicionam e propiciam o desenvolvimento de um ambiente de inovação, são:

*“Planejar, melhorar, definir melhor os objetivos”.*

Para o Servidor E2:

*“(...) qualificação técnica, bom atendimento (relacionamento) e uma estrutura organizacional transparente”.*

Segundo o servidor E3, as três principais características congregam:

*“(...)chefia eficiente, diálogo e capacitação”.*

Após a exposição e levantamento dos fatores que condicionam o desenvolvimento de um ambiente de inovação, objetivou-se discriminar as tendências e impedimentos buscados nos objetivos específicos do estudo.

Assim, com o intuito de enaltecer os pontos fortes dos componentes organizacionais e analisar os pontos fracos, recorreu-se aos estudos de Matthews et al (2009) e Mulgan e Albury (2003), que

tratam das tendências e dos impedimentos da Gestão Pública, respectivamente.

#### 4.4.1 Tendências

Com base nos estudos de Matthews et al (2009) ,foi constatada a existências de alguns pontos de convergência, nos três Poderes, que coadunam com os ditames preconizados pelos autores.

Destaca-se assim:

- *Integração Horizontal*

Conforme a análise dos respondentes, no componente “Estrutura” as formas laterais de comunicação e tomada de decisão em conjunto, apresentou características de uma estrutura orgânica. Assim, foi identificada certa interdependência em algumas áreas e as informações entre níveis hierárquicos similares ocorrem de maneira natural e fluida. Complementa-se ainda que os servidores destacaram de maneira positiva a delegação de tarefas.

- *Revitalização Função pública (ênfase na capacitação organizacional)*

No que tange a análise dos respondentes no componente “Cultura”, verifica-se que na Dimensão (Adaptabilidade), os servidores enaltecem características de uma cultura de inovação, principalmente no que se refere à promoção de processos de aprendizagem em todos os níveis e de forma continuada.

Constata-se ainda que os servidores destacaram características de um ambiente de criatividade no Componente “Pessoas”, referente ao elemento observável “busca de novos objetivos e aprendizagem”.

- *Melhoria dos serviços (ênfase sobre os benefícios de serviços centrados no cidadão)*

Os respondentes qualificaram de maneira positiva a busca de suas Instituições em interagir com os cidadãos para conhecê-los e atendê-los.

- *Uso de TI*

Ficou clara a tendência das Instituições na utilização dos Sistemas de Informação e do uso das Tecnologias da Informação. Quando foram analisados os elementos observáveis, mais de 92% deles qualificações que se aproximavam de uma estrutura orgânica de gestão.

Um ponto a ser destacado, dentre as tendências observadas nas entrevistadas e nos questionários, foi o senso crítico e vontade de modificar a realidade, por parte de alguns servidores. Isto demonstra que a Gestão Pública brasileira tem iniciado um processo de modificação e aprimoramento, principalmente quanto à qualificação positiva de pontos como:

- algumas organizações transformam seu presente para criar o futuro que desejam;
- grande parte dos servidores aproveita o acaso, mas não esperam por ele, pois a meta é criar o próprio destino;
- pensamento e reflexão crítica dos servidores;
- a ciência de que o ambiente impacta sobre a criatividade, por isso buscam um ambiente mais dinâmico e flexível.

#### **4.4.2 Impedimentos**

Algumas das categorias elencadas por Mulgan e Albury(2003) foram utilizadas no presente estudo para elencar os impedimentos verificados nos três Poderes do Estado de Santa Catarina.

Evidenciam-se assim os seguintes impedimentos:

##### *Falta de incentivos à inovação:*

Segundo a análise dos respondentes, suas Instituições ainda não proporcionam ambientes que visem à autonomia e liberdade dos servidores, quesito que impede o desenvolvimento da inovação e consequentemente de um ambiente de inovação. Além disso, os servidores não demonstraram sentimento de pertencimento à Instituição, fator basilar ao processo de inovação – tendo em vista que o ser humano é o centro do processo. Isto acarretou em uma análise negativa dos seguintes pontos similares:

- a) os objetivos pessoais dos indivíduos não estão alinhados aos objetivos da organização;
- b) as Instituições não têm valorizado os indivíduos e suas ideias, não permitindo sua participação ativa;
- c) as Instituições não valorizam as competências dos servidores;
- d) não há promoção de autonomia com a delegação de responsabilidade e autoridade aos servidores;
- e) as instituições não disponibilizam diferentes mecanismos para a participação e geração de ideias;
- f) as Instituições não motivam o indivíduo questionador e inquieto;
- g) os servidores acreditam que não há ainda a promoção de um ambiente de criatividade em suas respectivas Instituições;
- h) o acesso às informações, para tomada de decisão, ainda é centralizado nas hierarquias superiores;
- i) não há participação nas decisões finais da gestão.
- j) não promovem a participação dos servidores em múltiplos projetos;
- k) não fomentam canais de comunicação em todos os níveis e direções, de forma transparente e clara.

*Cultura de aversão ao risco:*

A cultura de aversão ao risco impacta diretamente na flexibilidade organizacional. Assim, os servidores abordaram de maneira negativa os seguintes quesitos:

- a) as instituições não permitem a flexibilidade para a adequação às novas e diversas demandas;
- b) não promovem a liderança pela competência dos indivíduos.
- c) não fomentam o desenvolvimento de redes de relacionamento internas e externas à organização.
- d) não fazem *brainstorming e benchmarking*.
- e) não exercitam o olhar diferente sobre o mundo.
- f) não questionam o sucesso, as regras e o *status quo*.
- g) não quebram padrões.
- h) são falhas ao incentivam a experimentação.
- i) tendem a não aceitar os erros como parte do processo de aprendizagem.
- j) falta-lhes desenvolver a visão sistêmica.

- k) não motivam os indivíduos a sonharem e buscarem realizar seus sonhos.
- l) não promovem comportamentos flexíveis, persistentes e tolerantes.
- m) não valorizam a intuição e a experiência.
- n) acarreta em negligência, por parte dos servidores quanto a estarem atentos aos desafios e oportunidades.

#### *Habilidades de mudança e gerenciamento de riscos:*

Conforme a exposição dos servidores as instituições ainda tendem ao conservadorismo, fator que impede a dinamicidade dos processos e fomento à mudança.

Assim, constata-se que a estrutura ainda é verticalizada, os sistemas de planejamento e controle ainda são falhos, a troca de informações entre diferentes hierarquias ainda é centralizada e os níveis de padronização e formalização impedem que os servidores proponham processos diferenciados e adequados às demandas do dia a dia.

Deste modo, interpreta-se que diante dos elementos observáveis em cada uma das dimensões dos componentes analisados, os Impedimentos tendem a prevalecer sobre as tendências.

É notável a caracterização de uma estrutura orgânica no componente organizacional “Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação”, onde se identificou fatores que propiciam o desenvolvimento de um ambiente de inovação, seguido pelo componente “Pessoas” – que também demonstrou ser um componente com forte potencial de inovação.

Em contrapartida, nos componentes “Cultura organizacional” e “Estrutura organizacional” foram constatados o maior número de elementos observáveis que impedem o desenvolvimento de um ambiente de inovação.

Como já explicitado, os condicionantes de homogeneização organizacional, sob a figura da burocracia, são os principais fatores de estagnação destes dois componentes.

Cabe à Gestão Pública enaltecer e desenvolver ainda mais os componentes tidos como “inovadores” neste trabalho, e principalmente, aprimorar e flexibilizar as dimensões analisadas nos componentes “Estrutura organizacional” e “Cultura organizacional”.

Esta flexibilização, que visa à desconstrução de paradigmas burocráticos arraigados à Administração Pública, é ainda o ponto chave

para desenvolver-se um ambiente propício à inovação – ambiente este, que tenha em seu âmago um único objetivo, a geração do bem estar social.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Gestão Pública, bem como as organizações que a compõem têm passado por profundas transformações em suas estruturas. Assim, é necessário haver adequação às novas demandas sociais, políticas e econômicas visando o bem comum, a geração de valor social.

A inovação apresenta-se como uma alternativa de propiciar celeridade, flexibilidade e acima de tudo dinamicidade na Gestão Pública.

Segundo Gary Hamel (2007), a inovação em gestão é tida como processos que permitem a evolução e quem sabe, o avanço no decorrer do tempo das práticas e princípios das organizações. Ainda segundo o autor, ao se analisar um século da história industrial, constata-se que tradicionalmente foi a inovação em gestão que permitiu que as organizações atingissem novos patamares de desempenho.

De acordo com Machado (2007, p. 8), “formas diferentes de organização influenciam diferentemente o ritmo e o tipo de inovações, conforme as características do seu ambiente”.

Assim, para que a inovação tenha efetividade no escopo da Gestão Pública é necessário que haja a criação de um ambiente para que ela possa se desenvolver e fatores que a impulsionem.

Assim, buscou-se através deste estudo diagnosticar os fatores que condicionam o desenvolvimento de um ambiente de inovação. Para isso, foi empregado o estudo de análise ambiental, proposto por Fiates et. al (2010), no qual elucidam que o ambiente de inovação deve ser abordado sob a égide dos seguintes componentes organizacionais: Estrutura, Cultura, Infraestrutura Física/Tecnologia da Informação e as Pessoas.

Foram entrevistados servidores da Administração Direta que ocupavam cargos estratégicos nos três Poderes: (Deputado Estadual, representando o Poder Legislativo); (Juiz do Tribunal de Justiça, representando o Poder Judiciário) e (Secretário de Estado, representando o Poder Executivo). A partir da análise das entrevistas pode-se compor parte dos dados qualitativos do estudo.

Aplicou-se ainda um questionário misto, junto a servidores que ocupavam cargos de chefia, direção e cargos operacionais nos Três Poderes. Objetivou-se assim, analisar o ambiente da Administração Pública sob diferentes óticas, propiciando uma análise mais fidedigna da realidade. O questionário compôs a parte quantitativa do estudo,

utilizando-se de parte das respostas das questões abertas para complementar os dados qualitativos.

Padronizou-se a análise das dimensões, de cada um dos Componentes Organizacionais, a partir dos elementos observáveis identificados.

Para Estrutura, foi utilizada a metodologia proposta por Volberda (1998), destacada nos estudos de Dellagnelo (2003; 2006), sobre o potencial de flexibilidade de uma organização.

O mesmo estudo de Volberda (1998) serviu de base para a análise do Componente organizacional (Infraestrutura/Tecnologia da Informação), tendo em vista sua amplitude e aplicabilidade.

Para o componente organizacional (Cultura) foi aplicada a metodologia desenvolvida por Fiates (2011) que destaca a mensuração de um ambiente de inovação a partir de algumas características de uma cultura inovadora.

No componente (Pessoas), os estudos de Amábile (1997) e Bes; Kotler (2011) puderam servir como base da metodologia de análise das dimensões encontradas em um ambiente de inovação. Dentre elas estão, a autonomia do sujeito, a criatividade e a motivação.

A pesquisa concluiu que a Estrutura Organizacional e a Cultura são os componentes mais inflexíveis para se desenvolver um ambiente de inovação nas organizações estudadas e a “Infraestrutura Física/TI” e “Pessoas” são os componentes que possuem mais características de flexibilidade para o desenvolvimento do ambiente de inovação.

Destaca-se ainda a dicotomia na percepção dos respondentes que ocupam cargos de nível de direção, chefia e os servidores que ocupam postos de subordinados. Além da incongruência na visão dos respondentes, houve uma diferenciação da percepção dos entrevistados (deputado, juiz e secretário de estado), em alguns quesitos, acerca de um mesmo tema.

Com o intuito de acurar o estudo, analisou-se as tendências e impedimentos, segundo os estudos de Mulgan e Albury (2003) e Matthews et al (2009), respectivamente.

Assim, para caracterizar as tendências de inovação, levantou-se os elementos observáveis, em cada um dos quatro componentes de inovação, que se aproximavam de um ambiente de inovação (segundo as perspectivas de flexibilidade, criatividade, cultura de inovação e estrutura orgânica).

A partir da análise dos elementos observáveis, as dimensões que se caracterizavam como pontos fortes e tendências, representaram assim:

**- Componente Estrutura;**

Dois itens da Dimensão Processos de regulação do Comportamento (regulações de ajustes mútuos e regulação da tomada de decisão);

**- Componente Cultura;**

A tendência percebida foi na Dimensão (Adaptabilidade);

**- Componente Infraestrutura Física/TI;**

Com relação a este componente, todas as dimensões apresentaram tendências ou pontos fortes. Dois pontos de impedimento, caracterizados como elementos de uma estrutura mecanicista, serão abordados mais à frente.

**- Componente Pessoas;**

A tendência percebida refere-se às dimensões (Aprendizado e Motivação).

Em contrapartida, os impedimentos foram categorizados conforme os aspectos que se contrapunham às características de um ambiente de inovação (estrutura mecanicista, cultura conservadora, e ambiente de estaticidade). Os elementos observáveis, constatados nos Impedimentos, representaram respectivamente:

**- Componente Estrutura**

Caracterizam-se como impedimentos elementos observados nas dimensões (Forma organizacional básica e Sistema de planejamento e controle). Dois itens da dimensão (Processo de regulação), também podem ser elencados: Especialização e Regulação do comportamento.

**- Componente Cultura**

Os impedimentos percebidos referem-se às dimensões (Missão, Envolvimento, Consistência ou Coerência e Difícil de ser observado).

**- Componente Infraestrutura/TI**

Apenas dois itens deste componente foram elencados como impedimentos ou pontos fracos (Acesso à informações para tomada de

decisão – da dimensão “Layout/Ambientes”) e (Acesso a novos equipamentos e materiais de trabalho – da dimensão “Aquisição de informações”).

### **- Componente Pessoas**

O impedimento observado foi na dimensão “Autonomia”.

Verifica-se que os elementos que impedem a construção e desenvolvimento de um ambiente de inovação superam as tendências diagnosticadas.

A partir deste diagnóstico, ficou evidenciada a existência de fatores que interferiam no desenvolvimento de um ambiente inovativo, em cada um dos Três Poderes, o que remeteu à análise dos condicionantes de homogeneização.

Constatou-se, através das entrevistas e dos questionários aplicados, que estes condicionantes estavam ligados às normas, regimentos e leis, o que inviabilizava uma flexibilidade das ações dos servidores.

Este potencial de flexibilidade estava diretamente ligado à burocracia e todo o seu Sistema. A crítica foi de que, o atual arcabouço legal, não proporcionava uma dinamicidade maior para o desenvolvimento dos componentes organizacionais e conseqüentemente, das ações discricionárias dos servidores. Sejam por questões e padrões já estabelecidos e que se encontram incrustados no âmago da Gestão Pública, seja pelo fato de que quanto mais estático e mais burocratizado, maior o poder e controle na mão de pequenos grupos de interesse.

Neste bojo, há o ideário de que todos os atos do servidor público devem estar respaldados pelas diretrizes legais, o que não é antirrepublicano, porém este mesmo ideário culmina em uma subserviência ao Sistema Burocrático, colocando o sujeito (enquanto cidadão e servidor) em um papel de não questionador, impedindo sua capacidade dialógica e parentética frente à sua realidade.

Assim, a burocracia (na figura da legislação) foi relatada como o condicionante-chave de homogeneização, ou seja, um fator que impede e que padroniza os setores de uma mesma Esfera da administração Pública – não levando em consideração as especificidades e particularidades da Gestão.

Conforme expôs Guerreiro Ramos (1983, p. 196), “a burocracia não tem natureza, tem história. Conferir-lhe atributos fixos e imutáveis é incidir num erro de perspectiva histórica”.

Este cenário impacta em uma Gestão Pública isomórfica que não consegue atender de maneira consentânea aos anseios dos cidadãos (internos e externos) na sua pluralidade, bem como não atentando às características individuais de cada indivíduo.

## 5.1 RECOMENDAÇÕES

Consoante ao que foi exposto na parte introdutória deste trabalho, objetivo deste estudo foi de analisar o ambiente de inovação no âmbito da Administração Pública Direta. Verifica-se, porém, que algumas arestas ainda necessitam ser preenchidas.

Desta forma, elencam-se as seguintes recomendações:

- Aprimorar e ampliar os componentes de inovação a fim de congregar outras possíveis necessidades organizacionais;
- Ampliar o estudo para outros entes da Administração Pública (municipal e federal) com o intuito de ter um apanhado de outras particularidades e necessidades da Administração Pública;
- Analisar as melhores práticas nas Instituições Públicas de forma a criar uma cultura inovadora no âmbito da Gestão Pública;
- Criar assim, a partir de uma análise global, uma ferramenta específica para cada tipo de ente da Administração, a fim de atingir a Gestão Pública brasileira como um todo.

Conclui-se assim, que a Inovação não é a resolução de todos os males na Gestão Pública, porém é uma excelente ferramenta para minimização e aprimoramento dos serviços Públicos como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.
- AGUNE, R. **O Governo no Século XXI**. In: Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo / Roberto Agune [et al.] São Paulo : Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. 167 p.
- ALENCAR, E. M. L. S. **Como desenvolver o potencial criador** (10ª ed.). Petrópolis: Vozes, 2005
- AMABILE, T.M. **How to kill creativity**. Harvard Business Review, September/October, pp. 76-87, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Motivating creativity in organisations: on doing what you love and loving what you do**. California Management Review, Fall, Vol. 40 No. 1, pp. 39-58, 1997.
- AREZZO, D. C. de. **Introdução à administração pública**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1999.
- ARRUDA, M. F. **Cultura Organizacional e Inovação**: estudo de caso em um hospital privado com características de inovação no município de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas De São Paulo, Tese de Mestrado(2006).
- BARACCHINI, S.A. **A Inovação presente na administração pública brasileira**. Revista de Administração de Empresas, v. 42, n. 2, p. 105, 2002.
- BARBIERI, J. C. et al. **Organizações Inovadoras: Estudos e Casos Brasileiros**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BAZZO, W. A.; COLOMBO, C. R. **Educação tecnológica contextualizada**: ferramenta essencial para o desenvolvimento social brasileiro. *Revista de Ensino de Engenharia, Florianópolis*, v. 20, n. 1, p. 9-16, 2001

BEKKERS, V.J.J.M., TUMMERS, L.G. AND VOORBERG, W.H. **From public innovation to social innovation in the public sector**: A literature review of relevant drivers and barriers. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2013.

BES, F. T. ; KOTLER, P. **A Bíblia da Inovação**: princípios fundamentais para levar a cultura da inovação contínua às organizações. São Paulo: Lua de Papel, 2011.

BIGNETTI, L.P. **As inovações sociais**: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos* 47(1):3-14, janeiro/abril 2011

BOLLIGER, S. **Inovação depois da Nova Gestão Pública**. In: *Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo / Roberto Agune [et al.]* São Paulo : Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. 167 p.

BORINS, S. **Innovation, success and failure in public management research**: some methodological reflections. *Public Management Review*, v. 3, n. 1, p. 3-17, 2001.

\_\_\_\_\_. **Innovation with Integrity**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998

\_\_\_\_\_. **What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada**. *Journal of Policy Analysis and Management* 19:46-74, 2000.

BRAGA, L. V., ALVES, W. S., FIGUEIREDO, R. M. D. C., & SANTOS, R. R. D. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 59, n. 1, p. 05-21, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).  
Acesso em: 29 jun. 2015.

BRASIL. **Dialoga Brasil**, 2015. Disponível em:  
<http://dialoga.gov.br>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BRASIL. **Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: 29 jun. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração burocrática à gerencial**. Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública. In: **Administração pública gerencial - a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

CARVALHO, C.A; VIEIRA, M.M.F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação**. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.) Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASTRO, M. H. “**Reforma do Estado e democratização local**.” In: VILLASBÔAS, Renata; TELLES, Vera (Orgs.). Poder local, participação popular, construção da cidadania. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p. 11-14.

CHAGNAZAROFF, I. B. **Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência**. VII Congresso Internacional

del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de La Administración Pública, Lisboa,,Portugal, 8-13 Oct. 2002.

CHER, R. **Empreendedorismo na veia** : um aprendizado constante. Rio de Janeiro: Elsevier; SEBRAE, 2008. 228 p.

CLOUTIER, J. **Qu'est-ce-quel'innovation sociale?** In: CRISES. Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales Cahiers du CRISES. Québec, 2003.

COLLIS, J; HUSSEY,R. **Pesquisa em administração**: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CURRIE, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D. & McManus, S., 2008. **Entrepreneurial leadership in the English Public Sector**: Paradox or Possibility, Public Administration, 86, Iss: 4, 987–1008.

DE SOUZA PIRES, J. C.; MACÊDO, K. B.. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. RAP Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

DELLAGNELO, E., MACHADO-DA-SILVA, C. Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? O&S, v.7, n.19, 2000.

DEMO, P. **Pesquisa e construção de conhecimento** : metodologia científica no caminho de Habermas. 2 ed. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1996. 125 p

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367p.

DIAS, I. M.. **Práticas de Inovação em Gestão Pública**. In: Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo / Roberto Agune [et al.] São Paulo : Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. 167 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.** In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

DRUMOND, A.M.; SILVEIRA, S. F.RAMOS e SILVA, E. A. **.Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação.** *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol.48, n.1, pp. 3-25

DUNCAN, R. B. **Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty.** *Administrative Science Quarterly*, V. 17, P. 313-327, 1972.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios.** 6. ed. São Paulo: Pioneira, 2000. 378p.

EBSCO. **Information Services.** Disponível em:  
<<http://www2.ebsco.com/pt-br/app/AboutUs/Pages/abouteis.aspx>>  
Acesso em: 1 jul. 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação.** Canada School of Public Service. Cartilha da gestão do conhecimento no serviço público /. Guia sobre a gestão de riscos no serviço público /Stephen Hill. – Brasília, 58 p. Cadernos ENAP, n. 30, 2006.

FARAH, M. F. S. **Inovação Pública.** *Revista Gv-Executivo*, São Paulo, v. 4, N. 2, P. 41-45, 2005.

FARNHAM, D. E HORTON, S.. **Managing The New Public Services.** London: MacMillan Press Ltd. 1996

FERREIRA, C. **Redes de inovação e políticas públicas: conceitos, modelos analíticos, abordagens empíricas e preocupações das políticas na atualidade.** *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*

(GOT), n.º 4 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 109-128. 2013.

FERREIRA, M. C.; ASSMAR, E. M. L. **Perspectivas epistemológicas, teóricas e metodológicas no estudo de Cultura Organizacional**. In: IX Congresso COPPEAD de Administração, Rio de Janeiro, 2002.

FERREIRA, M. S. Polissemia do conceito de instituição: diálogos entre Goffman e Foucault. ECOS, Niterói, 2012, v. 1, no 1, p. 74-86.

FERRO, J. R.; TORKOMIAN, A. N. V. **A criação de pequenas empresas de alta tecnologia**. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 43-50, 1988.

FIATES, G.G.S. **Cultura Organizacional para a Inovação**. Apostila para Educação a Distância. São Paulo: 2011, 2011.

\_\_\_\_\_, J. E. A., SERRA, F. A. R., FERREIRA, M. P.. **Innovation Environment in Small Technology-Based Companies**. Journal of Technology Management & Innovation.. J. Technol. Manag. Innov. 2010, Volume 5, Issue 3

FIMM, J. M. Innovation strategies in Australian local government. Occasional Paper, v. 4, 2000.

FOUCAULT, M. (1999). **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 21ª ed. Petrópolis: Vozes.

FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B.. **Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo-eletrônico"**. Prod., São Paulo, v. 15, n. 3, p. 300-309, Dec. 2005.

GODOY, A.S., **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**, In: Revista de Administração de Empresas, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995a, p. 57-63. Pesquisa qualitativa.-tipos fundamentais, In Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995b, p. 20-29

GOFFMAN, E. (1987). **Manicômios, prisões e conventos**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva.

GOLEMBIEWSKI, Robert T.; VIGODA, Eran. Organizational innovation and the science/craft of management. Current topics in management, v. 5, p. 263-280, 2000.

GRAÇAS RUA, M.D. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira. In: **Administração pública gerencial - a reforma de 1995**: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

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.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C.R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2003, pp. 193-224.

HAMEL, G. **O futuro da administração**. Editora Elsevier, 2007.

HARRISSON, D. **L'innovationsociale**: une introduction. Annals of Public and Cooperative Economics 77 (2), p. 129–138, 2006.

HOFSTEDE, G., HOFSTEDE, G. J. **Cultures and Organizations: Software of the Mind**. 2nd Edition, McGraw-Hill USA, 2005

HOMEM, I. D; DELLAGNELO, E. H. L.. **Novas formas organizacionais e os desafios para os expatriados**. RAE electron. [online], vol.5, n.1, 2006.

IGLÉSIAS, F.. **Trajetórias públicas do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia da Letras, 1993.

JAMES, A. **Organisational change and innovation system dynamics**: the reform of the UK government defence research establishments. Journal of Technology Transfer 34, no. 5, 2009.

KLERING, L.R; ANDRADE, J.A.A. Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2006.

LA BRADBURY, L.C. S. **Estados liberal, social e democrático de direito**: noções, afinidades e fundamentos. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9241/estados-liberal-social-e-democratico-de-direito>>. JusNavigandi, Acesso em: 20 ago. 2014.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government**: Collaboration, transparency, and participation in practice. O'Reilly Media, 2010.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH W. **As empresas e o ambiente**: diferenciação administrativa. Petrópolis: Vozes, 1973.

LAWRENCE, T. B; WINN, M. I.; JENNINGS, P. D. *The temporal dynamics of institutionalization*. The Academy of Management Review, v. 26, n. 4, out., 2001.

LÈVESQUE, B. **Empreendedor coletivo e economia social**: outra forma de empreender. Revista virtual de gestão de iniciativas sociais. 1a. primeira, p. 44-64, out-2004. Disponível em: <<http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores/rvgis2.pdf>> Acesso em: 8 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Les Entreprises D'économie Sociale, Plus Porteuses D'innovations Sociales Que Les Autres?** In: Colloque Du Cqrs Au Congres De L'acfas, 2001, Montreal, Cahiers Du Crises, V. 0205, 2002.

LEVY, C. **Making the most of public services. A systems approach to Public Innovation**. Disponível em: <[http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/288\\_Making%20the%20most%20of%20public%20services%2020110516\\_FINAL.pdf](http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/288_Making%20the%20most%20of%20public%20services%2020110516_FINAL.pdf)>. Acesso em 20 ago. 2014

LEWIS, J.; RICARD, L. M. **Innovation capacity in the public sector**: Structures, networks and leadership, 2014.

LIIKANEN, E. **E-Government and the European Union**, Rivista online UPGrade, v. 4, n. 2, Abril 2003

LUNDEVALL, B.A. **National systems of innovation**: analytical concept and development tool. Paper presented at DRUID 10th anniversary

summer conference. Copenhagen, 27-29 jun. 2005.

MACIEL, M. L. **Inovação E Conhecimento**. In: Sobral, F. Et Al. (Orgs.). A Alavanca De Arquimedes: Ciência E Tecnologia Na Virada Do Século. Brasília: Paralelo 15, 1997.

\_\_\_\_\_, M. L. et al. **Hélices, sistemas, ambientes e modelos: os desafios à Sociologia da Inovação**. Sociologias, v. 3, n. 6, p. 18-29, 2001.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. D.; FERNANDES, B. H. R. **Cognição e institucionalização na dinâmica da mudança em organizações**. In: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. (Orgs.). Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas - uma coletânea luso-brasileira. São Paulo: Iglu, 2000.

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

\_\_\_\_\_, D. D. P. N. **Organizações inovadoras: estudo dos fatores que formam um ambiente inovador**. RAI - Revista de Administração e Inovação, v. 4, pp. 5-28, 2007.

MARCELINO, G. F. **Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Revista de Sociologia e Política, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica** - 7. ed. - São Paulo : Atlas 2010.

MARTINS, H. F. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira**. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

MATTHEWS, M.; LEWIS, C.; COOK, G. **Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions**, 2009. Disponível em: <[http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Innovation\\_in%20the\\_Public\\_Sector.pdf](http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Innovation_in%20the_Public_Sector.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2014.

MAURER, A. M. (2011). **As dimensões de inovação social em empreendimentos econômicos solidários do setor de artesanato gaúcho**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. Saraiva, 2012.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEGHETTI, F. K.; FARIA, J. H. de. **Burocracia como organização, poder e controle**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, set-out, 2011.

MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (2009): “**Innovación social: um proceso emergente em lãs dinámicas de desarrollo**”. Revista de Fomento Social, nº 63, pp.411-444.

MORESI.E.**Metodologia da Pesquisa**. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>>Acesso em: 2 jul. 2013.

MOTTA, F.C.P. O poder disciplinar nas organizações formais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 21, n. 4, p. 33-41, 1981.

MOTTA, P.R. Diagnóstico e Inovação Organizacional. In: **Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais**. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de RH, 1979.

\_\_\_\_\_. Doutrinas de Inovação em Administração Pública. In: **Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais**. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de RH, 1979.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Strategy Unit, Cbinet Office, 2003.

NELSON, R. R. **National Innovation System**. A Comparative Analysis. NovaYork: Oxford University Press, 1993.

NETO, D.L. **New Public Management, você conhece?**.Set.

2012.Disponível em:

<[http://www.brasiladmin.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=155:-new-public-management-voce-conhece&catid=38:fundamentos&Itemid=54](http://www.brasiladmin.com/index.php?option=com_content&view=article&id=155:-new-public-management-voce-conhece&catid=38:fundamentos&Itemid=54)>. Acesso em 03 jul. 2013

OAKLAND, W. H. (1987). Theory of public goods. In: A. J. Auerbach & M. Feldstein (Orgs.), Handbook of public economics (pp. 485-535). Elsevier.

OECD. **Manual de Oslo**. Disponível em:

<[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0026/26032.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0026/26032.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2014

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. **Nueva gerencia pública:¿ qué tomar y quédejar?**.Revista del CLAD Reforma y Democracia, v. 13, p. 141-172, 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp, 1992.

PAULA, A.P.P de. **Cooperação e inovação na gestão pública**: o caso da saúde. Rev. adm. empres. [online], vol.47, n.2, pp. 1-2, 2007.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2005.

PECI, A. **A nova teoria institucional em estudos organizacionais**: uma abordagem crítica. Cadernos Ebape, IV, 2006.

PEREIRA, B. P.; MUNIZ, R. M. **Obstáculos à Inovação**: um estudo sobre a geração de spin-offs universitárias na realidade brasileira. XXIV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, Gramado, 2006.

PLONSKI, G. A. **Prefácio**. In: *Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo* / Roberto Agune [et al.] São Paulo : Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 167 p., 2014.

POLLITT, C. **Innovation in the Public Sector**: An introductory Overview. *Innovation in the Public Sector*. UK: Palgrave, 2011.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva**. Ed. *Campus*, Rio Janeiro, , 1991.

QUÉBEC (Canada). “**Innovation Sociale et Innovation Technologique**: l’apport de la recherche en sciences sociales et humaines”. Conseil de la Science et de la Technologie, 2000. Sainte-Foy (Québec). Disponível em: <<http://www.cst.gouv.qc.ca/IMG/pdf/fr-innovation.pdf>>. Acesso em 30 ago.2014.

QUEIROZ, A. C. S., **Novas Tecnologias e Inovação Organizacional**: estudos de caso para analisar a relevância da variável confiança nos processos de implantação de tecnologia em um hospital privado. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1966.

\_\_\_\_\_. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. **Modelos de homem e teoria administrativa**. *Revista de administração pública*, v. 18, n. 2, p. 3-12, 1984.

ROBIN, Stéphane; SCHUBERT, Torben. **Cooperation with public research institutions and success in innovation**: Evidence from France and Germany. *Research Policy*, v. 42, n. 1, p. 149-166, 2013.

ROGERS, E. M. (1983). **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press.

ROSSETTO, C.R.; ROSSETTO, A.M. **Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar**. RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, p. 1-22, 2005.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público**. Revista de Ciências da Administração, (11) 25, 68-96, 2009.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: [http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/sites/default/files/constituicao.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/constituicao.pdf). Acesso em: 29 jun. 2015.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. John Wiley & Sons, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Transaction Publishers, 1934.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications. 2nd ed. 2001.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.2 [cited 2012-10-11], pp. 347-369 .

SERRA, F.A.R; FERREIRA, M.P; MORAES, M.; FIATES, G. G. S. **A Inovação Numa Empresa de Base Tecnológica: O Caso da Nexxera**. Journal of Technology Management & Innovation [online]. 2008, vol.3, n.3 [cited 2015-02-19], pp. 129-141 .

SCIRUS. **Elsevier B.V**. Disponível em: <<http://www.scirus.com/>>. Acesso em: 1 jul.2013.

SCHEIN, E., H **Coming to a New Awareness of Organizational Culture**. Sloan Management Review. Massachussets, v.25, 1984.

SCHWELLA, Erwin. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**. Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Setor Público, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.

SILVEIRA, R.M.C.F; BAZZO, W. A. **Inovações tecnológicas e a questão dos limites: Desafios para a educação tecnológica**. Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências. Disponível em: <<http://posgrad.fae.ufmg.br/posgrad/viiienpec/pdfs/514.pdf>>. Acesso em:21 de jan. 2015.

STIGLITZ , J. **The Innovation Enigma**. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-e--stiglitz-argues-that-the-impact-of-technological-change-on-living-standards-has-become-increasingly-unclear>. Acesso em: 24 jan. 2015.

TERRA, J.C.C. **Gestão do Conhecimento: Aspectos Conceituais e Estudo Exploratório Sobre as Práticas de Empresas Brasileiras**. Tese de Doutorado Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1999.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K.; SILVERMAN, S. J. **Métodos de pesquisa em atividade física**. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing Innovation Integrating Technological, Market And Organizational Change**. New York: John Wiley & Sons, 1997.

TORNATSKY, L. G. Et Al. **The Process Of Technological Innovation: Reviewing The Literature**. In: National Science Foundation. Washington, 1983. p. 17.

TORTATO, U. MACHADO-DA-SILVA, C.L. **Value change and structural configuration in organizations: the case of acquisition of a brazilian company**. Anais Eletrônicos, Curitiba: ENEO 2000.

TRAGTENBERG, Maurício. **Ideologia e burocracia**. São Paulo, Ática, 1974.

TRAGTENBERG, M. São Paulo pergunta. Folha de S.Paulo, São Paulo, 11.11.1981b, p. 3.

VAN DE VEN, A.H.; ANGLE, H.L.; POOL E, M.S. **Research on the management of innovation**: the Minnesota studies. New York: Oxford University, 2000.

VASCONCELOS, Flávio C. **Racionalidade, autoridade e burocracia**: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: ENEO, 2., 2002, Recife. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIGODA-GADOT, E. et al. **Public sector innovation for the managerial and the post-managerial era**: Promises and realities in a globalizing public administration. *International Public Management Journal*, v. 8, n. 1, p. 57-81, 2005.

ZUBOFF, S. **In the Age of Smart Machine**: The Future of Work and Power. New York: Basic Books, 1988.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. **Management Innovation And Organizational Performance**: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, Aug. 2010, P. 367-386.

WEBER, M. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. 11. ed. São Paulo: Pioneira, c1996. 233p.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 1.ed. = 5.ed. rev. alemã Brasília, DF: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1991- v. ISBN 8523003142.

WINDRUM, P. 2008. '**Innovation and Entrepreneurship**. In Public Services', In: Windrum, P. & Koch, P. (Eds) Innovation In Public Sector Services. Cheltenham: Edward Elgar.



## ANEXOS

### **Outros Órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina**

#### **Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações**

AGESAN Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de SC

AGESC Agência Reguladora de Serviços Públicos de SC

APSF Administração do Porto de São Francisco do Sul

BADESC Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. -  
BADESC

BESCOR Besc S/A Corretora de Seguros e Administradora de Bens

CELESC Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.

CEASA Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A

CEPA Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola - CEPA

CIASC Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A.

CASAN Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CODESC Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

COHAB Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina

CIDASC Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de SC

DEINFRA Departamento Estadual de Infraestrutura

DETER Departamento de Transportes e Terminais

DETRAN Departamento Estadual de Trânsito e Segurança Viária

ENA Fundação Escola de Governo

EPAGRI Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC

FAPESC Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de SC

FCC Fundação Catarinense de Cultura  
FESPORTE Fundação Catarinense de Esporte  
FCEE Fundação Catarinense de Educação Especial  
FATMA Fundação do Meio Ambiente  
IGP Instituto Geral de Perícias  
IPREV Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina  
IMETRO Instituto de Metrologia de Santa Catarina - Órgão Delegado do INMETRO  
JUCESC Junta Comercial do Estado de Santa Catarina  
SANTUR Santa Catarina Turismo S.A.  
SAPIENS PARQUE Sapiens Parque S.A  
SCPAR Participações e Parcerias S.A.  
SCGÁS Companhia de Gás de Santa Catarina  
UDESC Universidade do Estado de Santa Catarina

### **Conselhos Estaduais**

Conselho Estadual de Educação - CEE / SC  
Conselho Estadual de Esporte - CED / SC  
Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina - CETRAN / SC  
Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina - CEAS / SC