

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade

A GESTÃO DA INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MANAGEMENT OF INNOVATION IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

Denise Rossato Quatrin, Juliano Nunes Alves e Cláudia Maria Prudêncio de Mera

RESUMO

Esse estudo buscou compreender a configuração da inovação em prefeituras de duas regiões do COREDE: Central e Alto do Jacuí, considerando-se as dimensões estratégia, processos, organização inovadora, relacionamentos e aprendizagem, segundo Tidd, Bessant e Pavitt (2008). Dados os pontos fortes, com ênfase à dimensão relacionamentos, e os pontos fracos, fez-se então a proposição de algumas atitudes e ações que podem contribuir para melhorar as médias encontradas para as dimensões para a inovação.

Palavras-chave: administração pública municipal, inovação, dimensões da inovação.

ABSTRACT

This study aimed to understand the configuration of innovation in prefectures of two regions of COREDE: Central and Alto do Jacuí, considering the dimensions of strategy, processes, innovative organization, relationships and learning, according to Tidd, Bessant and Pavitt (2008). Given the strengths, emphasizing the relationships dimension, and weaknesses, we made the proposition of some attitudes and actions that could contribute to improving the means found for the dimensions for innovation.

Keywords: Municipal Public Administration, innovation, innovation dimensions.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo aborda a inovação na administração pública municipal, a qual pode ser entendida como a realização de mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) em práticas anteriores, para com isso conseguir aperfeiçoar os serviços e os produtos, visando à melhoria do desempenho e o aumento da eficiência do serviço público (MULGAN e ALBURY, 2003; REZENDE e CASTOR, 2005; BRASIL, 2007; GIRARDI, 2010).

A inovação em serviços é um ramo dos estudos de inovação cuja literatura vem se desenvolvendo de forma significativa, trazendo contribuições teóricas e empíricas que ajudam a compreender melhor os processos de inovação na economia e a própria dinâmica do desenvolvimento econômico. No entanto, há um amplo campo para pesquisa sobre inovação no serviço público, principalmente sobre seus resultados, em razão da pouca atenção que vem sendo dispensada a esse ramo da atividade econômica e social (KOCH e HAUKNES, 2005).

Essa pouca atenção advém do fato de que na maioria de estudos o setor público é tratado como meio, em momentos como financiador e outros como regulador dos processos de inovações, mas não como protagonista gerador dos processos de inovação (KOCH e HAUKNES, 2005, WINDRUM e GARCÍA-GOÑI, 2008).

A preocupação crescente com a produção de resultados para a sociedade, indo além da eficiência e eficácia, coloca a mudança na agenda da gestão pública. Aliada à mudança, está a inovação (FERRAREZI, AMORIM e TOMACHESKI, 2011). Os resultados estão modificando as formas de partilha e trocas de conhecimentos para melhorias dos processos (LEE, HWANG e CHOI, 2012).

A inovação na realidade das gestões públicas - especialmente as municipais - pode ser entendida como um processo que acontece a todo momento e diante destas considerações, o presente estudo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: **Qual melhor forma de gerir a inovação por parte das prefeituras que compõem o Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí e Central?**

2 INOVAÇÃO: CONCEITOS, TIPOS E GESTÃO

A inovação é fortemente associada ao crescimento, pois, como afirmam Bessant e Tidd (2009, p. 21), a capacidade de avistar oportunidades e criar novas formas de explorá-las é indispensável ao processo de inovação. Ainda de acordo com os autores supracitados, a inovação é orientada pela habilidade de fazer relações, de visualizar oportunidades e de tirar vantagem das mesmas. Às vezes, envolve possibilidades completamente novas, como a exploração de avanços tecnológicos totalmente radicais.

Sobre como ocorre o transcurso da implementação da inovação, o desafio e o envolvimento estão relacionados, segundo o entendimento de Bessant e Tidd (2009, p. 25), ao grau com que as pessoas estão comprometidas em operações diárias, objetivos de longo prazo e visões e, quando se tem altos níveis de desafio e envolvimento, isso significa que as pessoas estão intrinsecamente motivadas e comprometidas para contribuir para o sucesso da organização.

Sendo o presente trabalho relacionado às prefeituras, trata-se apenas da definição dos tipos de inovação do Manual de Oslo apud Girardi (2010, p.53), o qual se refere a este setor. Nesse Manual os tipos de inovação são as seguintes: as inovações de produtos são inovações no setor de serviços que podem incluir melhoramentos importantes na forma como são oferecidas, a adição de novas funções ou características em serviços existentes, ou a introdução de serviços totalmente novos; as inovações de processo incluem métodos novos ou significativamente melhorados para a criação e a provisão de serviços; uma inovação de marketing é a implementação de um novo método nesta área com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços; já, inovação organizacional é a implementação de um

novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

De acordo com Guimarães et al. (2003, p. 5), aprendizagem organizacional diz respeito aos processos de aprendizagem, ou seja, como os recursos organizacionais (pessoas, máquinas, dinheiro, conhecimentos, tecnologias, etc.) interagem com a finalidade de alterar atitudes, comportamentos, e valores organizacionais, visando, por meio de uma compreensão mais adequada da realidade, a aperfeiçoar as ações da organização. Nesse sentido, o conceito de aprendizagem organizacional passa pela análise de sua relação com inovação e mudança nas organizações. A seguir, é apresentada uma adaptação do modelo de classificação dos tipos de inovação proposto por Tidd, Bessant e Pavitt (2008), o que resultou no desenho de pesquisa que integra a gestão da inovação no setor público conforme a Figura 1.



Figura 1 – Tipos de Inovação
Fonte: Tidd et al. (2008)

3 INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A inovação é fortemente associada ao crescimento, pois, como afirmam Bessant e Tidd (2009, p. 21), a capacidade de avistar oportunidades e criar novas formas de explorá-las é indispensável ao processo de inovação. Ainda, a inovação é orientada pela habilidade de fazer relações, de visualizar oportunidades e de tirar vantagem das mesmas. Às vezes, envolve possibilidades completamente novas, como a exploração de avanços tecnológicos radicais.

Em um mercado eleitoral competitivo a governança fica sujeita à destruição criativa, à recorrência à inovação no sentido de criar vantagens competitivas para o partido no poder assegurar a manutenção do poder e a renovação do seu monopólio, afirma Pinho e Santana (1998, p.6). Por isso, a inovação cria a imagem de um governo ativo, sintonizado com as necessidades da população, moderno, transforma-se em quase um paradigma. Reiteram ainda, Pinho e Santana (1998, p. 10) que a competição que ocorre entre as administrações públicas leva à eliminação de diferenciais competitivos bem como a criação de seus próprios diferenciais. A especificidade da gestão pública faz com que, evidentemente, essa translação não ocorra diretamente. Se no caso do sistema econômico trata-se fundamentalmente de mudanças tecnológicas (também haveria novos produtos, processos e formas organizacionais), no caso da gestão pública, trata-se de sistemas sociais.

Destarte, não é porque uma inovação seja bem sucedida numa determinada área (um município, por exemplo) que ela o será em qualquer outra área, Pinho e Santana (1998, p. 7) entendem que pode até haver o caso da inovação simplesmente não se aplicar, não ser pertinente, cabível em outra realidade, não haver interesse em ser adotada mesmo que seja uma inovação e que seja bem-sucedida.

4 MÉTODO

Esse estudo configura-se como exploratório e descritivo, por meio de um multicaso, sendo desenvolvido dentro dos pressupostos do método quantitativo, tendo em vista a natureza do objeto, dos objetivos propostos neste estudo e por envolver relativa escassez de conhecimento na área e a necessidade de estudar o relacionamento e descrever o fenômeno

Em relação à população e amostra do estudo, a pesquisa foi realizada na estrutura administrativa das prefeituras que formam o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Alto Jacuí e da região Central. A amostra foi composta pelas secretarias de 19 municípios, resultando em 44 questionários válidos. O processo de escolha dos respondentes de cada prefeitura foi por meio da técnica de amostragem não probabilística conhecida como Respondent Driven Sampling (RDS), para a qual os elementos seguintes da amostra são recrutados a partir da rede de conhecidos dos elementos já presentes na amostra, formando as cadeias de referência sobre o tema de cada prefeitura (ALBUQUERQUE, 2009).

A coleta de dados se deu pela aplicação de questionários junto à amostra. O mesmo é composto por quarenta questões e, para cada dimensão abordada no modelo há oito sentenças. Para cada sentença, os respondentes atribuíram notas na escala de 1 a 7, onde “1” é definitivamente falso e “7” definitivamente verdadeiro.

A análise dos resultados foi feita por meio de análises estatísticas descritivas, univariadas e multivariadas, tais como correlação e análise de variância. Além de classificação ao tipo de inovação sugerido por Tidd, Bessant e Pavitt (2008), conforme Figura 1, onde demonstra-se o tipo de inovação verificado nas secretarias/prefeituras.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Análise dos Casos

Apresenta-se a seguir o Quadro 1, com as médias atual e ideal de cada dimensão da inovação.

A dimensão *estratégia* teve um conceito geral de “5,26”, numa escala de até 7, o que mostra que não está presente uma visão da importância da inovação como uma questão estratégica para a gestão pública municipal e dessa forma, reflete no conceito geral que foi atingido pelo construto *estratégia*. Uma denotação dessa média pode ser a dificuldade de ser pensado inovação de forma estratégica nas prefeituras municipais. E essa dificuldade origina-se da legislação regulatória existente no ambiente público e também pela falta de uma visão de longo prazo em relação as ações e aos planejamentos desenvolvidos nas instituições.

Quadro 1: Valores Atribuídos às Dimensões do Modelo

Dimensão	Média Atual	Média Ideal
Estratégia	5,26	7,00
Processos	5,16	7,00
Organização Inovadora	5,32	7,00
Relacionamentos	5,55	7,00
Aprendizagem	5,39	7,00

Fonte: dados da pesquisa

Ainda, atribui-se à dimensão *processos* a nota geral “5,16”, que resulta em uma situação pouco verdadeira em relação aos processos de inovação. Esse resultado sugere que nas prefeituras, por mais que exista o comprometimento com a execução dos projetos, ainda existe uma carência de mecanismos e, principalmente, de pesquisas de novos produtos/serviços por parte das prefeituras de ambos os Coredes.

Quanto à dimensão *organização inovadora*, a média 5,32 demonstra como pouco verdadeiro essa dimensão junto às prefeituras do Corede Alto Jacuí, o que comprova o que

anteriormente foi identificado nas dimensões estratégicas e de processos. Porém, por outro lado, nessa dimensão ficou claro a disposição dos gestores quanto a uma pré-disposição das prefeituras para se tornarem uma organização inovadora, mesmo que a estrutura e o retorno oferecido por parte dos gestores não seja suficiente para essa idealização.

Para a dimensão *relacionamentos*, a nota geral obtida foi “5,55”, demonstrando que existe a presença de relacionamentos para inovação nas prefeituras analisadas. E ainda, o foco em melhores das parcerias com Instituições de Ensino ou organizações privadas poderiam potencializar novas ideias e novos produtos/serviços.

Para o construto *aprendizagem*, chegou-se ao conceito geral “5,39”, o que demonstra que nas prefeituras existe a presença do consenso de aprender com os erros porém, da mesma forma, apresentam-se carências no que tange o compartilhamento de informações de conhecimentos técnicos obtidos de outras prefeituras e organizações. Esse panorama pode ser melhorado com ações simples de troca de experiências e fóruns de discussão sobre temas pertinentes aos Coredes e as respectivas comunidades.

Considera-se, então, que todas as dimensões apresentam incipientes e a que mais está desenvolvida é a de *relacionamentos*.

5.2 Representação Gráfica das Dimensões

Dadas as médias encontradas para cada dimensão, apresenta-se a seguir a Figura 2, com a comparação entre a condição ideal (todas as dimensões com o maior conceito, ou seja, “7,0”) e a condição derivada da pesquisa realizada nas prefeituras.

A mesma permite perceber um resultado satisfatório e que, embora descolado da caracterização do “mundo ideal”, enseja incremento do ponto de vista de gestão. Há uma proporção entre as figuras obtidas (atual e ideal), o que aponta que o grau de desenvolvimento das dimensões é uniforme.

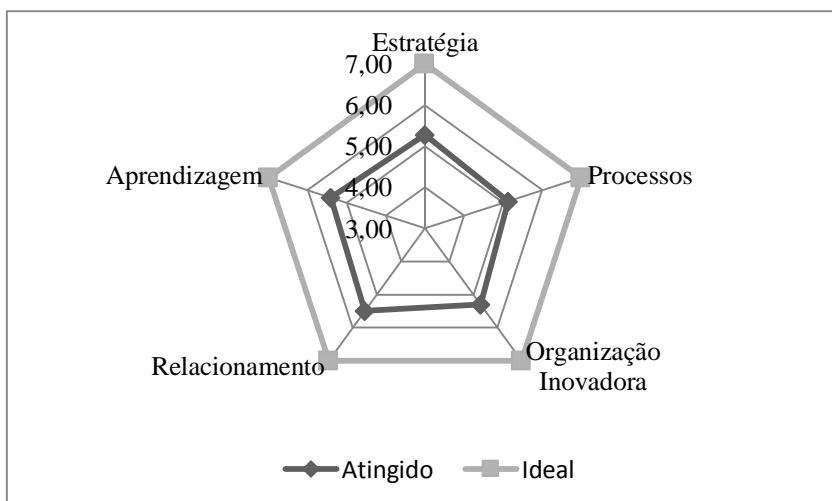


Figura 2 – Dimensões da Inovação em relação ao Ideal

Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Dadas as análises realizadas e a formatação do radar, podem ser propostas melhorias ao processo de gestão da inovação nas prefeituras, nas dimensões estratégia, processos, organização inovadora, relacionamentos e aprendizagem, conforme segue:

Estratégia: conscientização sobre a importância da inovação para as ações das prefeituras e para a eficácia dos processos; divulgação do plano estratégico público internamente e para os

parceiros; instituição de mecanismos de avaliação de inovações de mercado; convergência do escopo dos projetos de inovação com o planejamento estratégico plurianual.

Processos: mapeamento do processo de gerenciamento de desenvolvimento de novos serviços; melhor definição dos projetos de inovação no tocante aos prazos e verbas orçamentárias; divulgação das intenções da gestão pública frente à comunidade; permitir que pequenas inovações sejam implementadas de forma complementar às essenciais.

Organização Inovadora: desenvolver líderes para cada projeto inovador, para fomentar intercâmbio entre as unidades departamentais envolvidas (interação); disseminação do “banco de ideias”; adotar ações de incentivo ao desenvolvimento de inovações, criando uma cultura organizacional voltada à inovação; proporcionar uma visão de inovação como política pública de desenvolvimento.

Relacionamentos: ampliação da divulgação dos projetos inovadores a todo corpo funcional; incentivar relacionamento com entidades de ensino, para capacitação do corpo funcional; promover maior interação com a comunidade durante o processo inovador, além da inclusão do ambiente institucional da inovação, quando dos projetos; promover incentivos para parcerias público-privadas em questões de inovação dos produtos e serviços das prefeituras.

Aprendizagem: fomentar o desenvolvimento de competências aos colaboradores; criar cultura de revisão de ações e projetos inovadores, de modo que se aprenda com o erro; instituir a comparação dos serviços e processos disponibilizados com os de outras prefeituras (*benchmark*); buscar ferramentas ou critérios de mensuração de oportunidades de inovação; intercâmbio com outras entidades sociais como forma de disseminação dos conhecimentos.

6 CONCLUSÕES

Este estudo permitiu constatar a importância da gestão da inovação para o desenvolvimento organizacional das Prefeituras do Corede Alto Jacuí e Corede Central, notadamente um setor cuja necessidade de desenvolvimento é evidente.

Entende-se que os objetivos desta pesquisa foram alcançados, já que foi analisado o processo de gestão de inovação nas prefeituras e constatou-se que a melhor forma de gerenciar seu processo inovador é fortalecendo as questões de processos e como a inovação deve ser tratada estrategicamente no ambiente público. Por outro lado, o setor público das prefeituras analisadas é propício à existência de uma gestão de inovação adequada, pois foram encontradas evidências, mesmo que incipientes, de relacionamentos e aprendizagem.

O gráfico em forma de radar apontou as deficiências de gestão da inovação por meio do descolamento da situação obtida com a situação considerada ideal. Mostrou também que as dimensões com menores conceitos médios se apresentam uniformes, de onde se vê que as prefeituras atribuem a mesma relevância proporcional às dimensões do modelo ideal, embora com menor grau de desenvolvimento.

Qualifica-se a gestão da inovação dos Coredes, portanto, como incipiente em nível tipo 3 de inovação conforme classificação de Tidd, Bessant e Pavitt (2008), já que os valores obtidos para as dimensões aproximam-se mais do maior limite do radar, tendendo à situação ideal. Acredita-se que a aplicação prática das sugestões propostas neste trabalho contribuirá para a melhoria não só dos conceitos de cada dimensão, mas para o processo de gestão de inovação das prefeituras de ambos os Coredes.

Constatou-se ainda que a teoria da inovação em muito ainda se atém ao setor industrial, sendo incipiente a análise dos setores públicos e que avaliem a inovação no setor, sobretudo no que tange à gestão do processo inovador. Esta pode ser considerada como uma contribuição significativa do presente trabalho.

7 REFERÊNCIAS

BESSANT, J; TIDD, J. **Inovação e empreendedorismo**. Porto Alegre. Ed. Bookman, 2009.

- BRASIL, M. D. P.; ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF: Instrumento para avaliação da gestão pública – Ciclo 2007.** Brasília: SEGES, 2007.
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N.; TOMACHESKI, J. A. SUSTENTABILIDADE DE INICIATIVAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO: INDÍCIOS DE MUDANÇA DA GESTÃO NO GOVERNO FEDERAL. **Cadernos ENAP**, n. 34, 2011.
- GIRARDI, S. **Inovação na Administração Pública Municipal: Estudo de Casos em Municípios do Estado de Santa Catarina.** (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- GUIMARÃES, T. de A; ANGELIM, G. P; SPEZIA, D. S; ROCHA, G. de A; MAGALHÃES, R. G. Explorando o construto organização de aprendizagem no setor público: Uma análise em órgão do Poder Executivo Federal Brasileiro. **Organizações & Sociedade.** V. 10, nº 27. UFBA, 2003.
- KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector.** NIFU, 2005.
- LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management Decision**, v. 50, n. 1, p. 147-162, 2012. ISSN 0025-1747.
- MULGAN, G.; ALBURY, D. Innovation in the public sector. **Strategy Unit, Cabinet Office**, 2003.
- OSLO, M. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação.** 2005.
- PINHO, J. A. G; SANTANA M. W. **Inovação na Gestão Pública no Brasil: Uma Aproximação Teórico-Conceitual.** UFRGS. Seger – ES. 1998.
- REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal. **Rio de Janeiro. Brasport**, 2005.
- TIDD, J; BESSANT, J; PAVITT, K. **Gestão da Inovação.** 3º edição – Porto Alegre: Bookman, 2008. ISBN 8577802884.
- WINDRUM, P.; GARCÍA-GOÑI, M. A neo-Shumpeterian modelo f health services innovation. **Research Policy**, v. 37, n. 4, p. 649-672, 2008. ISSN 0048-7333.