

**TEORIZAÇÃO DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS DESDOBRAMENTOS ENTRE 2015 E 2020**

**STEPHANIE ALMEIDA DE JESUS DIAS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

**THIAGO MAIA SAYÃO DE MORAES**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

**MARCOS DE MORAES SOUSA**  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA GOIANO (IF GOIANO)

**JESSICA TRAGUETTO SILVA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

**NEAL DORELIS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

# TEORIZAÇÃO DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS DESDOBRAMENTOS ENTRE 2015 E 2020

## RESUMO

Este trabalho apresenta a inovação e sua aplicação no setor público com base em artigos publicados entre 2015 e 2020. As publicações contemporâneas foram mapeadas a fim de identificar autores cujas contribuições se relacionam a inovações aplicáveis ao setor público, bem como para identificar elementos favoráveis ou desfavoráveis para a inovação. As etapas do método PRISMA, identificação, seleção, elegibilidade e inclusão, foram empregadas visando garantir maior transparência e reprodutibilidade à pesquisa. Assim sendo, 28 artigos chegaram à fase de inclusão, de um total de 5.045, recuperados das bases de dados Scopus e Wiley. O estudo conclui que os pensamentos de Schumpeter e, Nelson e Winter, ecoam mesmo após 40 anos e são eixos que ajudam a entender a implementação de inovações no serviço público.

**Palavras Chave:** Inovação, Setor público, Motivadores e limitadores

## 1. INTRODUÇÃO

A inovação vem sendo teorizada a partir de estudos do início do séc. XX sofrendo influências que atravessam e sedimentam conhecimentos contributivos para estudos mais recentes. Em paralelo, o setor público é demandado por um dinamismo mais intenso e frequente (DE PAULA, 2005). Nesse sentido, compreender a influência e evolução teórica da inovação, sua aplicação ao setor público, e, além disso, refletir sobre as discussões acadêmicas contemporâneas tornam-se necessários para uma visão mais ampla, atual e construtiva.

Esse dinamismo, motivado pela maior rapidez, eficácia e soluções alternativas que proporcionem um melhor atendimento às necessidades da sociedade, tem conduzido a Administração Pública em direção à inovação (GOMES; ALVES; SILVA, 2018). A inovação pode se manifestar de diversas formas, seja por meio de desenvolvimento de novas tecnologias que busquem apoiar, aprimorar ou substituir a mão de obra humana (BRAGANÇA; BRAGANÇA, 2019), como também por meio de novos processos e serviços (TEIXEIRA; RÊGO, 2017).

Nesse contexto em que esta temática mostra-se tão hodierna e relevante mesmo com debates a respeito do tema remetendo ao século passado (LIMA; VARGAS, 2012), ainda há muitas questões a serem respondidas e muito espaço para novas pesquisas e discussões (STEWART-WEEKS; KASTELLE, 2015). Uma delas, seria identificar um conceito de inovação que melhor se adapte às necessidades da Administração Pública, tendo em vista que não há um consenso a definição de inovação (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016).

Outra questão a ser discutida está relacionada aos motivadores e limitadores da inovação no setor público. Arundel, Bloch e Ferguson (2019) ressaltam a importância de identificar os fatores que impulsionam e restringem as inovações. Tais informações, segundo esses autores, poderiam ser utilizadas como um guia, tal como o Manual de Oslo (OECD, 2005), capaz de direcionar iniciativas inovadoras.

Desse modo, o objetivo dessa análise bibliométrica é retomar influências teóricas e mapear publicações contemporâneas para identificar autores que têm contribuído com construtos relacionados à inovação aplicáveis ao setor público, bem como identificar os fatores capazes de favorecer ou desfavorecer a inovação nesse mesmo âmbito. Assim sendo, pretende-se revelar

novas dimensões da inovação no setor público por meio do cruzamento dos conceitos e abordagens percebidos ao passo que incrementa a inovação no setor público, ainda que de modo indireto, indo ao encontro dos anseios da sociedade.

## **2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

A inovação como fenômeno tornou-se objeto de destaque em estudos a partir das contribuições seminais de Schumpeter (LIMA; VARGAS, 2012), sobretudo com a Teoria do Desenvolvimento Econômico. Schumpeter concentrou-se no desenvolvimento econômico apenas no sistema capitalista, reconhecendo e criticando o papel da inovação nele contido; apresentando assim a inovação e o sistema capitalista como variáveis que se retroalimentam.

Em oposição ao pensamento econômico neoclássico, Schumpeter apresenta o desenvolvimento econômico não como um processo contínuo, mas como uma operação brusca e impactante, que, imbricada de riscos, ocorre apenas por intermédio do “empreendedor”, que seria alguém eminentemente inovador, capaz de aproveitar e investir em oportunidades captadas para além das já solidificadas (SCHUMPETER, 1997). Desse modo, a inovação pode ocorrer com a inserção: de um novo produto ou qualidade de produto; de um novo método de produção; de um novo mercado para um produto já existente; da aplicação de nova fonte de matéria prima; ou ainda, da remodelagem da competitividade entre indústrias (SCHUMPETER, 1997).

Com isso, o papel do empreendedor, ao aplicar uma inovação, rompe com o hipotético fluxo estacionário da economia, impactando os sistemas de produção e obrigando-o a recorrer a novas inovações, consolidando o que Schumpeter nomeou como destruição criadora (SCHUMPETER, 1997). Esta construção teórica de Schumpeter seguiu com outras contribuições significativas, que mantiveram sua abordagem em voga por muitos anos, segundo ampla bibliometria realizada por Lazzarotti, Samir Dalfovo e Emil Hoffmann (2011). Cabe destacar que além das contribuições de Schumpeter, contemporaneamente os autores Nelson e Winter receberam destaque com a construção do que se consolidou como Teoria Evolucionária da Inovação (ou da mudança econômica).

Nelson e Winter (2005, versão traduzida de 1982) agregaram a teoria da evolução de Darwin à elaboração de Schumpeter, por analogia aos elementos de hereditariedade, princípio de mutações e mecanismos de seleção, oriundos da proposta darwinista. Demonstrando por analogia, a hereditariedade equipara os genes à rotina estabelecida, vista como o conjunto de processos sequenciais moldados pela aprendizagem que reduz os comportamentos individuais.

O princípio de mutações de Darwin é trazido à dinâmica de Schumpeter como sendo a ruptura causada pela inovação. Nessa construção destaca-se a figura do “empreendedor” trazido por Schumpeter, que considera uma certa racionalidade, mas baseia-se fundamentalmente nas suas experiências e insights (CORAZZA; FRACALANZA, 2004; NELSON; WINTER, 2005) para iniciar o processo da destruição criadora. Já a seleção (de Darwin) é evidenciada pelo ambiente competitivo/seletivo, que funciona como filtro sobre os genes (rotinas) e mutações (rupturas) que sobrevivem ou são eliminados.

Essa abordagem evolucionária da inovação, ampara a teoria dos sistemas de inovação, retira a espontaneidade do empreendedor que atua no setor privado, dando lugar à aceitação do erro (diminuindo a hereditariedade e facilitando a mutação) destacada por Argyris (1995) como fundamental para a aprendizagem organizacional e para a inovação. Debruçando-se sobre o processo inovador, esta abordagem inclui gradualmente o Estado e sua inovação, à medida que percebe seu papel como decisivo para a inovação como um todo (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Nesta perspectiva integradora e interativa de agentes e processos para a inovação alieceram essa teoria nas obras seminais de Freeman (1995), Lundvall (1992) e Nelson (1993) que focalizam respectivamente a interação para aprendizagem, a construção histórica da teoria dos sistemas de inovação e o empirismo - destacado pelo seu aspecto contributivo para a teoria pelos outros autores mencionados.

Esse conjunto de trabalhos influenciado pelo desenvolvimento da teoria organizacional, sobretudo a partir do trabalho de Wilson (1989), representa um marco na construção teórica da inovação no setor público, consolidando-se como *locus* de estudo, mas analisando-o ainda de modo semelhante ao setor privado (KATTEL et al., 2013). No entanto, a partir dos anos 2000 emerge uma proposta autóctone que busca uma interpretação única para a inovação no setor público (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

Essa nova e mais atual construção teórica centrada na inovação no setor público vincula inovação à melhoria ou implementação de processos organizacionais, produtos, procedimentos, políticas, sistemas ou serviço (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; OSBORNE; BROWN, 2013) de forma a trazer o cidadão para o centro da discussão sobre inovação no setor público. Mulgan (2007) afirma que essa concepção abarca as ideias implantadas e úteis para criar valor público.

Considerando os estágios destacados relativos à inovação e o setor público apresenta-se o quadro abaixo que os consolida. A construção apresentada no Quadro 1, a seguir, reconhece diferenciação na interpretação da inovação no setor privado em oposição ao seu desenvolvimento no público, que é influenciado pelos incrementos anteriores estabelecidos.

**Quadro 1:** Estágios incrementais teóricos da inovação no contexto do setor público

Estágios incrementais teóricos da inovação no contexto do setor público		
Estágio	Incremento teórico	Papel do Estado para inovação
Schumpeteriano - Teoria do desenvolvimento econômico - a partir das primeiras décadas do séc. XIX	Inovação é posta como componente condicional ao sistema capitalista	Marginal - Estado é visto apenas como figurante, pois a inovação só é vista na iniciativa privada
Nelson e Winter - Teoria Evolucionária da Inovação – a partir dos anos 1980	Amplia, em analogia à teoria de Darwin, uma interpretação mais sistemática do sistema econômico centrado na inovação	
Teoria dos Sistemas de Inovação – a partir dos anos 1980	A inovação passa a ser vista como elemento integrado a diversos processos e agentes	Contextual - O Estado é visto como um elemento importante no processo de inovação no setor privado
Teorização Autóctone – a partir dos anos 2000	Teorização em desenvolvimento para uma proposição específica da inovação no setor público	Estado é visto como um agente inovador, com características específicas para seu desenvolvimento

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

Já em relação à caracterização da inovação no setor público Walker (2006, 2014a) contribui respectivamente para uma tipologia de inovação e os antecedentes da inovação. Nessa proposta, Walker (2006) separa a inovação em: produtos e serviços, processos (ou organizacional) e inovação auxiliar (adoção de inovação).

Isidro (2018) também debruçado no setor público, faz uma ampla análise acerca dos modelos de inovação e destaca a necessidade de contextualizar as particularidades deste setor

– essencialmente diferente do privado – para um melhor desempenho da função estatal. Desse modo, a teorização da inovação no setor público age, a partir de uma orientação Schumpeteriana, dos incrementos de Nelson e Winter e ainda da sedimentação do Estado, como propulsor da inovação para um conjunto de elementos e variáveis adaptadas a uma interpretação da inovação específica para o setor público.

### **3. MÉTODOS**

Com o objetivo de identificar os construtos relacionados à inovação empregados no setor público e os fatores capazes de favorecer ou desfavorecer a inovação foi realizada uma busca, utilizando as bases Scopus e Wiley. O fluxo de atividades amparou-se na sequência sugerida pelo método PRISMA (MOHER et al., 2009) com o intuito de conferir maior transparência e reprodutibilidade. Assim sendo, as etapas consistiram em identificação, seleção, elegibilidade e inclusão.

A primeira etapa realizada foi a identificação dos estudos que seriam utilizados. Essa atividade resultou na definição de critérios utilizados para a inclusão e exclusão de artigos. Os estudos que atenderam aos critérios de inclusão foram considerados para análise, enquanto os estudos que atenderam aos critérios de exclusão foram excluídos do estudo.

Os critérios de inclusão comuns às duas buscas foram: (1) pesquisa contemplando o âmbito municipal, estadual ou federal; (2) idioma inglês e português; (3) somente artigos avaliados por pares. Para as buscas foi utilizado o termo "innovation" seguido ou precedido de "public service" ou "public sector" ou "government" no título, resumo e palavra-chave. O critério de exclusão retirou os artigos publicados antes de 1º de janeiro de 2015 e, para a busca na base Scopus, foram também retirados os documentos que não se enquadram nas áreas de assunto de Negócios, Gestão e Contabilidade e Ciências Sociais.

Em seguida, foi verificada a aderência dos artigos retornados pelas buscas com os critérios de inclusão e exclusão. Tendo em vista a grande quantidade de publicações de inovação no serviço público, na fase de elegibilidade, foram considerados os 40 artigos mais relevantes, esse critério foi escolhido para que independente da importância do periódico em que o artigo tenha sido publicado, aquele que melhor se adapte aos elementos de busca definidos sejam recuperados. Finalmente, na fase de inclusão foi realizada a leitura integral dos textos para uma busca mais minuciosa para identificar aqueles que possuíam elementos de interesse.

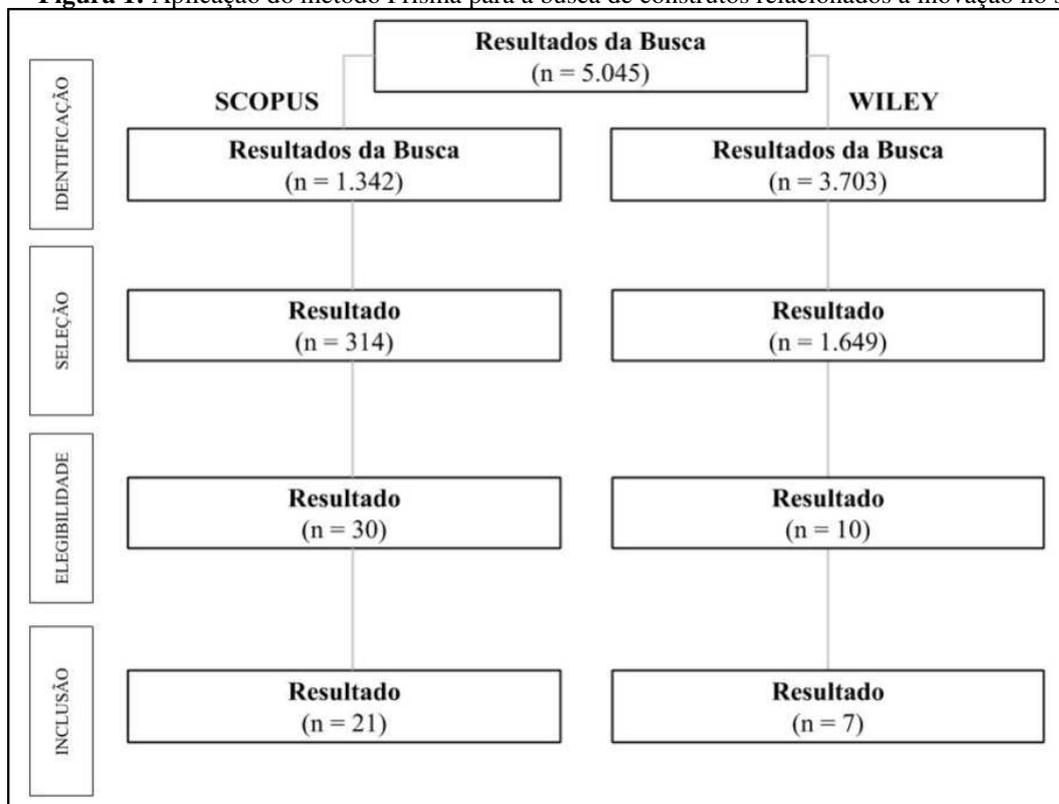
A identificação dos constructos recorrentes e relevantes dos artigos mapeados considerou tabulação que relacionou artigos e suas respectivas citações que foram analisadas também em relação à revisão de literatura, amparada especialmente no Quadro 1. Partindo da receptividade das publicações desse estudo, para verificar a relevância dos autores para cada artigo foi realizada uma busca, utilizando o Google Acadêmico, do somatório das citações nas publicações anteriormente realizadas pelos autores. Desse modo, e objetivando aprofundamento acerca dos artigos, não foram utilizados softwares específicos para este fim, apenas planilha eletrônica.

### **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O resultado da partir da aplicação dos passos do método Prisma pode ser verificado na Figura 1, a seguir. Na fase de identificação, a partir dos termos de busca definidos, foram recuperados um total de 5.045 artigos relacionados à inovação no setor público, sendo 3.703 artigos na base Wiley e 1.342 da base Scopus. Em seguida, na fase de seleção após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão restaram 1.649 artigos na base Wiley e 314 na base Scopus. Dentre esses, utilizando o critério de ordenação definido pelas duas bases, foram eleitos 40

artigos para uma análise e estudo na fase de inclusão. Na fase de elegibilidade, 28 destes possuíam informações relevantes para o atendimento dos objetivos desta pesquisa.

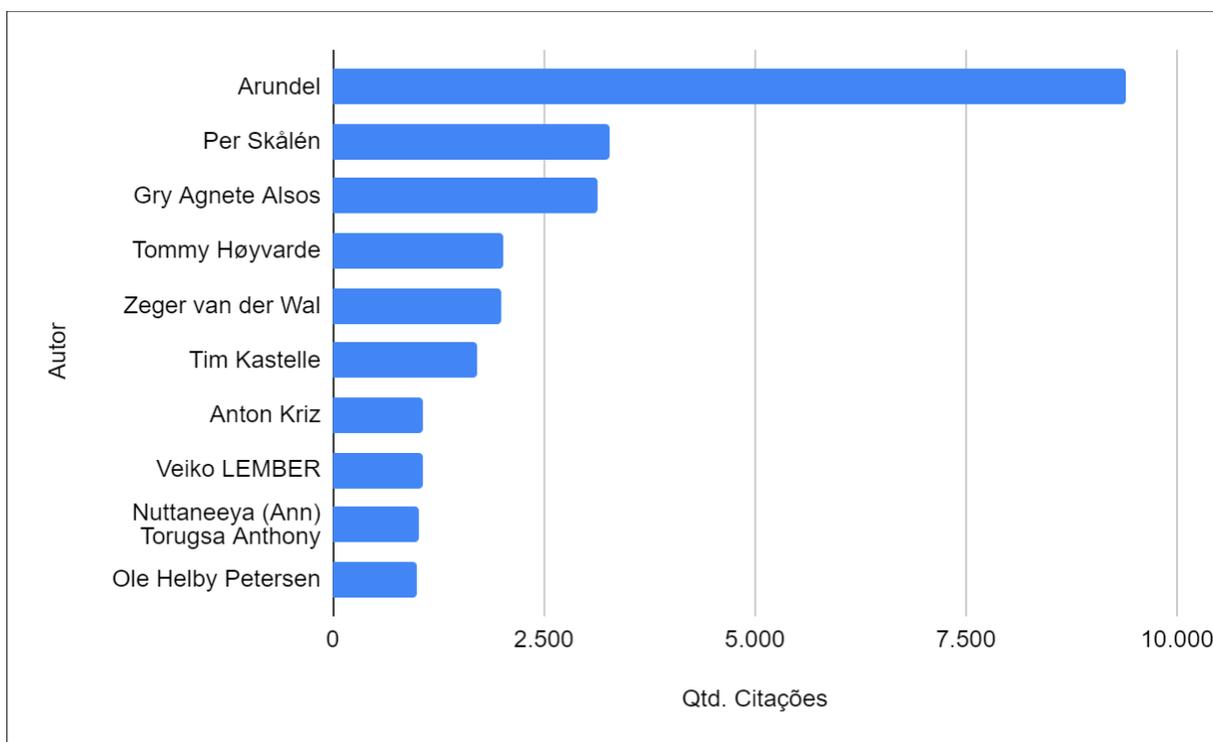
**Figura 1:** Aplicação do método Prisma para a busca de construtos relacionados à inovação no setor público



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

Tendo em vista a recenticidade das publicações desse estudo, nessa primeira análise, para verificar a relevância dos autores, foi utilizado o Google Acadêmico, que disponibiliza o somatório das citações nas publicações anteriormente realizadas. Os 10 autores mais citados são apresentados no gráfico 1. O autor identificado como de maior destaque foi Anthony Arundel que, em parceria com Nuttaneeya (Ann) Torugsa, escreveu um dos artigos utilizados nesta análise chamado *The Nature and Incidence of Workgroup Innovation in the Australian Public Sector: Evidence from the Australian 2011 State of the Service Survey*.

**Gráfico 1:** Os 10 autores mais relevantes a partir da quantidade de citações



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

A análise dos artigos evidenciou dois pontos: (1) uma base conceitual comum, por meio do compartilhamento de referências e autores citados; (2) construções que remetem o leitor, mesmo que de forma implícita em alguns casos, aos conceitos definidos por Schumpeter e Nelson e Winter.

As citações realizadas na amostra de artigos selecionados foram utilizadas em uma primeira análise para mapear os autores e contribuições mais citados sobre inovações relevantes para o setor público, esses achados estão destacados no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2:** Obras mais citadas nos artigos em análise que contribuíram com a Inovação aplicada ao Setor Público

<b>Autor (Ano)</b>	<b>Contribuição</b>
Mulgan (2014)	Situa o risco como elemento relevante ao colocá-lo como um dos motivos que impedem inovações no setor público. Assim sendo, a probabilidade de fracasso de iniciativas inovadoras, somada às possíveis críticas decorrentes do aparente desperdício dos recursos públicos direcionam o comportamento para medidas e estratégias conservadoras. Sugere o gerenciamento do risco por meio de inovações mais rápidas e em menor escala de modo a reduzir os custos em caso de fracasso.
Torugsa e Arundel (2016)	Destaca a importância de diversas fontes de poder atuando em conjunto para o sucesso da inovação.
Borins (2000)	Apresenta três tipos de fontes de inovação do setor público: crises, chefes recém-nomeados e servidores/gerentes inovadores.

Windrum e Koch (2008), Osborne e Brown (2013)	Citam facilitadores e determinantes para a realização de mudanças: novos tipos de regulamentação, infraestrutura pública, relações sociais, mecanismos de governança e políticas públicas.
Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) e Walker (2014)	Expande o conceito de inovação para abranger não apenas algo pioneiro, mas também o que é considerado novidade para uma organização em particular
Potts (2009), Potts (2010), Potts e Kastle (2010) e Stewart-Weeks e Kastle (2015)	Atribui ao conceito de Schumpeter o status de uma plataforma sólida capaz de direcionar os estudos no âmbito do setor público.
Windrum (2008)	Apresenta uma divisão dos tipos de inovação voltada para os serviços públicos: inovação de política, inovação de serviço, inovação na prestação de serviços, inovação administrativa e organizacional e inovação conceitual
Bloch e Bugge (2013)	Sublinha a importância de outras vertentes para a construção e aprimoramento da inovação do setor público.
Skålén et al. (2015)	Com o foco na inovação de serviços, desenvolve um conceito voltado para novas formas de criação, desenvolvimento ou integração de práticas ou recursos.
Sørensen (2012), Torfing, Sørensen e Røiseland (2019), Trischler e Scott (2016), Hippel (2016)	Coloca o usuário como parte relevante para o processo de inovação, tendo em vista a busca destes por serviços públicos de maior qualidade, menor dispêndio de recursos e maior eficácia.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

A identificação da relação entre os artigos e as obras seminais de Schumpeter e Nelson e Winter ocorreu na fase de identificação, mediante análise e estudo da totalidade dos documentos.

Os conceitos de Schumpeter foram identificados em sete artigos. As cinco formas de inovação desenhadas por Schumpeter, quais sejam: (1) a criação ou melhoria de produtos e serviços; (2) o desenvolvimento de novas formas de produção; (3) a exploração de um novo mercado; (5) a criação de um novo modelo de negócios foram mencionadas em três desses sete trabalhos (LANE, 2018; LEMBER et al., 2019; STEWART-WEEKS; KASTELLE, 2015). A ideia de que a inovação não se resume a algo completamente novo, pois pode também ser considerada uma inovação a inserção de algo que já existia em um contexto diferente, também foi reforçada por Lember et al. (2019).

A importância da inovação no setor público para o desenvolvimento da economia foi mencionada por Lane (2018) ao sugerir que os líderes nesta esfera de poder sejam vistos ocupando o papel de “empreendedor” idealizado nas obras Schumpeterianas. Esse papel empreendedor também é percebido na obra de Torugsa e Arundel (2016b) que conferem destaque aos líderes sêniores ao apresentarem resultados sugerindo uma maior contribuição destes profissionais para as ideias inovadoras. Corroborando com essa visão, Jenhaug (2020) sugere uma atitude mais empreendedora dos servidores para promover reformas e adaptações.

Os conceitos de Nelson e Winter foram revisitados explicitamente por quatro artigos. A inovação é apresentada como ponto chave para a sobrevivência institucional no artigo de Bankins et al. (2017). Já Stewart-Weeks e Kastle (2015) fazem uma releitura dos conceitos

de seleção, hereditariedade e mutação ao sugerir que o processo inovativo é composto pelas fases de infecção, inspiração e implementação. Nesse mesmo sentido, a ideia darwiniana é aplicada por Jenhaug (2020) que sugere ao poder público uma adaptação das práticas adotadas ao contexto de mudanças em que está inserido. Analisando outras dimensões, Clausen, Demircioglu e Alsos (2020), considerando os conceitos oferta e demanda, afirmam que capacidades organizacionais, como tecnologia, impulsionam a inovação e atraem a demanda.

A partir do estudo do resumo e conclusão dos 21 artigos, foram identificados fatores que limitam, motivam ou que são neutros a inovação, conforme o Quadro 3. Desse modo, fatores motivadores foram elencados em 16 artigos e agrupados pelos autores em categorias. A inovação colaborativa, categoria presente com maior frequência, mencionada em sete artigos, refere-se à importância da participação de atores externos nas iniciativas inovadoras governamentais. Schmidhuber et al. (2019) destacam a importância das contribuições provenientes dos cidadãos. Lee et al. (2020) corrobora com esse entendimento e o complementa a partir do conceito de capital social, formado a partir da interação entre órgãos públicos e a sociedade, capaz de gerar maior motivação, bem-estar e a capacidade de inovação.

Rakšnys, Valickas e Vanagas (2020) sublinham o potencial derivado da integração: (1) interorganizacional, capaz de proporcionar, por exemplo, compartilhamento de conhecimento, conteúdo também abordado por Barrutia e Echebarria (2019); (2) intersetorial, capaz de permitir maior cooperação e alinhamento de objetivos. Demircioglu e Audretsch (2019) ampliam a lista de atores externos ao conferir papel de destaque às universidades e centros de pesquisa, considerando a capacidade destes de permitir um maior entendimento dos potenciais benefícios que podem ser alcançados. Já Mättö (2019) e, Lopes e Farias (2020), incluem nesse rol os atores internos e afirmam que estes também são relevantes à inovação, desse modo, as decisões devem ser tomadas com a participação não apenas da alta gestão, mas também dos profissionais de diferentes funções permitindo assim que seja agregada uma visão holística ao projeto.

A segunda categoria, mencionada em quatro artigos, aborda o fator tecnologia, ressalta-se um consenso no sentido de que esse fator é capaz de motivar a inovação (CLAUSEN; DEMIRCIOGLU; ALSOS, 2020; KOMPELLA, 2019; NIK HASHIM et al., 2020; VELSBERG; WESTERGREN; JONSSON, 2020). A terceira categoria agrupa os artigos de Lapuente e Suzuki (2020) e Van Acker, Wynen e Beeck (2018) que realizaram estudos com foco no gênero, os resultados foram suficientes para afirmar que as mulheres ao assumirem uma posição de liderança apresentam atitudes mais inovadoras. A liderança está também presente em Van Der Wal e Demircioglu (2020) que a situa como um fator-chave na promoção da inovação e Bello et al. (2018) que apresenta uma solução inovadora por meio de novas formas de gestão.

**Quadro 3:** Fatores que motivam, limitam ou são neutros para a inovação no setor público

<b>Impacto</b>	<b>Fatores</b>	<b>Base teórica</b>
Motivador	Inovação colaborativa	Schmidhuber et al. (2019), Lee et al. (2020), Rakšnys, Valickas e Vanagas (2020), Barrutia e Echebarria (2019), Demircioglu e Audretsch (2019), Mättö (2019), Lopes e Farias (2020)
	Tecnologia	Velsberg, Westergren e Jonsson (2020), Clausen, Demircioglu e Alsos (2020), Nik Hashim et al. (2020), Kompella (2019)

	Mulheres são mais inovadoras	Lapuente e Suzuki (2020), Van Acker, Wynen e Beeck (2018)
	Campeões e promotores	Bankins et al. (2017)
	Novas formas de gestão	Bello et al. (2018)
	Liderança, Comportamento ético e transparência, Normas e valores culturais	Van Der Wal e Demircioglu (2020)
	Capacidades organizacionais	Clausen, Demircioglu e Alsos (2020), Nik Hashim et al. (2020), Alnuaimi e Khan (2019)
Neutro	Autonomia	Bernier e Deschamps (2020)
Limitador	Cultura organizacional	Lee et al. (2020), Rakšnys, Valickas E Vanagas (2020), Wu, Yan e Vyas (2020), Palm (2020), Alnuaimi e Khan (2019), Velsberg, Westergren e Jonsson (2020)
	Objetivos abstratos ou mesmo conflitantes, Falta de recursos humanos adequados, Motivações diversas das partes interessadas	Rakšnys, Valickas e Vanagas (2020)
	Elevado tempo de serviço	Van Acker, Wynen e Beeck (2018)
	Estrutura Organizacional	Palm (2020)
	Características contextuais próprias do setor	Bankins et al. (2017)
	Burocracia	Osterberg e Qvist (2020)
	Opinião pública negativa	Doberstein e Charbonneau (2020)
	Aversão aos riscos	Rakšnys, Valickas e Vanagas (2020), Doberstein e Charbonneau (2020)

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

A pesquisa realizada por Bankins et al. (2017) aborda aspectos relacionados ao componente humano e menciona a importância de dois perfis nas organizações, os campeões, indivíduos que trabalham para inspirar e motivar outros a progredir em uma inovação, e os promotores, aqueles com bases de poder específicas que ajudam a superar as barreiras organizacionais à inovação. Outros fatores também citados foram o comportamento ético e a transparência (VAN DER WAL; DEMIRCIUGLU, 2020) e as capacidades organizacionais, como a de marketing, de equipe e de inovação (ALNUAIMI; KHAN, 2019; CLAUSEN; DEMIRCIUGLU; ALSOS, 2020; NIK HASHIM et al., 2020).

O último fator citado como motivador também é mencionado como limitador, as normas e valores culturais. Para Van Der Wal e Demircioglu (2020), normas e valores culturais podem incentivar comportamentos inovadores dos funcionários. Contudo, pesquisas também sugerem uma atuação da cultura e valores no sentido de restringir a eficácia de uma inovação,

ou até mesmo impedi-la (ALNUAIMI; KHAN, 2019; PALM, 2020; RAKŠNYS; VALICKAS; VANAGAS, 2020; WU; YAN; VYAS, 2020). As práticas burocráticas também foram apontadas como limitantes e restritivas (OSTERBERG; QVIST, 2020), bem como as estruturas de controle (PALM, 2020), a resistência à mudança (RAKŠNYS; VALICKAS; VANAGAS, 2020; VELSBURG; WESTERGREN; JONSSON, 2020) e a cultura hierárquica (LEE et al., 2020) decorrentes dessa forma tradicional de gestão.

Os fatores limitadores da inovação também consideram aspectos relacionados ao componente humano, tais como: o elevado tempo de serviço em uma mesma instituição (VAN ACKER; WYNEN; BEECK, 2018); a aversão ao risco (DOBERSTEIN; CHARBONNEAU, 2020; RAKŠNYS; VALICKAS; VANAGAS, 2020); as opiniões públicas negativas e o pressuposto dos colaboradores de que não cabe a eles iniciar ou sugerir inovações (DOBERSTEIN; CHARBONNEAU, 2020) e as diferentes motivações das partes interessadas (RAKŠNYS; VALICKAS; VANAGAS, 2020). Outros fatores também apontados como limitadores foram: a complexidade das questões políticas e as características específicas do setor público, tais como as condições econômicas (BANKINS et al., 2017); a falta de recursos humanos adequados e objetivos abstratos ou mesmo conflitantes (RAKŠNYS; VALICKAS; VANAGAS, 2020).

Por último, o único fator encontrado nos artigos analisados classificado como neutro foi a autonomia. Bernier e Deschamps (2020) afirma em seu estudo que a autonomia pode até ser capaz de permitir uma quantidade maior de inovação, mas seus resultados sugeriram que nestes casos houve uma incapacidade de converter essa vantagem em inovações melhores. Assim sendo, os autores indicam a necessidade de uma teoria que relacione a inovação e a autonomia.

## 5. CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES

A presente pesquisa mostra que os pensamentos de Schumpeter e Nelson e Winter, mesmo após 40 anos, ecoam direta ou indiretamente nas pesquisas contemporâneas podendo ser considerados como eixos que auxiliam na compreensão das implementações de inovações também no serviço público, apesar da orientação autóctone mais recente. O estudo, apesar da utilização de uma amostra relativamente pequena de artigos, permitiu a identificação de autores e contribuições que tornam as teorias relacionadas à inovação ainda mais completas ao considerar as especificidades do âmbito da administração pública.

Nesse sentido, destaca-se como uma das contribuições desse trabalho a possível promoção de um ambiente de inovação no setor público a partir da classificação de elementos identificados como fundamentais para sua consolidação. Assim sendo, uma das conclusões possíveis é que a promoção de um ambiente de inovação no âmbito da Administração Pública requer a identificação e incentivo de inúmeros fatores, bem como a transposição de circunstâncias que a obstaculizam. Para auxiliar as organizações nessa tarefa, alguns destes elementos promotores da inovação foram identificados nesse trabalho, tais como: a colaboração de atores internos e externos, a tecnologia, a cultura, o papel das mulheres na inovação e dos perfis campeões e promotores, as novas formas de gestão, a liderança, comportamento ético e transparente, as normas e valores culturais e as capacidades organizacionais.

O desenvolvimento deste trabalho também conclui que as instituições devem atuar no sentido de contornar fatores que inibem práticas, desenvolvimentos e comportamentos inovadores, tais como: culturas fortes, objetivos abstratos ou mesmo conflitantes, falta de recursos humanos adequados, motivações diversas das partes interessadas, elevado tempo de serviço, características contextuais específicas do setor, burocracia, estrutura organizacional rígida, opinião pública negativa e aversão aos riscos.

Entre as limitações do presente estudo está o fato de que foram utilizadas apenas as bases Scopus e Wiley e apenas artigos. Sugere-se, portanto, que pesquisas futuras incluam outras bases e também outros materiais, tais como teses, dissertações e livros, de modo a expandir o mapeamento de fatores complexos e dinâmicos associados à inovação. Outro ponto de destaque que merece exploração é a inclusão dos conceitos da nova gestão pública, ou ainda também do novo serviço público, que, concatenando com os incrementos desse trabalho poderão ampliar e reforçar a trilha autóctone da inovação no setor público.

## REFERÊNCIAS

- ALNUAIMI, B. K.; KHAN, M. Public-sector green procurement in the United Arab Emirates: Innovation capability and commitment to change. **Journal of Cleaner Production**, v. 233, p. 482–489, 2019.
- ARGYRIS, C. Action science and organizational learning. **Journal of managerial psychology**, 1995.
- ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; FERGUSON, B. Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. **Research Policy**, v. 48, n. 3, p. 789–798, 2019.
- BANKINS, S. et al. Innovation Agents in the Public Sector: Applying Champion and Promotor Theory to Explore Innovation in the Australian Public Service. **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 1, p. 122–137, 2017.
- BARRUTIA, J. M.; ECHEBARRIA, C. Drivers of exploitative and explorative innovation in a collaborative public-sector context. **Public Management Review**, v. 21, n. 3, p. 446–472, 2019.
- BELLO, B. et al. Does austerity drive public service innovation? Evidence from shared senior management teams in local government. **Public Money & Management**, v. 38, n. 2, p. 131–138, 2018.
- BERNIER, L.; DESCHAMPS, C. Autonomy and distance from the centre as drivers of innovation in the public sector: Testing a positioning-based hypothesis. **Canadian Public Administration**, v. 63, n. 2, p. 271–292, 2020.
- BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation-From theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133–145, 2013.
- BORINS, S. Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. **Wiley Online Library**, v. 60, n. 6, p. 498–507, 2000.
- BRAGANÇA, F.; BRAGANÇA, L. Revolution 4.0 in judicial power: Mapping the use of artificial intelligence in Brazilian courts. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 23, n. 46, p. 65–75, 2019.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. (Eds.). **Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017. p. 15–32.

- CLAUSEN, T. H.; DEMIRCIOGLU, M. A.; ALSOS, G. A. Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. **Public Administration**, v. 98, n. 1, p. 159–176, 2020.
- CORAZZA, R. I.; FRACALANZA, P. S. Caminhos do pensamento neo-schumpeteriano: para além das analogias biológicas. **Nova Economia**, v. 14, n. 2, 2004.
- DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational Performance: A longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 4, p. 650–675, jun. 2009.
- DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. [s.l.] FGV Editora, 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.
- DEMIRCIOGLU, M. A.; AUDRETSCH, D. B. Public sector innovation: the effect of universities. **Journal of Technology Transfer**, v. 44, n. 2, p. 596–614, 2019.
- DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural change and economic dynamics**, v. 27, p. 98–117, 2013.
- DOBERSTEIN, C.; CHARBONNEAU, É. Experimenting with public sector innovation: Revisiting Gow for the digital era. **Canadian Public Administration**, v. 63, n. 1, p. 7–33, 2020.
- FREEMAN, C. The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. **Cambridge Journal of economics**, v. 19, n. 1, p. 5–24, 1995.
- GOMES, A. O.; ALVES, S. T.; SILVA, J. T. Effects of investment in information and communication technologies on productivity of courts in Brazil. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 480–490, 2018.
- HIPPEL, E. VON. Democratizing innovation. In: **Research Technology Management**. [s.l.: s.n.]. v. 59p. 11–17.
- ISIDRO, A. **Gestão pública inovadora: um guia para a inovação no setor público**. [s.l.] Editora CRV, 2018.
- JENHAUG, L. M. Employees’ resistance to users’ ideas in public service innovation. **Australian Journal of Public Administration**, n. February, p. 1–18, 2020.
- KATTEL, R. et al. Can we measure public sector innovation? A literature review. **LIPSE Project paper**, 2013.
- KOMPELLA, L. Digital Innovation in the Public Sector: The Role of Embeddedness in Socio-Technical Transitions. **International Journal of Innovation and Technology Management**, v. 16, n. 7, p. 1–27, 2019.

- LANE, A. M. Regulatory Constraints on Public Sector Innovation: A Case Study on Queensland's Independent Public School Program. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 4, p. 685–699, 2018.
- LAPUENTE, V.; SUZUKI, K. The prudent entrepreneurs: women and public sector innovation. **Journal of European Public Policy**, v. 0, n. 0, p. 1–27, 2020.
- LAZZAROTTI, F.; SAMIR DALFOVO, M.; EMIL HOFFMANN, V. A bibliometric study of innovation based on Schumpeter. **Journal of technology management & innovation**, v. 6, n. 4, p. 121–135, 2011.
- LEE, H. J. et al. Public Service Motivation and Innovation in the Korean and Chinese Public Sectors: Exploring the Role of Confucian Values and Social Capital. **International Public Management Journal**, v. 23, n. 4, p. 496–534, 2020.
- LEMBER, V. et al. Understanding the Relationship Between Infrastructure Public–Private Partnerships and Innovation. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 90, n. 2, p. 371–391, 2019.
- LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. DE. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: Como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administracao Publica**, v. 46, n. 2, p. 385–401, 2012.
- LOPES, A. V.; FARIAS, J. S. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, p. 1–17, 2020.
- LUNDEVALL, B. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. **Pinter, London**, 1992.
- MÄTTÖ, T. Innovation through implementation of a quality improvement method: A Finnish public-sector case. **TQM Journal**, v. 31, n. 6, p. 987–1002, 2019.
- MOHER, D. et al. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. **PLoS Medicine**, v. 6, n. 7, 2009.
- MULGAN, G. **Ready or not?: taking innovation in the public sector seriously**. [s.l.] Nesta, 2007.
- MULGAN, G. Innovation in the Public Sector; How can public organisations better create, improve and adapt? **Improve and Adapt. NESTA.**, 2014.
- NELSON, R. R. **National innovation systems: a comparative analysis**. [s.l.] Oxford University Press on Demand, 1993.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. [s.l.] Editora Unicamp, 2005.
- NIK HASHIM, N. M. H. et al. Contingent Effects of Decision-making and Customer Centricity on Public-Sector Innovation Success. **Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing**, v. 00, n. 00, p. 1–35, 2020.

OECD. **Manual de Oslo: Diretrizes para a Coleta e Interpretação de dados sobre Inovação Tecnológica** FINEP. [s.l.: s.n.].

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Introduction: innovation in public services. In: **Handbook of innovation in public services**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2013. p. 1–28.

OSTERBERG, E. E.; QVIST, M. Public Sector Innovation as Governance Reform: A comparative analysis of competitive and collaborative strategies in the Swedish transport sector. **Administration & Society**, v. 52, n. 2, p. 292–318, 2020.

PALM, K. Capacity development for innovation in the public sector. **International Journal of Quality and Service Sciences**, 2020.

POTTS, J. The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. **Innovation: Management, Policy and Practice**, v. 11, n. 1, p. 34, abr. 2009.

POTTS, J. Innovation by elimination: A proposal for negative policy experiments in the public sector. **Taylor & Francis**, v. 12, n. 2, p. 238–248, 2010.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: What's next? **Taylor & Francis**, v. 12, n. 2, p. 122–137, 2010.

RAKŠNYS, A. V.; VALICKAS, A.; VANAGAS, R. Challenges of creation and implementation of collaborative innovations in public sector organisations. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 1, p. 9–21, 2020.

SCHMIDTHUBER, L. et al. Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. **R & D Management**, v. 49, n. 3, p. 343–355, 2019.

SCHUMPETER, J. A teoria do desenvolvimento econômico (1912). **São Paulo: Nova Cultural**, 1997.

SKÁLÉN, P. et al. Exploring value propositions and service innovation: a service-dominant logic study. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 43, n. 2, p. 137–158, 2015.

SØRENSEN, E. Measuring the accountability of collaborative innovation. **Innovation Journal**, v. 17, n. 1, p. 2012, 2012.

STEWART-WEEKS, M.; KASTELLE, T. Innovation in the Public Sector. **Australian Journal of Public Administration**, v. 74, n. 1, p. 63–72, 2015.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO, M. C. B. Inovação no sistema Judiciário com a adoção do Processo Judicial eletrônico em um Tribunal de Justiça brasileiro. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 3, p. 369, 2017.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. **Administration and Society**, v. 51, n. 5, p. 795–825, 1 maio 2019.

- TORUGSA, N. (ANN); ARUNDEL, A. Complexity of Innovation in the public sector: A workgroup-level analysis of related factors and outcomes. **Public Management Review**, v. 18, n. 3, p. 392–416, 15 mar. 2016a.
- TORUGSA, N. A.; ARUNDEL, A. The Nature and Incidence of Workgroup Innovation in the Australian Public Sector: Evidence from the Australian 2011 State of the Service Survey. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 202–221, 2016b.
- TRISCHLER, J.; SCOTT, D. R. Designing Public Services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 718–739, 27 maio 2016.
- VAN ACKER, W.; WYNEN, J.; BEECK, S. OP DE. Illuminating the Gender Divide in Public Sector Innovation: Evidence From the Australian Public Service. **Public Personnel Management**, v. 47, n. 2, p. 175–194, 2018.
- VAN DER WAL, Z.; DEMIRCIOGLU, M. A. Public sector innovation in the Asia-pacific trends, challenges, and opportunities. **Australian Journal of Public Administration**, n. April, p. 271–278, 2020.
- VELSBERG, O.; WESTERGREN, U. H.; JONSSON, K. Exploring smartness in public sector innovation - creating smart public services with the Internet of Things. **European Journal of Information Systems**, p. 1–19, 2020.
- WALKER, R. M. Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. **Public administration**, v. 84, n. 2, p. 311–335, 2006.
- WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21–44, 2014a.
- WALKER, R. M. Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21–44, 2014b.
- WILSON, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. 1989.
- WINDRUM, P. Innovation and Entrepreneurship in Public Services. In: **Innovation in Public Sector Services**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008. p. 3–20.
- WINDRUM, P.; KOCH, P. Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management. 2008.
- WU, A. M.; YAN, Y.; VYAS, L. Public sector innovation, e-government, and anticorruption in China and India: Insights from civil servants. **Australian Journal of Public Administration**, n. June, p. 370–385, 2020.