

IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO E DO MARCO LEGAL NA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL E INTERNACIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA DE FÁTIMA BRUNO DE FARIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

HELENICE FEIJÓ DE CARVALHO

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR - CNEN

HEILA MAGALI DA SILVA VEIGA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

LUIZA BRAGA GOMES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

ERLESON FREIRE SOBRINHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO E DO MARCO LEGAL NA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL E INTERNACIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

O setor público brasileiro passa por inúmeros desafios para dar respostas aos anseios da sociedade por qualidade de vida e serviços que atendam às necessidades de educação, saúde e segurança, dentre outras. Buscar novas formas de solucionar antigos problemas ou traçar estratégias para lidar com novas questões que emergem a cada dia, exige inovações de diferentes tipos.

Nesse contexto, Cavalcante e Cunha (2017, p. 15) destacam que “organizações públicas passaram cada vez mais a se preocupar com o fomento da prática inovadora em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e em rede”, devido tanto aos anseios dos cidadãos quanto a questões orçamentárias e outros problemas típicos do mundo contemporâneo. Borins (2001, p.311) também reconhece a importância da inovação no setor público e a complexidade de lidar com esse desafio. Borins (2001, p.311) observa que “as recompensas para inovações bem sucedidas no setor público são escassas”, enquanto que “as consequências da inovação não bem sucedida são graves”.

Segundo a OCDE (2017, p. 14), a inovação no setor público busca “encontrar novos meios de atingir fins públicos. Usando abordagens de políticas abertas que se baseiam na contribuição de cidadãos e empresas de todas as esferas da vida”. Em um dos capítulos do livro da OCDE sobre inovação no setor público, discute-se como “lidar com regulações e procedimentos que frequentemente são vistas como barreiras à inovação, a fim de analisar se realmente inibem inovação” (OCDE, p. 28, 2017a). Tal fato levou à elaboração do presente artigo que se relaciona com políticas públicas de inovação e abrange a análise da literatura nacional e internacional sobre inovação no setor público, a fim de evidenciar impactos favoráveis e desfavoráveis à inovação derivados do marco legal de inovação e do sistema de regras, procedimentos e legislação, a partir da seguinte questão: Quais as evidências teóricas e empíricas sobre o impacto do sistema regulatório na inovação no setor público?

O artigo apresenta uma revisão de literatura buscando observar como o marco legal de inovação e outras legislações podem ser vistos como fomentadores, isto é, indutores de inovação, assim como se constituírem em barreiras à emergência do novo. Brandão e Bruno-Faria (2017, p.148), por exemplo, ao revisarem estudos sobre barreiras à inovação no setor público, destacam que “políticas, leis e regulamentações” podem se constituir como entraves à inovação. Borins (2001), por exemplo, considera a burocracia necessária ao setor público, mas essa deve ser profissional e capaz de possibilitar inovação, ou pode vir a prejudicá-lo.

Portanto, o presente estudo se situa no campo da administração pública, considera a complexidade da inovação, bem como das políticas públicas, e, em parte, sua atenção recai para a análise do marco legal (constituição, leis, portarias, dentre outros) de inovação e da legislação de forma mais ampla no setor público brasileiro.

2. MÉTODO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A metodologia do artigo incluiu pesquisa bibliográfica nacional e internacional, em periódicos de Administração Pública e de Inovação. A busca de periódicos científicos nacionais, revelada na Tabela 1, em ambas as áreas, se deu por meio do Portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na opção "buscar periódico", considerando sua classificação como B1 ou superior no Qualis Capes no último quadriênio (2013-2016).

Tabela 1 - Seleção de periódicos nacionais.

	Por título	Área (Se pertinente)	Total	Total (após critérios)
Administração Pública	Termo: pública Radical: public*	Ciências Sociais Aplicadas	44	4
Inovação	Termo: inovação Radical: inov*	-	18	1

Fonte: Elaborado pelos autores.

O levantamento bibliográfico da produção internacional foi realizado a partir da busca na plataforma do *Journal Citation Reports* (JCR) e na base *Scopus*, como mostrado na Tabela 2. Decidiu-se realizar a busca apenas nos periódicos que tivessem fator de impacto equivalente ao critério da busca nacional de igual ou superior a B1 no Qualis Capes no último quadriênio (2013-2016). Na base Scopus, optou-se por identificar outros periódicos que poderiam não ter sido encontrados durante a busca no JCR. Outro critério foi a busca daqueles periódicos com acesso livre, dado que seria necessário ter o conteúdo dos artigos na íntegra para posterior análise.

Tabela 2 - Seleção de periódicos internacionais.

		Por título	Área	Total (após critérios)
JCR	Administração Pública	Termo: policy Radical: public*	Administração Pública	47
	Inovação	Radical: inov*	Inovação	25
SCOPUS	Administração Pública	-	<i>Social Sciences</i>	27
	Inovação	-	<i>Management of Technology and Innovation</i>	36

Fonte: elaborado pelos autores.

Para a busca dos artigos em periódicos nacionais, foram selecionados artigos publicados nos últimos cinco anos (2015-2019), mas o critério de palavras-chave foi distinto entre os periódicos nacionais de administração pública e aqueles de inovação.. Após leitura dos resumos, foram selecionados aqueles que tratavam de questões legais ou do marco legal de inovação. No referente à busca dos artigos dos periódicos internacionais, o critério de

seleção foi o mesmo para os periódicos encontrados tanto no JCR quanto na base Scopus, porém foram adotados critérios distintos entre os periódicos internacionais de administração pública e os de inovação. No caso de artigos encontrados mais de uma vez, pela busca do JCR e do SCOPUS, para fácil compreensão, estes foram adicionados apenas à contagem dos artigos dos periódicos do JCR, por a seleção ter sido realizada antes. Esta pode ser observada na Tabela 3:

Tabela 3 - Seleção de artigos nacionais e internacionais.

	Base	Periódico	Palavra-chave	Total	Total (após leitura dos resumos)
Nacional	CAPES	Adm. Pública	Radical: inov*	29	10
		Inovação	Radical: public* Termos: “público” and “legislação”, “publico” and “legal”	17	5
Internacional	JCR e SCOPUS	Adm. Pública	Radical: inov*	135	21
		Inovação	Radical: public* Termos: public* and “law”/“policy”/ “legislation”	19	4

Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 4 apresenta os periódicos nacionais selecionados sobre Inovação e Administração Pública.

Tabela 4 - Periódicos Científicos Nacionais que atendiam aos critérios do estudo

Inovação	f	Administração Pública	f
RAI: Revista de Administração e Inovação.	5	Cadernos EBAPE.BR (FGV)	4
		Revista de Administração Pública	3
		Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2
		Organização & Sociedade	1
Total	5	Total	10

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 5, portanto, mostra os periódicos internacionais do JCR e *Scopus*, sobre Inovação e da área de administração pública.

Tabela 5 - Periódicos internacionais em Inovação e Administração Pública.

Inovação	f	Administração Pública	f
INNOVAR-Revista de Ciencias Administrativas y Sociales;	3	Review of Policy Research;	10
Industry and Innovation	1	Public Management Review;	4
		Transylvanian Review Of Administrative Sciences.	3
		Australian Journal Of Public Administration;	2
		Public Money & Management;	1
		Social Policy & Administration.	1
TOTAL	4	TOTAL	21

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao final, portanto, foram analisados 40 artigos ao todo, sendo 15 destes referentes à literatura nacional e outros 25 à literatura internacional.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 40 artigos selecionados, adotaram-se os seguintes critérios de análise do conteúdo: (1) Tipos de inovação; (2) Conceito de Inovação e autoria; (3) Tipo de Legislação; (4) Abrangência da Legislação; (5) Impacto no setor público, negativo ou positivo.

Primeiramente, na Tabela 6, foram definidos os tipos de inovação que estes artigos abordaram, segundo seus respectivos autores.

Tabela 6 - Tipo de inovação e suas definições.

Tipo de inovação	Inovação Tecnológica	Inovação Gerencial	Inovação em Serviços	Inovação Social	Não especificado	Total
f	11	9	8	3	9	40

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação ao tipo de inovação abordado, percebe-se que a inovação tecnológica e a inovação gerencial são os tipos mais mencionados nos artigos analisados.

Quadro 1: Conceito de inovação e autoria

Autor(es) do artigo	Autor(es) do conceito	Conceito de inovação
Silveira <i>et al.</i> (2015, p. 509)	Tidd, Bessant e Pavitt (2008) Reis (2008)	"É um processo sistemático que tem ligação direta com a gestão do conhecimento, a partir da geração de novas ideias que se refletem na transformação e na geração de ideias"

		"Define-se inovação como a capacidade para renovação de produtos ou serviços de forma contínua, não ocorrendo isoladamente, mas dependendo de vários fatores no contexto organizacional."
Buta e Silva (2016, p. 382)	Gallouj e Savona (2009)	"Segundo a perspectiva integradora, o fenômeno da inovação pode ser entendido como um processo de mudanças nas características dos produtos. Ou seja, mudanças em uma ou mais características definem a inovação, e o tipo de inovação varia conforme o mecanismo de variação dessas características."
Maçaneiro e Cherobim (2011, p. 58)	Schumpeter (1982)	"...introdução de novo produto, método de produção, abertura de mercado, conquista de fonte de matérias-primas, ou seja, uma novidade tanto para a organização empresarial como para o ambiente em que está inserida."
Lehoux <i>et al.</i> (2017, p. 639)	Edquist e Johnson (1997)	"conjuntos de hábitos, rotinas, práticas, regras ou leis estabelecidas que regulam as relações e interações entre indivíduos e grupos".
Khayati, Selim e Chan (2019)	Phills, Deiglmeier e Miller (2008)	Inovação social: processo de inventar, garantir suporte e implementar novas soluções para as necessidades e problemas sociais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 1 mostra que a concepção de inovação se encontra diversificada, tendo em vista que dentre os artigos analisados, não houve repetição de autores para um mesmo conceito de inovação. Percebe-se que a inovação está associada a geração de novas ideias e na transformação ou renovação de produtos, serviços ou na gestão, não ocorrendo isoladamente, mas que depende de vários fatores, trazendo novidades tanto para a organização quanto para o ambiente em que está inserida. Contudo, cabe destacar que, nos artigos analisados, são utilizados enfoques de inovação no setor privado como forma de explicar o conceito de inovação no setor público.

Curiosamente, dentre os artigos dos periódicos específicos de inovação, nenhum se preocupa em definir especificamente o conceito de inovação responsável por embasar seus estudos. Pelo contrário, seja no artigo de Monteiro (2018) ou Pereira e Silva (2016), o conceito de inovação é abordado como algo de conhecimento geral, e os autores optam por discorrer acerca de como a inovação afeta e é afetada por seu contexto e objetivos.

No Quadro 2, estão os tipos e abrangência das legislações estudadas, bem como uma breve descrição para cada. As leis encontradas possuem abrangência Federal.

Quadro 2: Tipo e abrangência da legislação nacional.

Tipo de legislação	Breve descrição
Lei nº 8.069/1990	Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990)
Lei nº. 8.661/1993	Benefícios fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e agropecuária (BRASIL, 1993)
Lei nº 8.884/1994 (Lei Antitruste)	Prevenção e repressão ao abuso de poder econômico (BRASIL, 1994)
Lei nº 10.028/2000	Rege decretos que fiscalizam crimes contra as finanças públicas (BRASIL, 2000)

Lei nº. 10.973/2004 (Lei de Inovação)	Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País (BRASIL. 2004).
Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem)	Trata dos incentivos fiscais à inovação tecnológica. É uma das formas de apoio governamental à inovação tecnológica por meio da concessão de incentivos fiscais às empresas que realizam atividades de PD&I (BRASIL. 2004).
Não especificado	Estes não especificaram o regimento legal sob o qual estavam dissertando o artigo. Mencionaram as leis de maneira abrangente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A lei de inovação, Lei nº 10.973 (BRASIL. 2004), e a Lei do Bem, Lei nº 11.196 (BRASIL, 2005), foram as leis mais citadas pelos artigos encontrados. Ambas dissertam, de certa maneira, sobre a inovação tecnológica. Esse resultado é justificado pela maior ocorrência da inovação tecnológica nos tipos de inovação. Alguns trabalhos, como por exemplo Lehoux *et. al.* (2017), não especificaram o tipo de legislação, mas ao mesmo tempo trataram de regras institucionais.

A fim de responder à questão central do estudo: “Quais as evidências teóricas e empíricas sobre o impacto do sistema regulatório brasileiro a inovação no setor público?” inicialmente serão apresentados os resultados dos ensaios teóricos e, posteriormente, os teórico-empíricos em dois aspectos: impactos favoráveis (facilitadores ou indutores) e impactos desfavoráveis (limitadores ou barreiras).

3.1. Impactos favoráveis do sistema regulatório sobre a inovação no setor público

Segundo Ribeiro, Andrade e Zambalde (2005) o incentivo governamental à inovação tecnológica vai além do desenvolvimento de setores específicos. Existem diversas leis que buscam **chancelar uma verdadeira troca entre universidades, instituições públicas e privadas. A partir de tais esforços, pode-se enxergar resultados positivos em esferas sociais, econômicas e educacionais.** Evidencia-se, então, que as relações entre instituições de ensino e o setor produtivo tem grande importância para o processo inovativo.

Kruglianskas e Matias-Pereira (2005) apontam que apesar do desenvolvimento econômico de um país perpassar pelo estímulo à pesquisa científica e tecnológica, os níveis de uso destes se encontram apoiados em políticas industriais voltados ao comércio exterior com intuito de acelerar os ganhos de competitividade. Os autores defendem que a inovação tecnológica deve ser capaz de não só produzir ciência de ponta como também deve influenciar o setor produtivo. Contudo, o que se observa no Brasil, é a ausência desse estímulo às empresas. Entende-se que o país é capaz de produzir ciência de fronteira (produzidas em grande parte pelas Universidades públicas), contudo não consegue interagir, num nível adequado, com o setor produtivo (KRUGLIANSKAS; MATIAS-PEREIRA, 2005). Desse modo, Kruglianskas e Matias-Pereira (2005) **apontam que a criação de instrumentos reguladores é fundamental para que haja o desenvolvimento tecnológico aliado a uma mudança institucional, econômica e cultural, partindo da visão de que o caminho para o desenvolvimento econômico e social perpassa pela eficiência tecnológica e conhecimento gerados pelos centros de pesquisa.**

No Brasil, a aprovação da Lei de Inovação Tecnológica (LIT), Lei nº 10.973/2004 surgiu como forma de provocar uma série de mudanças no cenário vivido até então. O objetivo é o de preservar o conhecimento tecnológico e articulá-los ao setor industrial. Apesar

da regulamentação da LIT abrir possibilidades para que os novos produtos e serviços sejam de maior qualidade, não há garantias de que o governo irá incentivar adequadamente o uso dos instrumentos disponíveis pela lei (KRUGLIANSKAS; MATIAS-PEREIRA, 2005). Entretanto é perceptível que **a LIT possibilita um ambiente propício para parcerias estratégicas, bem como permite que haja a criação e troca de conhecimentos em prol do desenvolvimento de mecanismos que favorecem a inovação dentro das empresas e instituições de pesquisa.** Desse modo, Kruglianskas e Matias-Pereira (2005. p. 1023) concluem que **"a Lei de Inovação Tecnológica representa um ponto de partida importante para fomentar a construção de um modelo de desenvolvimento tecnológico autônomo no Brasil."** O setor público deve, portanto, utilizar de políticas públicas para incentivar os investimentos em inovação, provendo incremento em setores chave para o desenvolvimento de um país. "O financiamento à inovação consiste em toda a estruturação, formal ou não, de recursos disponíveis para serem aplicados em pesquisa, desenvolvimento e incentivo à inovação" (MAÇANEIRO; CHEROBIM, 2011.p. 60).

No entender de Rauen (2013), o processo inovativo acontece à medida que os diversos agentes econômicos se relacionam de maneira que possibilitem o desenvolvimento científico, como, por exemplo, o surgimento de redes de cooperação para P&D e estratégias de inovação aberta. O autor afirma que, atualmente, o Brasil vem elevando consideravelmente os investimentos em políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) como forma de incentivo à inovação. De acordo com o autor, **no Brasil há o estímulo por meio de políticas públicas para que haja uma considerável aproximação entre as empresas beneficiárias e os coordenadores de projetos, que são provenientes de universidades ou instituições de pesquisas, tal como a Lei do Bem que foi criada com objetivo de oferecer incentivos fiscais à inovação como forma ampliar os investimentos privados em P&D.**

Paralelamente, procurando compreender a importância da conexão com a educação, Pires, Teixeira e Hastenreiter (2012), buscam entender como a efetivação do modelo de Hélice Tríplice de Interação Universidade (U) x Indústria (I) x Governo (G) pode gerar soluções institucionais e organizacionais capazes de promover inovação – o que também é buscado por Fonseca (2019). Tal modelo é uma articulação entre as três esferas em função de um interesse comum que tem como objetivo produzir novos conhecimentos que tenham algum valor econômico e para tal fim é passível de regulação explícita e tácita. Para tanto, os autores se valem da LIT sobre “a contratação de serviços e/ou projetos de pesquisa com as universidades e a celebração de acordos de parceria entre universidades e empresas para o desenvolvimento de pesquisa conjunta” (PIRES; TEIXEIRA; HASTENREITER, 2012, p. 508) que mostra o objetivo de disciplinar a relação entre empresas e universidade para aumentar a participação das instituições no desenvolvimento do país. Silveira *et al.* (2015), com base na LIT, buscam analisar se há relação entre a política nacional de ciência, tecnologia e inovação e a construção de um ambiente favorável à inovação – o que tem resposta positiva, ainda que haja espaço para expandir as atividades existentes, ao que seu pouco dinamismo dificultar a articulação dos resultados em ações de inovação.

Conforme relata Ribeiro (2017), no âmbito federal, a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal, sofreu alteração por meio de decretos posteriores. Para o autor, a alteração do regimento da lei em questão traz à tona a necessidade do Governo de formular estratégias para angariação de recursos financeiros, além da busca pela redução de custos. Em seu estudo, Ribeiro (2017) demonstrou como o registro de preços, realizado a partir do pregão, agilizou o processo de aquisições de bens e serviços. Este resultado é corroborado pela OCDE (2017a) que considera que “as características da burocracia estão embasadas em valores [...]

como a eficiência, eficácia, responsabilidade, integridade e justiça", isto é, levando-se em consideração o resultado encontrado por Ribeiro (2017), **a alteração da regulamentação de sistemas de preços trouxe mais eficácia ao processo de compras.**

3.2. Impactos desfavoráveis do sistema regulatório sobre a inovação no setor público

Monteiro (2018) retrata a questão legislativa no ambiente financeiro, que se relaciona com um dos impactos desfavoráveis que podem ter na inovação: o **limite e a rigidez do orçamento público**. A edição da Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964) foi um marco regulatório que estabeleceu que “os setores de contabilidade dos órgãos públicos deveriam manter contabilidade especial para a determinação dos custos dos serviços industriais” Com base nisto, o autor determina a existência de diferentes tipos de dificuldades para a adoção da contabilidade de custos, sendo que nem todas poderiam ser solucionadas com a aplicação de recursos financeiros, materiais e humanos, por terem aspectos culturais, políticos e de caráter público, que complicariam sua rápida solução e implicariam em uma mudança profunda na organização envolvida.

O Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP) surge como forma de analisar fatores envolvidos nestas barreiras e limitações, e foi promulgado pela CFC nº 1.366 (BRASIL, 2011), oficializada em janeiro de 2012. Assim, a contabilidade pública passa a ter um regramento específico, importante para a administração pública ao que a unidade contábil de sistemas relacionados no que tem relação com a economia, eficiência e efetividade torna-se mais organizada (MONTEIRO, 2018). Alguns elementos da legislação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) continuam presentes no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) o que se torna um problema devido a barreira cultural ante à adoção de um modelo de parceria por parte dos gestores públicos e resistência das OSC à adoção do modelo das OSCIPs.

Assim como para a contabilidade de custos, sistemas de registros de preços têm legislações aplicadas, como as responsáveis pela regulamentação da modalidade de licitação pregão (RIBEIRO, 2017). No aspecto legislativo, o Artigo 15 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993) mencionada institui normas às quais se devem seguir sempre que possível. A execução destas está prevista pelo Presidente da Comissão envolvida, que tem responsabilidade por dirigir e fiscalizar o estabelecimento de sistemas do gênero com o objetivo de obter melhorias para o Departamento interessado. Além disso, a situação de compras no âmbito público recai sobre o Chefe de Divisão de Compras a quem, de acordo com o art. 61, I, da Lei Complementar nº 046 (BRASIL, 2013), compete coordenar, executar e controlar atividades relacionadas com aquisições de bens ou serviços no ambiente da Administração Pública Direta Municipal (RIBEIRO, 2017).

De uma forma ou de outra, uma boa gestão pública pode ser dificultada devido à situação orçamentária. A rigidez da alocação destes recursos é direcionada no trabalho de Castro (2016). Derivando desta situação, ele menciona a inibição de práticas gerenciais inovadoras como um dos principais problemas envolvidos, o que gera estagnação e falta de incentivo para a melhor aplicação dos gastos realizados. Assim, a eficiência do gasto público decai visto que recursos vão para áreas nas quais podem não ser necessários, enquanto outras sofrem com a ausência de opções de ação. Situações locais são taxadas como de menor importância em relação a mandamentos legais em áreas vistas como prioritárias.

Outra questão relacionada à alocação de recursos diz respeito à Constituição Federal de 1988 que proíbe, no art. 167, inciso IX, “a instituição de fundos sem prévia autorização

legislativa”. Muitos fundos especiais existentes foram, contudo, extinguidos no art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora essa vinculação orçamentária tenha sido combatida no âmbito da União, com a Desvinculação da Receita da União (DRU) legalmente registrada pela Emenda Constitucional nº 56 (2007), o mesmo não pode ser dito de um contexto menor como o de Municípios isolados

No contexto organizacional, as legislações sobre servidores públicos são gerenciadas pela área de Recursos Humanos. Segundo Pereira e Silva (2016), contudo, a ausência de modernização, a revogação de normas de órgãos superiores e a burocracia em demasia são responsáveis por dificultar a eficiência dos processos. Tem-se, então, que **problemas administrativos e burocráticos** evidenciam-se como desfavoráveis ao cenário inovativo. Sendo o autocontrole responsável por reger a Administração pública, a inflexibilidade com a qual os funcionários devem lidar torna-se uma barreira, ao que conflitos decorrentes da contradição entre uma evolução tecnológica e a rigidez do controle de poder surgem. Este problema deriva em uma situação de insegurança do grupo responsável por decisões burocráticas, que deve lidar com uma possível disfunção que os impeça de exercer seu poder racional de forma irrestrita.

Similarmente, Maçaneiro e Cherobim (2011) buscaram entender como o repasse de verbas acontece para as Pequenas e Médias Empresas (PME), bem como se os seus efeitos são determinantes para o número de projetos submetidos e aprovados. Para tanto, ao analisarem as chamadas de 2006, 2007 e 2008 do Programa de Subvenção Econômica, os autores concluíram que as iniciativas governamentais aos projetos de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), por meio de recurso não-reembolsáveis, favoreceram o contexto dos problemas de falta de recursos financeiros em PME, bem como possibilitaram o aumento do número de projetos submetidos e aprovados nesses três anos.

Um outro fator limitador diz respeito à existência de uma burocracia muitas vezes excessiva no ambiente administrativo, dificultando a execução de atividades inovativas no sistema público (FONSECA, 2019). Segundo Pereira e Silva (2006), **a atuação em processos administrativos deste contexto acaba sendo prejudicada negativamente devido à alta complexidade das leis envolvidas; que são, diversas vezes, dotadas de uma linguagem de difícil entendimento, ou estão atreladas a outras regras que dificultam sua ampla compreensão.** Ademais, o ambiente da administração pública tem seus métodos voltados à afirmação de seus documentos segundo sua regulamentação, ou seja, grande parte de suas ações necessita ser registrada e divulgada. Isso aumenta a demora para a finalização de sua atuação, dado que há lacunas de esperas ou problemas com comprovantes. A partir do momento em que as leis deixam de ter um propósito e passam a significar a perda de oportunidades, a existência delas caracteriza-se como uma barreira (OCDE, 2017b). Este pensamento é corroborado por Brandão e Bruno-Faria (2017), que destacam que o excesso de regras, ou até mesmo a falta de clareza, pode ser identificado como uma barreira à inovação. Assim, a limitação à inovação torna-se evidente na medida em que, devido à esta dita complexidade e/ou excesso de leis, os processos do sistema administrativo público tornam-se complexos e morosos (PEREIRA; SILVA, 2016).

O terceiro e último limitador identificado relaciona-se à ausência de uma regulamentação mais adequada no que se refere à legislação de inovação pública. De acordo com Teixeira, Teixeira e Martelanc (2009), **a existência de um grande número e diversidade de leis pode, paradoxalmente, impedir a plena execução e garantia destas. A justificativa por trás disso está no comportamento individual do ser humano, que, ao observar a ampla regulamentação de certo contexto, pode passar a sentir total confiança na verdade do que estas planejam executar.** Dessa forma, o indivíduo adquire a sensação de que, por certas obrigações estarem detalhadamente discriminadas, não haveria como

descumpri-las ou, ainda, que o fazer seria claramente inspecionado. Contrariamente, essa certeza infundada faz com que, gradualmente, cada um destes passe a desconsiderar a ação alheia e, no caso, seus impactos no ambiente administrativo - assim, dando espaço para pouca fiscalização (TEIXEIRA; TEIXEIRA; MARTELANC, 2009).

Uma melhor fiscalização impediria problemas com o desvio de atenção e recursos, ou com ações prejudiciais no sistema. Acerca disso, Tonurist, Kattel e Lember (2015) destacam que, de fato, o serviço público e seus processos podem ser melhorados com a presença de uma fiscalização. Ainda, a restrição fiscal ajuda a assegurar que o foco não será desviado dos processos realmente essenciais, permitindo assim que haja uma maior preocupação com a execução de um aumento de produtividade e, também, aumentando a confiança do cidadão no meio administrativo – essencial no meio público.

O Quadro 3, portanto, apresenta um resumo dos impactos favoráveis e desfavoráveis encontrados na literatura específica.

Quadro 3 - Fatores favoráveis e desfavoráveis.

Favoráveis	Desfavoráveis
Relação entre Instituições de Ensino e o Setor Produtivo	Limite e Rigidez do Orçamento Público
Presença de Sistemas de Contabilidade e Registro de Preços	Problemas Administrativos e Burocráticos
	Necessidade de Instrumentos de Fiscalização.

Fonte: elaboração dos autores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscou-se examinar quais eram as evidências teóricas e empíricas sobre impactos favoráveis e desfavoráveis do sistema regulatório brasileiro sobre a inovação no setor público. Nesse sentido, entende-se que as políticas públicas de inovação deveriam ser capazes de estimular inovações no setor público, no entanto, percebe-se que, em alguns momentos, esta pode também atuar como barreira à inovação. Tem-se que a inovação deveria não só ser fonte da produção de conhecimento, como também ser capaz de influenciar o setor produtivo. Todavia, percebe-se que no Brasil este caminho entre produzir ciência para transformá-la em algo inovador no setor produtivo é pouco estruturado, o que permite que as informações se percam no processo. Com isso, deve-se ter em mente que as políticas públicas, em um certo momento, constituem um fluxo de decisões que devam ser capazes de orientar o equilíbrio entre instituições de pesquisa e setor produtivo e mantê-lo.

Nesse contexto, a Lei de Inovação e a Lei do Bem foram as legislações mais recorrentes nos artigos encontrados no que se refere ao marco regulatório, o que corrobora o fato de, na maioria dos estudos analisados, a inovação no setor público ocorrer no campo tecnológico. Além disso, foi possível identificar a predominância de fatores impeditivos à inovação se comparados aos impactos favoráveis à emergência de inovação.

Assim, em relação aos fatores facilitadores encontrados, caracterizados por seu impacto favorável na inovação no setor público, temos que estes estão associados principalmente a aspectos de desenvolvimento de conhecimento em inovação e sua aplicação; ao passo que os fatores limitadores, que tem impacto desfavorável, consideram principalmente problemas com o gerenciamento de materiais e pessoas para a inovação. Com isso, é possível observar que os recursos necessários, sejam ou não monetários, ainda constam

como um dos fatores de maior influência no contexto da realização de inovação – seja de forma positiva, quando disponíveis e dispostos, ou negativa, quando ausentes.

Ademais, Maçaneiro e Cherobim (2011) destacam que apesar de existirem iniciativas de criação de instrumentos para a promoção e fortalecimento de programas de fomento à ciência e inovação, há ainda pouca participação do setor empresarial nesse meio. Com isso, há uma inadequação na maior parte dos instrumentos que financiam atividades empresariais, justamente pela pouca aproximação entre quem gera o conhecimento e as empresas, que deveriam utilizá-las.

Como limitação do estudo, pode-se citar a busca de artigos apenas nos periódicos de administração pública e específicos de inovação. Como sugestões para trabalhos futuros seria necessário ampliar a revisão da literatura, assim como se sugerem estudos que incluam a percepção dos agentes públicos sobre impactos da legislação sobre a inovação como forma de ampliar a compreensão das políticas públicas sobre inovação. Assim, como visto, o campo de inovação no setor público está em expansão e novas investigações são necessárias a fim de que o setor público continuar a entregar valor à sociedade de modo célere e com racionalização de recursos.

REFERÊNCIAS

- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management innovation. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- BORINS, S. Public Management Innovation Toward a Global Perspective. **The American Review of Public Administration**. mar. 2001.
- BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In.: CAVALCANTE, P., et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. p. 145-164. Brasília: IPEA, 2017.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 13.563, jul. 2002.
- BRASIL. Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993. Dispõe sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.7445, jul. 1993.
- BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8.437, jun. 1994.
- BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8.437, jun. 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, dez. 2004.
- BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, nov. 2005.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2.745, mar. 1964.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8.269, jun. 1993.
- BUTA, B. O.; SILVA, A. I. Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. **Revista do Serviço Público**, v.67, n.3, p.377-406, jul./set., 2016.

CASTRO, H. O. Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 147-166, jul./dez., 2016.

CAVALCANTE, P; CAMÕES, M. Inovação pública no brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In.: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. p. 119-144. Brasília: IPEA, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê? In.: CAVALCANTE, P., et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. p. 15-32. Brasília: IPEA, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.366/2011, de 25 de novembro de 2011**. Esta Norma estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público e apresentado, nesta Norma, como Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP). Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2011.

CORREIA, S.; OLIVEIRA, V.; GOMÉZ, C. Inovação Social para o Desenvolvimento Sustentável: um caminho possível. **Administração Pública e Gestão Social**. p.160-225, jul.-set. 2018.

FONSECA, L. Designing regional development? Exploring the University of Aveiro's role in the innovation policy process. *Regional Studies, Regional Science*, v.6, n.1, p.186–202, may 2019.

KHAYATI, A; SELIM, M; CHAN, S. The status of innovation in Saudi Universities. *Cogent Education*. v.6, n.1, sep. 2019.

KRUGLIANSKAS, I.; MATIAS-PEREIRA, J. Um enfoque sobre a Lei de Inovação Tecnológica do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n.5, p. 1011-1029, set./out., 2005.

LEHOUX, P. et. al. A Concurrent Analysis of Three Institutions that Transform Health Technology-Based Ventures: Economic Policy, Capital Investment, and Market Approval. **Review of Policy Research**. v. 34, n. 5, p. 636-659, abr., 2017.

MAÇANEIRO, M. B; CHEROBIM, A. P. M. S. Fontes de financiamento à inovação: incentivos e óbices às micro e pequenas empresas- Estudo de casos múltiplos no Estado do Paraná. **Organização e Sociedade**, v.18, n. 56, p 57-75, jan./mar., 2011.

MONTEIRO, R. P. Análise exploratória dos fatores de importância e barreiras para a implantação da contabilidade de custos no setor público brasileiro. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 71-89, jan./jun., 2018.

OCDE. Overview: the role of government management in fostering public sector innovation. In.: _____.(org.). **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD, 2017a. p. 13-25.

OCDE. Dealing with regulations and procedures in public sector innovation. In: _____. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2017b. cap.2, p.27-56.

OCDE. Evidence on research to rule-based barriers to innovation. In: _____. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2017c. anexo 2.a1, p.53-55.

PEREIRA, L. F. A; SILVA, S. Burocracia no setor de recursos humanos de uma autarquia. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 118-131, jul./dez., 2016.

PIRES, A. M. B.; TEIXEIRA, F. L. C.; HASTENREITER, H. N. Colaboração nas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação: o que nos ensina o modelo de centro e redes de excelência Petrobras/COPPE UFRJ? **Organização e Sociedade**, v.19, n.62, p.507-526, jul./set., 2012.

RAUEN, A.T. Desafio da avaliação em políticas de inovação no Brasil. **Revista de Serviço Público**, n. 64, v. 4, p. 427-445, out./dez., 2013.

RIBEIRO, F. M. L. Sistema de registro de preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de são José do vale do rio preto-rj. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 85-99, jan./jun., 2017.

RIBEIRO, S. A.; ANDRADE, R. M. G.; ZAMBALDE, A. L. Incubadoras de empresas, inovação tecnológica e ação governamental: o caso de Santa Rita do Sapucaí (MG). **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. Ed. Especial, p. 1-14, 2005.

SILVEIRA, A. D. et al. Análise do Sistema Nacional de Inovação no setor de energia na perspectiva das políticas públicas brasileiras. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 506-526, jul., 2016.

TEIXEIRA, H. J; TEIXEIRA, M. O. P. A; MARTELANC, R. Desafios e inovações na proteção dos mananciais da região metropolitana de são paulo. **Revista de Administração e Inovação**. São Paulo, v. 6, n. 3, p. 94-107, set./dez., 2009.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrendo laboratórios de inovação no setor público. In.: CAVALCANTE, P., et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. p. 179-205. Brasília: IPEA, 2017.