

**ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NAS DINÂMICAS DE INOVAÇÃO: evidências na administração pública**

**CRISTINA CAMILA TELES SALDANHA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

**MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ**  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

Agradecimento à órgão de fomento:

Os autores agradecem à CAPES, CNPq, FAPEMIG pelo suporte à pesquisa.

# ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NAS DINÂMICAS DE INOVAÇÃO: evidências na administração pública

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa a relação entre organização do trabalho e inovação no setor público por meio das percepções dos profissionais que atuam com inovações, enquanto sua atividade-fim, e daqueles que trabalham no setor de gestão de pessoas, responsáveis por executarem ações estratégicas pertinentes à organização do trabalho que estimulam as inovações e por inovarem em suas áreas setoriais. Fruto de pesquisa ampliada sobre políticas e práticas de gestão de pessoas e inovação, mobilizou-se a dimensão “organização do trabalho”, entendida como a prática de execução das tarefas nas organizações uma vez que a configuração da atividade laboral pode atuar ora como um “facilitador”, ora como uma “barreira”, para as inovações no setor público, correspondendo aos antecedentes e/ou determinantes para às inovações, ou seja, são aspectos subjacentes à inovação (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; CASTRO *et al.*, 2017; ISIDRO-FILHO, 2017).

A tendência de aprimoramento da organização do trabalho (KOVACS, 2006; ANTTILA; OINAS; MUSTOSMÄKI, 2019), pode ser verificada na seara pública a partir de duas premissas – a expectativa por maior autonomia e flexibilização e a retomada da formalização do trabalho, oriunda das pressões por maior efetividade e redução de custos advindos do movimento da Nova Gestão Pública (NGP). Segundo Anttila, Oinas e Mustosmäki (2019), o grau de formalização do trabalho indica o controle organizacional sobre o indivíduo, em termos de maior controle gerencial perante trabalhos ligados a conhecimentos específicos que são executados por profissionais qualificados. Isso se distancia da tendência de maior discricionariedade da organização do trabalho em relação a maiores níveis de aprendizado e de resolução de problemas pelos profissionais na chamada pós-burocracia. A fim de que a inovação se concretize no setor público, é preciso haver um ambiente propício para tal (OCDE, 2015). Então, se há a intenção de inovar na administração pública, é preciso distanciar as armadilhas da formalização (ANTTILA; OINAS; MUSTOSMÄKI, 2019) e reforçar os “facilitadores” e os “indutores” para a inovação (ISIDRO-FILHO, 2017).

A análise da dimensão “organização do trabalho” por meio de alguns desses facilitadores e possíveis óbices estão presentes neste artigo. Realizou-se estudo de natureza qualitativa e descritiva em que os “fatores” vinculados à “organização do trabalho” foram analisados por meio de estudo de múltiplos casos, sistematizados a partir das percepções dos respondentes da pesquisa, servidores ligados a inovação em nível estadual e federal.

Os achados da pesquisa evidenciaram que houve fatores com alto grau de concordância e positivamente avaliadas para a inovação como ‘trabalho em equipe’ e ‘redes’, bem como fatores com impressões negativas, vide ‘mobilidade organizacional’. Verificou-se pelos relatos como a ausência de suporte organizacional influencia a estratégia de inovação.

A contribuição teórica deste artigo possibilita desvelar dimensões pouco estudadas que incentivem os processos de inovação no setor público. Por sua vez, a contribuição empírica se revela oportuna na conjuntura vivenciada no ano de 2020. As organizações se depararam com uma situação inesperada que impactou todo o mundo – a pandemia do Coronavírus obrigou a sociedade a repensar os seus modos de vida, inclusive o trabalho, em função da restrição ao convívio social para evitar o risco de contaminação. Portanto, repensar a “organização do trabalho” no setor público neste contexto é proveitoso, especialmente ao considerar que as experiências como o teletrabalho se tornaram imprescindíveis nessa crise de saúde pública.

A estrutura deste artigo segue a essa configuração: inicialmente são apresentadas as conceituações e tipologias de inovações, com a descrição do *Framework* de inovação no setor público, atrelando ao *link* entre inovação e gestão de pessoas. Sequencialmente, a “organização do trabalho” é explicitada e subdividida em “fatores”, esses são definidos e exemplificados.

Consequente, os procedimentos metodológicos são elucidados e há a apresentação e a discussão dos resultados. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados deste estudo e apontam as limitações de pesquisa juntamente com sugestões para futuros trabalhos.

## 2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Dentre as diversas conceituações apresentadas nos manuais de inovação – como o Manual de Oslo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, 2018) cuja referência é comumente mais utilizada, e o Manual de Copenhague (BLOCH, 2011) que apresenta métricas de inovação para o setor público – há alguns critérios comuns que fundamentam o significado de inovação. A inovação deve ser: implementada, algo que possa ser posto em prática operacionalmente, não somente uma ideia; deve ser nova, por ser inteiramente novo ou uma melhoria significativa, sendo uma novidade no contexto em que foi inserida; e atingir melhores resultados, seja em termos de eficácia e eficiência, seja para obter maior satisfação dos usuários, além de potencializar o valor público percebido pelos cidadãos (DAGLIO; GERSON; KITCHEN, 2014; CUNHA *et al.*, 2016; ISIDRO-FILHO, 2017).

Segundo Cavalcante (2019), o desenvolvimento de melhorias incrementais também representa avanços significativos para a formulação de políticas públicas e no aprimoramento na prestação de serviços públicos. Logo, a busca por desburocratização, modernização e simplificação não precisaria resultar de reformas administrativas grandiosas. Entre inovações incrementais e disruptivas, as incrementais são mais viáveis de serem adotadas no serviço público em um cenário de restrições orçamentárias.

Para Crossan e Apaydin (2010), as distintas definições de inovação enfocam um aspecto diferente do termo. A pesquisa de inovação distingue os tipos devido a características diferentes e pela adoção de cada tipo de inovação não ser afetada da mesma forma por fatores ambientais/organizacionais. Por exemplo, na NGP as organizações públicas adotaram novas práticas em sua estratégia, estrutura e serviços para cumprir as pressões funcionais e políticas do ambiente externo (DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). Ressalta-se que a categoria de inovações evidenciadas nos dados deste estudo remetem às inovações organizacionais ou de processos: a primeira relativa ao desenvolvimento de novos formatos organizacionais ou novas práticas de gestão; e a segunda refere-se a alterações nos métodos de produção e de distribuição e podem ocorrer pela introdução de novos equipamentos, técnicas, procedimentos. Ambas representam métodos inteiramente novos ou melhorias significativas (OCDE, 2005; CROSSAN; APAYDIN, 2010; DAMANPOUR, 2014; SEECK; DIEHL, 2017).

De Leede e Looise (2005) afirmam que um dos aspectos cruciais da inovação é o fato dessa ser relacionada a um processo, o que denota a existência de atividades e etapas como formulação de objetivos, organização, implementação e monitoramento. Inseridas na realidade da administração pública, as inovações estão envolvidas em circunstâncias próprias desse contexto. Dessa forma, Isidro-Filho (2017) elaborou o *framework* da inovação no setor público, que está organizado por: (i) antecedentes da inovação que são as influências mobilizadas para gerar a inovação, também denominados de indutores, razões ou *drives*; (ii) determinantes relativos aos facilitadores e às barreiras à inovação bem como a co-criação da inovação e as capacidades de inovação; (iii) o processo de inovação em si que envolve as atividades que caracterizam o ciclo de inovação, desde a geração até a difusão; e por fim, (iv) os resultados da inovação, determinados pela percepção da sociedade de melhoria do serviço público, considerando o valor público percebido. A dimensão “organização do trabalho” se situa neste *framework* como um dos elementos antecedentes e/ou determinantes que facilitam ou dificultam as inovações, sendo aspectos subjacentes às inovações (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; CASTRO *et al.*, 2017).

Quanto a um ambiente mais propenso à inovação no setor público a partir das políticas e práticas de gestão de pessoas, incluindo aqui as práticas de organização do trabalho, uma das

opções é a adoção do modelo AMO (*Ability-Motivation-Opportunity*). O modelo AMO pode ser um artifício heurístico útil no entendimento da influência da gestão de recursos humanos (GRH) na inovação. Esse modelo enquadra-se na abordagem teórica das “melhores práticas” cuja premissa refere-se a melhorias de desempenho caso a organização implemente práticas consideradas exitosas (DE LEEDE; LOOISE, 2005; SEECK; DIEHL, 2017; OCDE, 2017).

Cada dimensão do modelo AMO colabora de forma distinta, mas complementar para a inovação. As habilidades tidas como necessárias para o resultado da inovação (OCDE, 2017) são: as relativas a um assunto específico, como habilidades técnicas e conhecimentos associados à área temática; as que envolvem o pensamento e a criatividade para encontrar soluções inovadoras; e as comportamentais e sociais, como trabalho em equipe, as negociações e as parcerias, as redes de colaboração e a liderança. Já a motivação pode compensar a falta de habilidade. Caso as pessoas estejam motivadas, as habilidades podem ser adquiridas. Segundo OCDE (2017, p 63), a motivação está relacionada com o conceito de “engajamento dos funcionários” - enquanto a motivação remete-se a propensão para a ação, o engajamento vai direcionar o comportamento para a concretização dos objetivos. Contudo, a motivação é complexa, pois o que encoraja alguém pode desmotivar outrem. Com relação à oportunidade, um fator importante é a autonomia, principalmente no exercício da criatividade e para ter liberdade no planejamento de tarefas (OCDE, 2017; SEECK; DIEHL, 2017). A seguir, a dimensão “organização do trabalho” será desvendada por meio de “fatores” que a constitui.

### **3 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NAS DINÂMICAS DE INOVAÇÃO**

A dimensão “organização do trabalho” envolve “fatores” que afetam o cotidiano das organizações e também são práticas estratégicas de gestão de pessoas determinantes para as inovações. Esses são: (i) autonomia no trabalho em relação a presença ou ausência de tempo e recursos; (ii) flexibilidade quanto ao local e ao horário de trabalho; (iii) rotatividade de tarefas; (iv) equipes de trabalho e/ou grupos de trabalho interdisciplinar; (v) mobilidade organizacional; (vi) redes e (vii) delegação de responsabilidade ou da decisão.

Autonomia no trabalho está relacionada com liberdade, definida por Tidd e Bessant (2015, p. 149) como “independência de comportamento exercida pelas pessoas na organização”. Ter discricionariedade para realizar suas tarefas diárias pode ser positivo porque os indivíduos não desperdiçam tempo e energia para solicitarem autorização, principalmente se houver chefia autoritária. Contudo, liberdade em demasia pode repercutir o inverso – as pessoas assumem seus interesses particulares em detrimento dos interesses do grupo e da organização. Beugelsdijk (2008) apontou a autonomia da tarefa como importante tanto para inovações incrementais como para inovações radicais. No estudo da OCDE (2017), a autonomia no trabalho possibilita ao funcionário o exercício da criatividade e a liberdade para planejar suas tarefas, atrelada à disponibilidade de recursos e de tempo, que são essenciais para a inovação. Da mesma forma que liberdade em maior quantidade pode provocar um impacto negativo, muitos recursos disponíveis podem inibir as inovações (SHALLEY; GILSON, 2004).

A flexibilidade se refere à existência de horários de trabalho flexíveis. Beugelsdijk (2008) em seu estudo constatou a importância de ter autonomia na tarefa e horários flexíveis para o desenvolvimento de inovações radicais. No contexto de inovação no setor público brasileiro, ter flexibilidade nos horários de trabalho parece ser inviável, dada a jornada de trabalho pré-estabelecida por lei. Ainda mais para a realização de inovações radicais. Aqui consideram-se as modalidades de trabalho remoto no serviço público como teletrabalho enquanto uma alternativa para ter horários mais flexíveis.

Quanto à rotatividade de trabalho, Laursen e Foss (2003) afirmaram que essa pode ter impactos complementares na atividade inovadora, porém Beugelsdijk (2008) não identificou nenhum efeito da rotação de trabalho para as inovações incrementais ou radicais. O benefício da rotatividade de pessoal foi destacado em estudos de casos da OCDE, tal como o *Austria's*

*Mobility Management Programme* em que foi constatado a valorização por parte de diversos gestores do serviço público ao denominado “intercâmbio de cérebros” (*brain exchange*) (OCDE, 2017, p. 101) tendo em vista o conhecimento, o *know-how*, que os servidores trazem de outros setores e aplicam em seu cotidiano na administração pública. Assim, outra prática ligada à rotatividade de trabalho é a mobilidade organizacional, tanto interna como externa.

Os programas de mobilidade possibilitam aos servidores públicos a troca de experiências, de habilidades, e de ideias acerca da resolução de problemas. Isso amplia a perspectiva do funcionário público ao trabalhar fora de seu setor ou de sua instituição original. Esses programas contribuem com a inovação devido ao intercâmbio de diversificadas experiências (OCDE, 2017). Para exemplificar, a OCDE (2017) menciona o programa de mobilidade *Interchange Canada*. No caso canadense, a mobilidade ainda é mais diversificada, pois possibilita ao servidor não somente a troca entre setores, mas entre organizações públicas e privadas, a nível local ou central, domesticamente ou internacionalmente (OCDE, 2017).

As equipes de trabalho aparecem em variáveis nos diversos estudos mencionados por Seeck e Diehl (2017) tanto para melhorias em inovações tecnológicas (LAURSEN, FOSS, 2003; BEUGELSDIJK, 2008), como em inovações administrativas/organizacionais (JIANG; WANG; ZHAO, 2012). Nos últimos anos, houve um crescimento na quantidade de equipes, unidades, laboratórios e instituições no setor público voltadas para a inovação cujas primeiras experiências datam dos anos 1990 (OCDE, 2017). As unidades de inovação podem auxiliar a superar as barreiras no setor público e a rigidez nos sistemas de recompensa e incentivo que são prejudiciais ao desempenho inovador e também possibilitam ambientes seguros para se aventurar nos riscos e na experimentação (OCDE, 2017).

Essa conjuntura de formação de equipes e colaboração propicia o surgimento de redes orientadas para a inovação no setor público. O estabelecimento de redes de inovação teve como intenção permitir a comunicação e a colaboração entre fronteiras organizacionais de forma estruturada, livre e informal. A formação de redes tem como objetivo fomentar o aprendizado que é fundamental para a inovação. Há redes instituídas pelo próprio governo dentro de ministérios/secretarias/pastas, como é o caso alemão no *Junior Staff Orientation Programme* e outras são informais, como na Espanha no *Social and Knowledge Ecosystem* (OCDE, 2017).

Quanto à delegação de responsabilidade ou da decisão, essa prática, segundo Laursen e Foss (2014), não é convencionalmente vista como de GRH, mas foi classificada pelos autores enquanto novas ou modernas práticas de GRH. A delegação de responsabilidades estaria vinculada a produção por equipes e quanto maior for essa delegação, maiores são as possibilidades de descobertas e do uso de conhecimento localizado dentro das organizações, ainda mais se tais achados estiverem ligados a recompensas. A delegação seria uma medida imperfeita de libertação do trabalho e no primeiro trabalho de Laursen e Foss (2003), estava relacionada com o *design* do trabalho. Para Tidd e Bessant (2015), a delegação seria uma estratégia de inovação em que há a transferência da tomada de decisão dos níveis hierárquicos mais altos para os mais baixos. Dessa forma, os funcionários poderiam organizar suas atividades ligadas à inovação. Além disso, os autores relacionam a delegação de decisões com os riscos de inovação. No contexto da gestão da inovação, o risco envolve a interação entre experiência, autoridade e contexto e os gerentes adotam estratégias para lidar com o risco em situações distintas, dentre essas estão o adiamento ou delegação de decisões e o compartilhamento de riscos e responsabilidades (TIDD; BESSANT, 2015, p. 363).

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para investigar as percepções dos profissionais da administração pública envolvidos no fenômeno em análise – a dimensão da “organização do trabalho” para a inovação no setor público – foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa. Quanto ao tipo, este estudo pode ser considerado como descritivo por captar as percepções dos sujeitos de pesquisa.

Com relação aos meios, esta pesquisa se categoriza por múltiplos estudos de caso visto que foram selecionadas diversas experiências de inovações e gestão de pessoas no setor público, tendo em vista os setores em que a inovação é a atividade-fim, inseridos na pasta de planejamento do executivo federal e estadual de um estado da federação, bem como as demais entidades que inovam em suas áreas setoriais e estão encarregados pelos setores de GRH. Optou-se pelo estudo de caso por “examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes” (YIN, 2001, p.18).

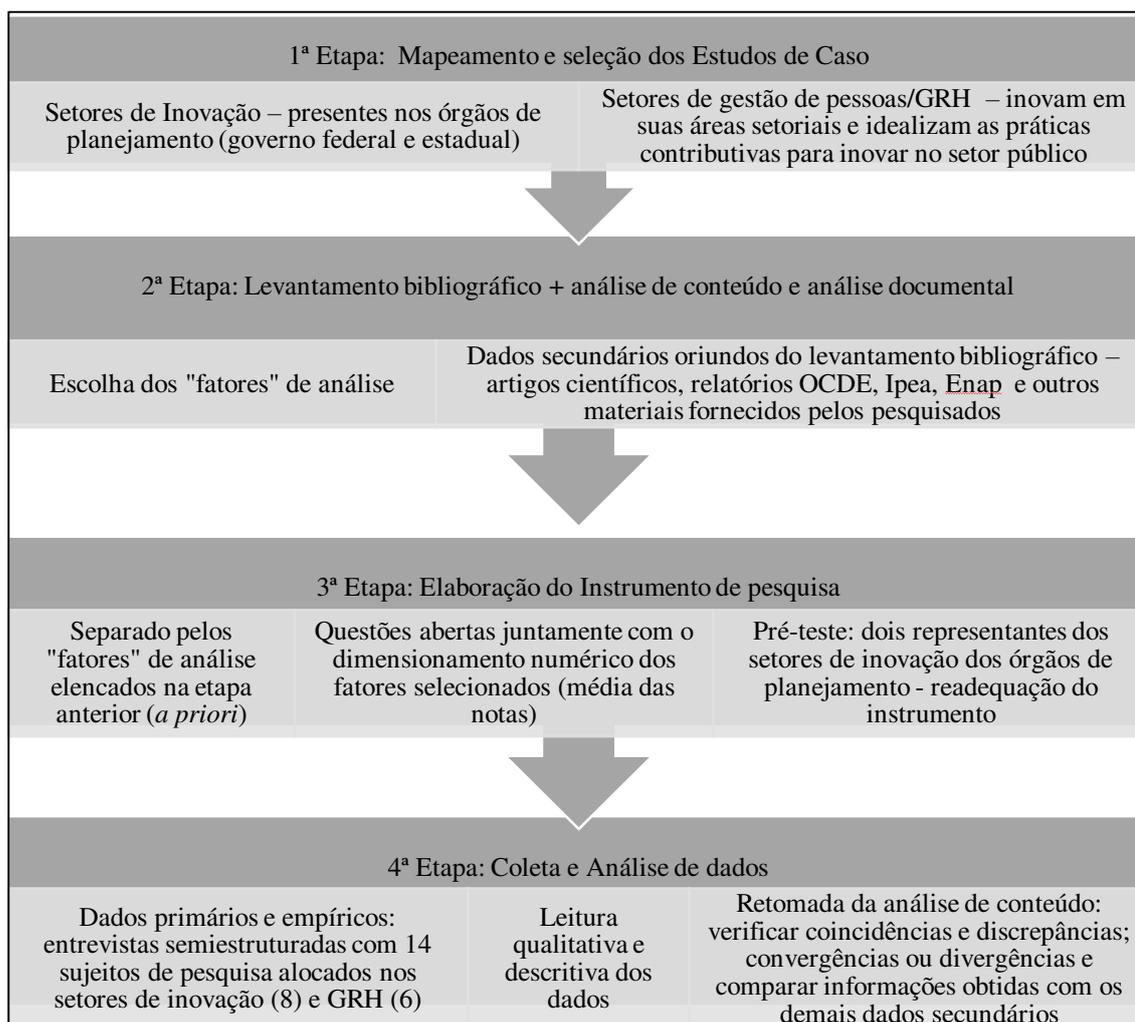
Após a seleção dos casos em organizações públicas de referência para inovação e gestão de pessoas (YIN, 2001), foi realizada uma análise de conteúdo preliminarmente para determinar os “fatores” que influenciam a relação entre ‘gestão de pessoas-inovação’, tendo em vista que as práticas de organização do trabalho derivam das ações estratégicas dos setores de gestão de pessoas. A análise de conteúdo corresponde à análise sistemática do teor latente ou manifesto da comunicação e pode ter uma dimensão quantitativa, no cálculo dos elementos recorrentes, e/ou uma dimensão qualitativa pela presença, ou não, de determinados temas, significados, atributos etc., no material estudado (COLBARI, 2014).

Por meio da análise de conteúdo e de análise documental, o material coletado a partir do levantamento bibliográfico sobre a temática foi explorado a fim de identificar os “fatores” da dimensão “organização do trabalho” para inovação. Esse material corresponde a: artigos científicos localizados nas principais bases (SciELO, SPELL, Redalyc, Scopus); relatórios produzidos por instituições de pesquisa como a OCDE, em produções do Observatório de Inovação no Setor Público (*Observatory of Public Sector Innovation - OPSI*) (OCDE, 2015; 2017), o Ipea e a Enap (FARIA *et al.*, 2017; ISIDRO-FILHO, 2017; CAVALCANTE, 2019); e em materiais governamentais disponibilizados pelos colaboradores desta pesquisa. Na sequência, houve o pré-teste do instrumento de pesquisa com dois representantes dos setores de inovação presentes nos órgãos de planejamento, um no âmbito federal e outro no estadual. A interação com os colaboradores desta pesquisa possibilitou novos *insights* e assim o instrumento passou por adequações até a versão final. A Figura 1 demonstra como foi o percurso metodológico desta pesquisa.

Neste sentido, a coleta de dados centrou-se na realização de entrevistas semiestruturadas que combinaram as questões abertas em que os pesquisados pudessem justificar suas percepções com o dimensionamento dos fatores em estudo via escala subjetiva contínua (FOWLER JR, 2011) cujos sentimentos e percepções são negativamente ou positivamente expressos por representações numéricas, como uma avaliação entre um e dez desses “fatores” pela perspectiva dos próprios sujeitos e participantes envolvidos (TEIXEIRA; NASCIMENTO; CARRIERI, 2012). Por se tratar de percepções, o uso de escalas para mensuração de variáveis não se enquadra nesta pesquisa de cunho qualitativo. Assim, utilizou-se o termo “fatores” para não incorrer em equívocos epistemológicos. Todavia, para suprimir as pretensões por validade de ordem positivista e manter a opção metodológica dos pesquisadores, este estudo fornece indícios que possibilitam identificar algumas combinações de informações a partir de fontes secundárias e primárias, e o uso de ferramentas distintas (estudo de caso, análise de conteúdo mais entrevistas semiestruturadas com o dimensionamento dos fatores) que se aproximam de uma triangulação. (TEIXEIRA; NASCIMENTO; CARRIERI, 2012; ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015).

Quanto à coleta de dados, foram selecionados profissionais da administração pública nos níveis federal e estadual que atuavam na área de inovação para o setor público e na área de gestão de pessoas no momento da realização da pesquisa. O público-alvo foi diversificado, englobando pessoas que trabalhavam em um ministério federal; duas secretarias estaduais e duas entidades federais da administração indireta.

**Figura 1 – Percurso metodológico da pesquisa**



Fonte: Elaborado pelos autores.

No total foram entrevistadas 14 pessoas entre final de 2018 e início de 2019. Nove entrevistas foram feitas na modalidade presencial com os servidores públicos estaduais e 5 entrevistas foram virtuais com os servidores federais, seguindo as recomendações de Fielding, Lee e Blank (2016). Desses, oito atuam diretamente com inovações enquanto sua atividade finalística e seis são do setor de gestão de pessoas que inovam em suas áreas setoriais. Nessa circunstância, a delimitação dos sujeitos de pesquisa ocorreu setorialmente, isto é, a seleção dos entrevistados indica a relevância dos mesmos dentro do fenômeno em estudo – são os profissionais responsáveis pela condução das ações de inovação no serviço público, alocados nos setores de inovação dentro das pastas de planejamento, quem planeja atividades inovadoras, e também aqueles que trabalham com GRH e inovam em seus respectivos setores, cujas ações são estratégicas para estruturar o trabalho com o objetivo de inovar.

O perfil dos entrevistados caracteriza-se por serem jovens, com alto nível de escolaridade, trabalhando com inovação somente nos últimos três anos devido o surgimento de estruturas específicas para essa finalidade. A escolha dos sujeitos de pesquisa foi por acessibilidade nos termos de Roesch (2005), dentro das possibilidades de interlocutores identificados. Foram excluídos da análise as universidades federais e os institutos de pesquisa públicos, pois esses são os principais produtores de patentes no Brasil (DAGNINO; SILVA, 2009), sendo as patentes um indicativo para a inovação. As entrevistas foram gravadas com a

anuência dos colaboradores que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os entrevistados foram identificados por meio de códigos (E1 a E14) para manter o anonimato e garantir o sigilo da pesquisa (BOOTH, 2005).

Quanto às limitações da pesquisa, essas referem-se as dificuldades de expandir o levantamento de dados para mais estados da federação, em função das restrições operacionais de tempo e recursos para abranger mais colaboradores. Além disso, seria interessante abarcar um número maior de fatores e explorar instituições públicas de diversas localidades, como realizado pelas pesquisas da OCDE (2015; 2017).

## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme descrito na seção metodológica foi solicitado aos respondentes que descrevessem suas percepções em perguntas abertas e atribuíssem notas para cada fator. Houve uma alta variabilidade nas informações, bem como das notas atribuídas, correspondendo às experiências individuais dos entrevistados justificada pela percepção subjetiva daqueles profissionais. Não obstante, algumas dimensões apresentaram avaliações aproximadas, indicando certo consenso ou convergência. No Quadro 1, apresenta-se uma síntese analítica dos principais resultados e também a média das notas que são apenas um representativo numérico das percepções compiladas e não um dado quantitativo, tendo como base Fowler Jr. (2011).

Pelo Quadro 1, observa-se que a maior média está relacionada ao fator ‘equipes de trabalho e grupos de trabalho interdisciplinares’, sendo essa a maior nota atribuída em geral pelos entrevistados cuja média foi 9,07. Como grande parte do trabalho descrito pelos respondentes envolve a formação de equipes para a execução de projetos, esse foi um dos fatores em que se percebeu uma forte coincidência, corroborando Seeck e Diehl (2017).

Dentro da dimensão “organização do trabalho”, a ‘rotatividade de tarefas’ apresentou uma média baixa, pois os entrevistados alegaram não haver rigidez na estruturação de suas tarefas e que há a possibilidade de alternância das mesmas dentro do escopo de suas atividades.

Quadro 1 - Síntese das percepções dos entrevistados quanto a ‘Organização do Trabalho’

FATORES	RESULTADOS: PERCEPÇÕES DOS FATORES DE ANÁLISE	MÉDIA DAS NOTAS
Autonomia no trabalho - tempo e recurso	Impacto do cenário de restrições orçamentárias: ausência de recursos. Busca por novas alternativas: formação de parcerias e ferramentas e capacitações gratuitas. Limitações de tempo vinculadas a limitação de pessoal: seleção de projetos prioritários.	(tempo) 7,64
		(recursos) 6,71
Flexibilidade - local e horário	Em geral, na administração pública o local e horário são fixados por lei. Horário: dentro da “janela temporal” e do horário de funcionamento da organização, os servidores podem lidar de forma livre. Cargos comissionados não “batem ponto”. Local: ambiente de trabalho estava circunscrito ao próprio espaço da organização pública. Liberdade para reuniões, eventos, atividades. Negociação com a chefia. Experiências de teletrabalho e <i>Home Office</i> – algumas iniciativas já estão consolidadas, outras estavam em sua versão piloto ou em fase de estudo de viabilidade.	(local) 4,21
		(horário) 6,57
Rotatividade de tarefas (rigidez)	Foi questionado acerca da rigidez da estruturação e nessa acepção, a maioria percebe como baixa a rigidez das atividades. Dentro do escopo de trabalho, existe rodízio de tarefas. Entretanto, “O que está dentro da lei não tem como mudar” (Entrevistado E11).	4,21
Mobilidade Organizacional	Cessão de servidores. Intercâmbio de profissionais entre as esferas federal, estadual e municipal é mais complexo. Na maioria das situações, depende da permissão/autorização da chefia: “nem sempre é ouvido o seu interesse” (Entrevistado E4). Mesmo que a mobilidade esteja prevista em lei (Estatuto do servidor), essa	5,86

	<p>mobilidade é dificultosa. Entrevistado E14 cita como exemplo o direito de realocação caso o cônjuge encontre emprego em outra localidade. O intercâmbio de profissionais resultaria na possibilidade de constituição de mais equipes de trabalho.</p>	
<p><b>Equipes de trabalho/ Grupos de trabalho interdisciplinar</b></p>	<p>Forte concordância em relação ao trabalho em equipe. Agrupamento de pessoas com diferentes formações e experiências e fonte de aprendizado. Unidades e laboratórios de inovação: espaços para apresentação de ideias, experimentação e para assumir riscos.</p>	<p>9,07</p>
<p><b>Redes</b></p>	<p>A maioria dos entrevistados indicaram que as atividades das redes envolvem mais o compartilhamento de ideias em vez de atuação conjunta, embora haja alguma atuação em conjunto para alguns projetos. Principais redes: Rede InovaGov (Instituições públicas, da administração direta e indireta, de todos os poderes e entes da federação; instituições do setor privado; instituições de ensino e pesquisa; organizações do terceiro setor; e pesquisadores independentes); Comunidade de Simplificação (somente servidores públicos estaduais - 985 membros). Outras redes: Agentes da Transformação e Rede Gov.br.</p>	<p>Não se aplica</p>
<p><b>Delegação de responsabilidade ou da decisão</b></p>	<p>Os entrevistados alegaram que normalmente as decisões são tomadas em equipe - compartilhamento da responsabilidade e do risco.</p>	<p>7,57</p>

Fonte: Dados da Pesquisa.

A seguir são analisados cada fator ligado à dimensão “organização do trabalho”. São esclarecidas as percepções dos respondentes a respeito dos fatores e também os contrastes das diferentes interpretações, comparativamente aos dados secundários. Por razões de espaço, houve uma síntese dos principais achados nessa vertente, assim, optou-se por apresentar um recorte das principais opiniões expressas pelos entrevistados, uma vez as citações literais de forma completa dos entrevistados estão disponibilizadas no relatório final da pesquisa.

### 5.1 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO – percepções dos ‘fatores’ de análise

Inicia-se a análise da dimensão “organização do trabalho”, com a descrição do verificado com o fator ‘autonomia no trabalho’. Dado o cenário de restrições orçamentárias na esfera governamental, a indisponibilidade de recursos, principalmente financeiros, impactou nas dinâmicas de inovação no setor público, o que fez com que os entrevistados recorressem a outras alternativas. Para driblar as dificuldades oriundas da falta de recursos, os servidores estaduais tiveram que ser criativos e repensaram seu trabalho que envolveu a formação de parceiras e a utilização de opções gratuitas de ferramentas e capacitação. Isso remonta a menção feita por OCDE (2017), ou ainda Shalley e Gilson (2004), de que a disponibilidade elevada de recursos pode repercutir em inibição das inovações. Aqui percebe-se o efeito contrário: a falta de recursos possibilitou aos profissionais exercerem sua criatividade e buscar novas formas para a execução de suas atividades laborais e atingir a inovação.

Nossa... recurso financeiro é muito escasso ... desde que eu sou diretora praticamente não tem recurso para fomentar a inovação, sabe? Tudo que a gente tem feito tem sido com parcerias, assim muitas coisas com recursos que não é nosso ... que não é da nossa equipe necessariamente. E o máximo de coisa possível gratuitamente, sem usar recurso mesmo. E o tempo é escasso, em geral. Mas mesmo sendo escasso, a gente tem conseguido fazer tudo que a gente se propõe. (Entrevistado E1).

Além do mais, a menor disponibilidade de recursos e também de tempo impacta na realização das atividades dos pesquisados devido ao número limitado de pessoas na equipe de trabalho. Tal limitação de pessoal foi constatada em uma secretaria estadual e uma entidade

federal. Entretanto, mesmo com limitações de tempo e de recurso, os entrevistados constataram que têm autonomia para gerenciar suas tarefas, desde que estejam dentro dos dispositivos legais. Percebe-se neste ponto a confluência entre a presença de autonomia necessária para inovar (OCDE, 2017; TIDD; BESSANT, 2015) com algum grau de formalização da organização do trabalho (ANTTILA; OINAS; MUSTOSMÄKI, 2019), o que poderia configurar paradoxalmente em uma ‘autonomia limitada’.

Só fazendo um adendo em relação ao tempo ... talvez eu tenha colocado uma nota muito alta para tempo ... porque pensando que ... é só pelo fato de que ... assim a nossa carteira de projetos hoje ela está fechada. Dentro desses projetos que a gente já colocou na carteira, a gente consegue atuar da forma como a gente gostaria. Então a gente tem tempo para esses projetos. Mas se você considerar os outros projetos que ficaram de fora ... que a gente recusou justamente por falta de equipe, de tempo, de mão de obra para conseguir tocar mais projetos, talvez o tempo seja escasso também. [...] A gente tem que negar alguns projetos para conseguir atuar nos projetos que a gente acha mais prioritário. (Entrevistado E1).

Então, em termos de recursos, tem sempre a limitação da equipe. A equipe é uma equipe pequena, então ela faz várias atividades. O recurso a gente tem é insuficiente porque a gente tem que ficar dentro das limitações orçamentárias. [...] Em termos de tempo, também tenho outras atividades, mas a gente tem uma boa flexibilidade para alocar o tempo disponível para as tarefas que a gente tem que realizar. (Entrevistado E8).

[...] tudo tem uma programação pré-estabelecida. A maioria das coisas que a gente faz aqui, elas são definidas por lei, decretos, instruções normativas, então tudo aqui tem uma instrução normativa, tem um modo formal de ser feito. A gente tem alguma liberdade na maneira como a gente vai executar, né? Processo que a gente executa antes do outro e tal, mas tudo tem que ser feito dentro da formalidade. (Entrevistado E12).

Conquanto, já no fator ‘flexibilidade’, o local normalmente está circunscrito ao ambiente físico de cada organização pública, sendo que os locais e os horários de trabalhos são fixados em lei. Os horários de trabalho também são diferenciados para os cargos de gestão e para quem tem cargos comissionados já que estes não requerem o controle de frequência. Já os demais trabalhadores precisam “bater o ponto”. Dentro do período estipulado na jornada de trabalho, os servidores podem chegar na hora que lhes for conveniente, desde que cumpram a jornada de 40 horas semanais e que esteja dentro do horário de funcionamento da organização pública. Nota-se que apesar das determinações legais acerca do local e do horário de trabalho, a flexibilidade existe devido às negociações com a chefia. Beugelsdijk (2008) ressaltou a importância da autonomia e de ter horários flexíveis para inovações radicais.

Tem que seguir a jornada, então é um pouco mais difícil, mas eu não colocaria tão baixo, eu colocaria entre 6 e 7 porque a gente consegue justificar. Até porque como gestor eu tenho essa discricionariedade para poder abonar horas. Então nós temos pessoas aqui que estão fazendo mestrado, estão fazendo pós-graduação e eu consigo justificar uma carga horária menor, com o meu poder discricionário como gestor sem maiores problemas. Então é bem flexível. (Entrevistado E2).

Local é nota 10. A gente tem boas instalações, o local é acessível, não perco muito tempo da minha casa ao trabalho e a minha equipe também. Eu acho que o local dá para uma nota 10. Em relação a flexibilidade de horários, a gente também tem a jornada flexível também, é uma boa nota, mas não vou colocar uma nota 10 porque tem o meu horário em si. O meu horário tenho que me restringir ao meu horário de expediente. Como sou o chefe, eu não posso ter o horário flexível. Eu tenho que chegar antes de todo mundo. Chegar e sair depois das pessoas saírem para eu poder fazer uma

gestão mais disciplinada do trabalho. Eu diria que no meu ponto de vista não é tão flexível, mas a minha equipe é bastante flexível. (Entrevistado E10).

Com relação a modalidade de teletrabalho, essa era incipiente no setor público no geral durante a realização da pesquisa, mesmo que a gerência permitisse de maneira informal realizar alguma atividade em casa. Embora a modalidade de teletrabalho ainda não estivesse prevista em lei no momento da coleta dos dados, houve iniciativas inovadoras isoladas, como as experiências pilotos de implementação do teletrabalho por parte de uma das secretarias de estado e de duas entidades federais pesquisadas da administração pública indireta. Uma dessas propostas se iniciou em janeiro de 2019 por meio do “Programa de Gestão” que estabeleceu a possibilidade de trabalho remoto em três categorias: por tarefas, semipresencial e teletrabalho. Cada modalidade delimita o tipo de serviço e o prazo a ser executado, com o uso de equipamentos e tecnologias para essa finalidade, porém este programa se restringe a determinadas carreiras.

Nós temos também como inovação a questão do teletrabalho. Fizemos uma implantação piloto e agora partimos para o definitivo. O Ministério do Planejamento soltou uma instrução normativa<sup>1</sup> e nós já estávamos alinhados. Foi fácil de adequar porque justamente já tínhamos inovado, já estávamos trabalhando com o teletrabalho. [...] Então tem uma certa flexibilidade dentro da rede legal que nós temos. Eu acho que no serviço público é bastante rígido [...] tem que trabalhar as 40 horas semanais, disto você não pode fugir a menos que você tenha um contrato de gestão. (Entrevistado E11).

Nós construímos, elaboramos um estudo de viabilidade onde nós constatamos que esta modalidade de trabalho, o trabalho remoto ou teletrabalho [...] no estudo de viabilidade que nós fizemos, nós conseguimos provar que seria extremamente inovador para a administração pública adotar o trabalho remoto, tanto no que diz respeito à economicidade, princípios, né, do direito administrativo, das boas práticas de administração pública, o estado iria economizar, iria ganhar em produtividade, em qualidade de vida no trabalho, economia mesmo de estruturas para manter esse mundo veio de gente aqui dentro [...] nesse estudo nós conseguimos provar as várias vantagens que existem se adotasse, se o estado decidisse adotar esse tipo de modalidade de trabalho. Isso seria muito inovador, se deixar de ser sonho e virar uma realidade [...] O teletrabalho foi iniciativa nossa, mas não temos autonomia (Entrevistado E14).

Com o cenário restritivo de convívio social em função da ameaça do Covid-19, essas iniciativas possivelmente foram ampliadas para os demais cargos e carreiras. Inclusive o teletrabalho está sendo consolidado na Administração Pública. Brant e Mourão (2020) evidenciaram os desafios desta modalidade, implementada como uma medida emergencial em que pressões de metas e prazos concorrem com as atividades particulares e domésticas.

Isso indica que práticas inovadoras em gestão de pessoas (RAMIÓ; SALVADOR, 2018) emergem aos poucos. Como citado anteriormente, a maioria dos entrevistados relataram que as atividades não estão estruturadas de forma rígida e que dentro de seu escopo de trabalho, eles conseguem fazer um rodízio de suas tarefas. Laursen e Foss (2003) consideram que a rotatividade pode ter impactos complementares nas atividades de inovação.

Olha a rotatividade aqui ela é bem menos rígida, a gente inclusive gosta de trabalhar muito com “o que a pessoa quer fazer”. A gente tem sempre reuniões onde são apresentadas um rol de atividades para equipe, do que tem que ser cumprido naquele período de tempo, de 15 em 15 dias. Ai a distribuição dessas atividades é de acordo com o interesse das pessoas. Então a gente designa as atividades que elas querem fazer de acordo com a preferência delas. (Entrevistado E2).

Depende da tarefa. Algumas são bem flexíveis, outras são bem rígidas. O que está dentro da lei você não tem como mudar, tem que seguir aquilo. Agora, tem algumas que você pode fazer um enfrentamento mais ao seu estilo. Por exemplo, a gente trabalha aqui também com gestão de conflitos, que é um processo de RH. Isso não está dentro de instrução normativa nenhuma, mas é uma atividade que a gente executa no meu setor. (Entrevistado E12).

Para o fator ‘mobilidade organizacional’, os entrevistados relataram que existe ‘cessão de servidores’ entre as organizações públicas de um mesmo ente, porém o intercâmbio entre as esferas federal, estadual e municipal é mais complexo. Programas de mobilidade, como citados por OCDE (2017) desenvolvidos na Áustria com ‘intercâmbio de cérebros’, ou no Canadá cuja mobilidade inclui trocas temporárias de profissionais entre os setores públicos e privados seja de nível local ou até mesmo internacional, são inexistentes na administração pública brasileira, revelaram os dados primários e secundários da pesquisa. Segundo os entrevistados, mesmo com as possíveis mobilidades previstas em lei, há barreiras como a permissão da chefia que não concede a mudança do servidor.

Primeiro porque tem uma dificuldade muito grande da pessoa te liberar. Começa aí, no meu caso a última, eu estava na advocacia geral do estado e não dava mais para ficar lá e chega em um ponto que não dá. Fiquei lá dois anos, foi bom o tempo e tal, mas quero sair, aí você tem uma dificuldade inicial para sair. Beleza, aí você passa por uma barreira [...] é convencer que você realmente quer sair, aí tem uma dificuldade agora que: “mas você vai pra onde? Para qual setor que você vai?” Nem sempre é ouvido o seu interesse. Não dá para atender o interesse de todo mundo, interesse importante é o interesse do Estado. Estado tem uma demanda de vaga e vai lá pra preencher alguma coisa, mas o servidor não tem direito de falar e fica nesse jogo de interesse, aí tudo o que você vai fazer é difícil. Então, no fim das contas no meu caso deu certo [...] depois de muita luta, eu fiquei quase um mês para ser alocado, eu acho, fazendo entrevistas e tal, no fim das contas deu certo. Então eu acho que a mobilidade não tem uma estratégia boa, clara, bem definida [...]. Existe [mobilidade], só que com perdas para quem faz. Na minha carreira [...] existem pessoas que estão no município, mas ela tem uma sanção de não poder avançar na carreira. (Entrevistado E4).

Então, a gente não tem uma questão de intercâmbio. O que a gente tem são duas formas. [...] É muito comum a gente fazer grupos de trabalho interdisciplinares com outros órgãos. Em termos de intercâmbio, o que nós temos na verdade, mais próximo disso, não é bem intercâmbio, é o que a gente chama de cessão de servidores. Então, a [organização] pode me ceder, ou ela pode ceder servidores para outros órgãos públicos. Mas a gente trabalha com intercâmbio mais com essa forma de equipes de trabalho, grupos interdisciplinares que envolvem mais de uma organização. Ela [mobilidade] não seria tanto para mobilidade de pessoas, mas seria mais pelo espaço que foi criado. (Entrevistado E8).

Quanto às ‘equipes de trabalho e aos grupos de trabalho interdisciplinares’, esse foi um fator consensual que se verifica tanto na realidade empírica das organizações públicas como na literatura. Esse fator assemelha-se a uma das variáveis de análise de Laursen e Foss (2003). Considerando natureza interdisciplinar e transversal dos projetos de inovação (OCDE, 2017), o trabalho em equipe demonstrou ser essencial para o desenvolvimento de inovações.

Aqui 100% das atividades são realizadas em equipe. Os projetos envolvem todas as pessoas das duas diretorias. A gente tenta ao máximo misturar as pessoas das duas diretorias. Apesar das duas diretorias serem focadas em inovação, uma é focada mais em processo e a outra mais em projetos. Então, os conhecimentos são mais direcionados. Aí a gente sempre busca fazer um mix das equipes das duas diretorias. E a gente sempre busca pessoas de formações diversas. Então a maioria é egresso da Fundação João Pinheiro, mas sempre com algum segundo curso. Aí como segundo

curso tem direito, tem contabilidade. Eu sou formado em Física. Nossos estagiários, a gente sempre busca pessoas do design. A gente sempre quer trazer conhecimento novo, trazendo pessoas com formações diversas. (Entrevistado E2).

Com relação a existência de unidade ou laboratórios de inovação, a equipe de uma das secretarias se considera como um laboratório de inovação. Apesar de haver outras unidades de inovação no estado pesquisado, ainda eram iniciativas recentes na época da pesquisa. Na esfera federal, havia laboratórios já consolidados. Conforme OCDE (2017) a criação de espaços seguros para os servidores apresentarem suas ideias e poderem assumir riscos é fundamental, bem como disseminar uma ‘cultura de inovação’.

A gente se considera um laboratório de inovação no setor público. Inclusive com a implantação da Comunidade de Simplificação onde a gente criou está rede de agentes inovadores que é justamente para isso, para disseminar boas práticas, para testar ideias. A gente tem o nosso ciclo de inovação que serve como seleção de ideias inovadoras para serem testadas e implementadas. A gente ainda trabalha com o modelo de Incubadora de projetos. A gente faz pequenas implementações para ver os resultados e a partir daí vê se vale a pena expandir a política ou não. Então a gente sempre trabalha nesse formato mais de ... no sentido da pesquisa mesmo, a gente se vê muito mesmo como um laboratório de inovação. (Entrevistado E2).

A nossa organização [...] não tem exatamente um laboratório de inovação. Mas a gente tem a Escola Nacional de Administração Pública que é uma fundação vinculada ao ministério que a gente trabalha bem próximo que tem o GNova [Laboratório de Inovação em Governo] e tem projetos que a gente realiza em parceria com eles. Então, a gente trabalha muito no laboratório que fica localizado na Enap. Então, a gente tem, mas não tem. Porque é um laboratório vinculado a gente e disponível para o servidor público do governo federal. Então, a gente não tem necessidade de ter um ambiente [laboratório próprio] já que a gente executa projetos junto com eles. (Entrevistado E9).

O fator relativo às ‘redes’ não teve percepções no formato de notas. Neste ponto, foi indagado sobre quais são as redes de inovação no setor público e sobre como elas atuam, se são mais voltadas para o compartilhamento de ideias, experiências ou se há uma atuação conjunta. Como descrito por OCDE (2017), algumas dessas redes são constituídas dentro do próprio governo, como no caso alemão, outras são de natureza mais informal, como no caso espanhol.

As duas redes de inovação mais citadas pelos entrevistados foram a Comunidade de Simplificação, a nível estadual cujos participantes são exclusivamente servidores estaduais, contando com 985 membros na época da pesquisa; e a Rede InovaGov cuja criação e coordenação está sob a responsabilidade do departamento Inova do Ministério do Planejamento. Diferentemente da Comunidade de Simplificação, criada em 2017, a InovaGov já é uma rede formalizada e seus participantes não se restringem ao serviço público federal. A rede é composta por: atores governamentais de diversas entidades dos três poderes, dos três entes federativos (federal, estadual e municipal); atores da iniciativa privada; atores do terceiro setor e comunidade acadêmica (FARIA *et al.*, 2017). Para ambas as redes, as respostas indicaram atuação mais orientada ao compartilhamento, apesar de haver poucas iniciativas de atuação conjunta. Essas duas redes foram construídas pelas pastas de planejamento do nível federal e estadual, o que indica uma tendência estratégica para a inovação. Outras redes que surgiram nas respostas dos entrevistados da equipe foram a Agentes da Transformação, no nível estadual e a Rede Gov.br, no nível federal.

Então tem a Comunidade de Simplificação que [...] serve como troca de experiências e capacitação. Então a gente sempre traz palestrantes para ajudar na capacitação, a gente sempre oferta de vagas quando a gente consegue alguma capacitação para a

equipe, a gente sorteia entre os grupos da comunidade. Além dessa, a gente está criando uma Rede de Agentes de Transformação que vai nos auxiliar em melhorias dos serviços de todos os órgãos e entidades do Estado. [...] a gente criou essa rede de Agentes de Transformação porque a gente não teria braço para atuar nos 800 serviços que o Estado presta. (Entrevistado E2).

A principal rede que a gente está envolvido é a InovaGov que a gente é de certa forma um dos principais articuladores, fundadores dela. É uma rede que tem crescido cada vez mais. No evento deste ano [Semana de Inovação], a gente teve mais de 130.000 pessoas participando, mais de 5.000 online. A gente tem os canais que teve bastante gente não só de Brasília, mas de vários lugares. A gente tem crescido bastante. Na verdade, é meio que o nosso processo de trabalho. [...] Tem uma outra rede em que a gente está também que começou não tem muito tempo é a Rede Gov.br [Rede Nacional de Governo Digital] que é a rede para o governo digital, o presidente assinou o decreto no mês de novembro<sup>ii</sup>. Em relação a rede InovaGov eu posso falar um pouco mais e a atuação dela é muito para disseminar a cultura [da inovação], para o compartilhamento de experiências e apoio mútuo. Na verdade, algum membro individual está precisando de ajuda com projetos de inovação, como são projetos de inovação [...] as pessoas costumam pedir apoio mútuo, de colaboração, de saber o que está sendo feito, têm algumas ações conjuntas. (Entrevistado E9).

Segundo Laursen e Foss (2014), a ‘delegação da responsabilidade ou da decisão’ é uma prática nova ou moderna da GRH e essa foi perceptível no trabalho no setor público. No geral, a ‘organização do trabalho’, os fatores ‘trabalho em equipe’ e formação de ‘redes’ orientadas para a inovação apresentam um consenso enquanto práticas que contribuem mais para as inovações no setor público.

A gente tem bastante liberdade para tomada de decisão. Pelo menos na nossa diretoria. É um pouco da autonomia que eu falei lá atrás. Com aquela ressalva de que as decisões são normalmente tomadas em equipe, mas considerando a hierarquia, ter que acatar decisões superiores, aqui não, normalmente ela é ao nosso nível vamos dizer assim. [...] a nossa chefia no caso a diretoria, ela trabalha muito próximo da gente. Então o tempo inteiro a gente está conversando, trocando ideias, mas não é algo no sentido que precisamos pedir o aval, sabe? Por vezes isso acontece quando a gente tem um impasse. Aí a gente sempre chega até a diretora e fala, ‘olha, eu penso de um jeito, a outra parte da equipe pensa de outro. “O que você acha?”’ E aí acaba tendo um veredito vamos dizer assim. Mas fora essas situações, a gente tem bastante liberdade para trabalhar. (Entrevistado E4).

Em determinado grau, o trabalho em equipe e as redes podem contribuir de forma indireta para maior profissionalização do serviço público em termos de inovação, visto que a troca de experiências, de informações, de ideias e o fluxo ágil da comunicação viabilizam uma nova maneira de obter o conhecimento necessário para a realização de atividades e de ações inovadoras, como no aprendizado de novas práticas, de novas ferramentas e também de um novo modo de pensar. Isso é detectável em falas dos entrevistados ao abordarem sobre a metodologia *design thinking*, o gerenciamento ágil de processos e sobre como o trabalho em equipes modificou a visão de alguns servidores quanto ao *modus operandi* do setor público.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As percepções dos servidores públicos federais e estaduais acerca das ações estruturantes da organização do trabalho que culminam em inovações organizacionais e de processo indicaram o impacto positivo do trabalho em equipe e dos laboratórios e redes de inovação. Algumas experiências preliminares de teletrabalho, com a possibilidade do trabalho remoto, repercutem em maiores possibilidades de autonomia e flexibilidade. Apesar do teletrabalho estar mais disseminado na iniciativa privada, no setor público brasileiro ainda era

considerada uma novidade até o surgimento da pandemia. Para Matei e Bujac (2016), inovação e reforma são fenômenos relativos – uma novidade para dado contexto cultural ou organizacional pode não ser em outros. Em 2020, pode ser que essas experiências de trabalho remoto já estejam disseminadas e consolidadas, indicando uma inovação na “organização do trabalho”, impulsionada pelo contexto da COVID-19.

Ao inserir os achados desta pesquisa com o modelo AMO (OCDE, 2017), pôde-se verificar o seguinte: com relação à ‘habilidade’, foi possível constatar que habilidades comportamentais são mais valorizadas do que as técnicas, uma vez que essas podem ser apreendidas posteriormente. Os dados obtidos demonstram uma ênfase nos fatores ‘equipes de trabalho’, ‘formação de redes’ de colaboração e parcerias. Quanto à ‘motivação’, os resultados da pesquisa apontam que os entrevistados estão propensos a agir em prol da inovação no setor público, porém a motivação é relativa, de acordo com os interesses dos atores envolvidos. Houve entrevistado que externalizou sua insatisfação com a gerência devido à falta de reconhecimento das suas ações no setor de inovação na Administração Pública estadual. Nesta situação, é difícil obter um maior engajamento do funcionário de maneira eficaz. A ‘oportunidade’ está relacionada com a dimensão de análise ‘organização do trabalho’ e também envolve a criação de um ambiente adequado a inovações. A ‘autonomia no trabalho’ e a liberdade para planejar e executar as tarefas são fatores importantes para inovar no setor público (OCDE, 2017; SEECK; DIEHL, 2017), tanto que os respondentes foram categóricos ao alegar que possuem certa autonomia, mas com algum grau de controle pelas instâncias superiores e pelas delimitações legais. Tal ‘autonomia limitada’ remete a prevalência da formalização do trabalho, com formas incipientes de discricionariedade na organização do trabalho (ANTTILA; OINAS; MUSTOSMÄKI, 2019). Em termos de oportunidade, ter um espaço onde é permitido o erro e que incentive a tomada de decisão com riscos constitui em um ambiente seguro para ‘aprender fazendo’, mesmo que no setor público haja aversão ao risco (OCDE, 2015; 2017). As equipes de trabalho, as redes e os laboratórios podem propiciar esse espaço (OCDE, 2017), porém um ambiente cem por cento propício a inovação no setor público em que é possível cometer erros não existe, por enquanto, na gestão pública brasileira.

Outros fatores que são considerados como boas práticas pelo estudo de OCDE (2017) não encontram paralelo com os casos elencados na administração pública brasileira durante a realização desta pesquisa. A ‘mobilidade organizacional’ por um intercâmbio de profissionais dos diferentes níveis governamentais, mesmo que por tempo limitado, está restrita a fatores contextuais como a disposição do gestor em liberar membro de sua equipe para os demais setores e a previsão de mobilidade na carreira. Aqui, a mobilidade se distancia das práticas dos países da OCDE (2017), como no Canadá onde há trocas entre organizações públicas e privadas.

Em síntese, os resultados demonstraram o impacto de alguns determinantes para a inovação apresentados no *framework* de Isidro-Filho (2017). Enquanto barreiras, detectaram-se: a resistência à inovação no setor público pela aversão ao risco, as limitações de RH, pelo número reduzido de membros da equipe que repercutiram na restrição da quantidade de projetos que poderiam ser conduzidos, além das limitações financeiras e de prazos que foram evidentes. Como facilitadores, reitera-se que o trabalho em equipe foi apontado pela maioria como uma prática de saldo positivo para inovações no setor público. Embora a disponibilidade de recursos esteja no *framework* da inovação como um facilitador, a equipe estadual de inovação mostrou que é possível inovar no setor público mesmo como o cenário de recursos limitados.

Para suprir as limitações desta pesquisa, como o número limitado de pesquisados, e para um maior aprofundamento, seria preciso explorar mais organizações públicas, estendendo para as iniciativas dos governos locais. Por sua vez, seria interessante verificar o prosseguimento das ações analisadas nesta pesquisa ao longo do tempo, como a institucionalização das redes e do teletrabalho, além de outras práticas. Esses indicativos são sugestões para novos estudos.

---

<sup>i</sup> Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018 que estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec, quanto à jornada de trabalho.

<sup>ii</sup> Decreto nº 9.584, de 26 de novembro de 2018. Altera o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, para instituir a Rede Nacional de Governo Digital.

## Referências

ANDRÉ, M. A abordagem qualitativa de pesquisa. In: ANDRÉ, M. E. D. A. (Org). **Etnografia da prática escolar**. Campinas: Papirus, 1995. p.15-25.

ANTTILA, T.; OINAS, T.; MUSTOSMÄKI, A. Towards formalisation: the organisation of work in the public and private sectors in Nordic countries. **Acta Sociologica**, v.62, n.3, 2019.

BLOCH, C. W. **Measuring public innovation in the Nordic countries** - Final Report. 2011.

BEUGELSDIJK, S. Strategic human resource practices and product innovation. **Organization Studies**, v. 29, n. 6, p. 821-847, jun. 2008.

BRANT, R.; MOURÃO, H. Desafios do Teletrabalho na pandemia Covid-19: Quando o home vira office. **Caderno de Administração**, v. 28, n. Edição E, p. 71-75, 2020.

BOOTH, W. C. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CASTRO, C.; ISIDRO-FILHO, A.; MENELAU, S.; FERNANDES, A. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, 2017.

CAVALCANTE, P. Inovações e políticas públicas: superando o mito da ideia. In: CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2019. p. 11-25.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa qualitativa empírica. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, 2014. p.241-272.

CROSSAN, M.; APAYDIN, M. A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation. **Journal of Management Studies**, v.47, n.6, September, 2010.

CUNHA, B. Q.; CAVALCANTE, P.; MAGALHÃES, A. G.; GOELLNER, I. A. Inovação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 55-61, jul./dez. 2016.

DAGLIO, M.; GERSON, D.; KITCHEN, H. Building organisational capacity for public sector innovation. **OECD Conference Innovating the Public Sector**. Paris, nov. 2014.

DAGNINO, R.; SILVA, R. As patentes das universidades públicas. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 5, n. 3, p. 169-172, jul./set. 2009.

DAMANPOUR, F.; WALKER, R.; AVELLANEDA, C. Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 4, 2009.

DAMANPOUR, F. Footnotes to research on management innovation. **Organization Studies**, v. 35, n. 9, p. 1265-1285, 2014.

DE LEEDE, J.; LOOISE, J. K. Innovation and HRM: Towards an Integrated Framework. **Creativity and Innovation Management**, v. 14, n.2, p. 108-117, 2005.

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

- FARIA, Y.; ITABORAHY, F. PALVARINI, B.; ENDO, I.; RONCARATTI, L. Experiências da rede de inovação no setor público (InovaGov). In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). **Inovação no Setor Público**. Brasília: Ipea, 2017, p.241-48.
- FIELDING, N. G.; LEE, R. M.; BLANK, G. (Eds.) **The SAGE Handbook of online research methods**. London/UK: Sage, 2016.
- FOWLER Jr., F. J. **Pesquisa de levantamento**. Porto Alegre: Penso, 2011.
- ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). **Inovação no setor público**. Brasília: Ipea, 2017. p. 165-178.
- JIANG, J.; WANG, S.; ZHAO, S. Does HRM facilitate employee creativity and organizational innovation? A study of Chinese firms. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 23, n. 19, p. 4025-4047, 2012.
- KOVACS, I. Novas formas de organização do trabalho e autonomia no trabalho. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 52, p. 41-65, 2006.
- LAURSEN, K.; FOSS, N. New human resource management practices, complementarities, and the impact on the innovation performance. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 2, p. 243-263, 2003.
- LAURSEN, K.; FOSS, N. J. Human Resources Management practices and innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. (Ed.). **The Oxford Handbook of innovation management**. New York: Oxford University Press, 2014. p. 505-529.
- MATEI, A. I.; BUJAC, R. Innovation and public reform. **Procedia Economics and Finance**, v. 39, p.761-768, 2016.
- OCDE. **Oslo Manual**. European Communities. Paris: OECD Publishing, 2005.
- OCDE. **The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action**, Paris: OECD Publishing, 2015.
- OCDE. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OCDE. **Oslo Manual: guidelines for innovation data**. Paris: OECD Publishing, 2018.
- RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. **La nueva gestión del empleo público**. Recursos Humanos e innovación de la administración. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018.
- ROESCH, S. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- SEECK, H.; DIEHL, M. A literature review on HRM and innovation. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 28, n.6, p. 913-944, 2017.
- SHALLEY, C.; GILSON, L. What leaders need to know: review of social and contextual factors that can foster or hinder creativity. **The leadership quarterly**, v. 15, p. 33-53, 2004.
- TEIXEIRA, J.; NASCIMENTO, M.; CARRIERI, A. Triangulação entre métodos na administração: Gerando conversações paradigmáticas ou meras validações “convergentes”? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 191-220, 2012.
- TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAPPELLINI, M.; FEUERSCHÜTTE, S. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em Administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.