



**Universidade de
Aveiro
2008**

Departamento de Economia Gestão e
Engenharia Industrial

Maria José Freire

**Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de
Atendimento da Administração Pública**



**Universidade de
Aveiro
2008**

Departamento de Economia, Gestão e
Engenharia Industrial

Maria José Freire

**Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços
de Atendimento da Administração Pública- Um
estudo exploratório**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, Gestão e Engenharia Industrial, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Arménio Rego, Professor Auxiliar com agregação ao Departamento de Economia, Gestão Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro

o júri

presidente

Prof. Doutor Henrique Diz, Professor Catedrático

Prof. Doutor Jorge Gomes, Professor Auxiliar

Prof. Doutor Arménio Rego, Professor Auxiliar com agregação

agradecimentos

À Catarina e ao Miguel

palavras-chave

Inovação, administração pública, barreiras, facilitadores, serviços de atendimento

resumo

Este é um estudo exploratório sobre barreiras e facilitadores à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública.

Noventa e nove Coordenadores de Serviços de Atendimento foram inquiridos sobre as suas percepções de barreiras e facilitadores à inovação e foram ainda convidados a sugerir acções para melhorar a inovação nos seus serviços.

As principais barreiras referidas foram a falta de formação e competência dos recursos humanos, a falta de reconhecimento e recompensa, a falta de condições de trabalho (instalações e meios materiais).

Os principais facilitadores mencionados foram comunicação, participação e abertura, recursos humanos (mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência) e condições trabalho adequadas (instalações e meios materiais).

As sugestões de melhoria da inovação mais frequentes foram a necessidade de recursos humanos mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência e rotatividade dos mesmos, comunicação, participação e abertura e melhoria das condições de trabalho e instalações.

keywords

Innovation, public administration, barriers, facilitators and customer service

abstract

This is an exploratory study on barriers and facilitators to the innovation in Customer Services of Public Administration. A sample of ninety nine Coordinators of Customer Services had been inquired about their perception of the barriers, facilitators and suggestions to promote the innovation in the public services. The results disclose as main barriers the lack of training and ability of the human resources, the lack of recognition and reward, the lack of work conditions (installations and materials).

The main facilitators to the innovation had been participation and opening, communication, younger human resources, in bigger amount, with more adequate formation and ability and work conditions (installations and materials).

The suggestions mostly mentioned were related with communication, participation and opening, necessity of human resources (younger, in bigger amount, with more training, ability and rotation), and improvement of the installations and work conditions.

Índice

Introdução e Objectivo do trabalho	11
Capítulo 1. Gestão da Inovação	20
1.1 Conceitos e evolução	20
1.2 Tipos de inovação	24
1.3 Processo de inovação	26
1.4 Políticas e Sistemas de Inovação.....	31
1.5 Inovação nos Serviços	35
Capítulo 2. Facilitadores e Barreiras à inovação	42
2.1 Barreiras à inovação	42
2.2 Facilitadores da inovação.....	58
Capítulo 3. Inovação na Administração Pública (AP)	68
3.1 A Reforma da Administração Pública e a Nova Gestão Pública	69
3.2 O processo de inovação na Administração Pública	70
3.3 A situação actual da inovação no Sector Público português.....	80
Capítulo 4. Método e resultados obtidos.....	86
4.1 Método	86
4.2 Resultados	88
Capítulo 5. Análise, conclusões, implicações e limitações.....	107
5.1 Barreiras à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública	107
5.2 Facilitadores à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública	109
5.3 Implicações para a acção	110
5.4 Limitações	117
Referências	119
Anexos	125

Índice de figuras

Figura 1 – Classificação dos Países face aos valores de SII-2007 e sua evolução.....	13
Figura 2 – Comparação dos resultados do Índice Sumário de Inovação entre Portugal e a média da UE-27 (EIS 2007)	13
Figura 3 – Distribuição do emprego nos sectores de actividade em Portugal (Direcção Geral da Empresa, referida no Plano Tecnológico. Documento de trabalho Nº13 – Comércio e Serviços, 2004).....	15
Figura 4 – Modelo Linear da inovação (Godin, 2006).....	26
Figura 5 – Modelo Interactivo da inovação (Kline e Rosenberg, 1986)	27
Figura 6 – Pirâmide da Inovação (Kanter, 1983).....	30
Figura 7 – Os quatro domínios das Políticas de Inovação (Manual de Oslo, 1997).....	34
Figura 8 – Resultados CIS3 nos Serviços e sua comparação com a Indústria. Densidade inovadora (% de empresas inovadoras face ao total de empresas) (OCDE baseado em dados do Eurostat, inquérito CIS3, 2004 e inquéritos da Austrália, Japão, Coreia e Nova Zelândia).....	39
Figura 9 – Factores que contribuíram para a Inovação nos Serviços nas empresas inovadoras. % de empresas inovadoras que identificaram cada um dos diferentes mecanismos para inovar (OCDE, baseado em dados do <i>Eurostat</i> , Inquérito CIS3, 2004)	40
Figura 10 – Representação sistémica da Inovação.....	41
Figura 11 – Barreiras à inovação identificadas nos serviços – % de empresas que consideram o factor mais relevante face a todas as que expressam alguma relevância (OCDE, baseado em dados do Eurostat, CIS3, 2004)	51
Figura 12 – Interacção de quatro factores com a Inovação (Loewe e Dominiquini, 2006).....	61
Figura 13 – Esquema de integração do PNACE, PEC, PT e PNE (Plano Tecnológico, Coord. Zorrinho, 2004).....	83

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Resultados do <i>Summary Innovation Index</i> – 2007, comparando Portugal com a EU-27 e a Suécia.....	12
Tabela 2 – Barreiras e facilitadores à inovação.....	18
Tabela 3 – Definições de Inovação segundo diversos autores (Sarkar, 2006).....	23
Tabela 4 – Definição de Inovação no Sector dos Serviços segundo vários autores (Sarkar, 2006).....	37
Tabela 5 – Classificação de Inovação nos Serviços (Sundbo e Gallouj, 1998)	37
Tabela 6 – Factores que podem constituir problemas à mudança na AP portuguesa – % de inquiridos que identificaram as barreiras previamente definidas (Deloitte, 2005)	48
Tabela 7 – Estatísticas dos resultados aos inquéritos sobre os obstáculos à inovação (Mohnen e Rosa, 2000)	53
Tabela 8 – Barreiras à Inovação (OCDE, 1997).....	54
Tabela 9 – Principais barreiras à inovação	56
Tabela 10 – Factores que incrementam a inovação técnica (Madanhmohan, 2005).....	63
Tabela 11 – Principais facilitadores à inovação.....	66
Tabela 12 – Principais diferenças relevantes para a inovação, entre o Sector público e privado.....	71
Tabela 13 – Indicadores dos Serviços de Atendimento estudados (Relatório de caracterização dos SA, 2º semestre de 2005, data de 2006-05-06).....	86
Tabela 14 – Barreiras à inovação (Frequência e % de vezes em que a barreira foi citada)	101
Tabela 15 – Facilitadores à inovação (Frequência e % de vezes em que o facilitador foi citado).....	103
Tabela 16 – Sugestões para melhorar a inovação (Frequência e % de vezes em que a sugestão foi citada).....	105

Lista de Siglas

AMA – Agência para a Modernização Administrativa
AP – Administração Pública
CEO – Chief Executive Officer (Director Geral)
CIS – Community Innovation Survey
Colnov – Comunidades de Inovação
DNP – Desenvolvimento de Novos Produtos
I&D – Investigação e Desenvolvimento
NEBT – Novas Empresas de Base Tecnológica
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG – Organizações Não Governamentais
OP – Organizações Públicas
PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNACE – Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNE – Plano Nacional de Emprego
PT – Plano Tecnológico
RH – Recursos Humanos
SA – Serviço de Atendimento
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
SI – Sistemas de Informação
SII – Índice Sumário da Inovação
SP – Sector Público
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UCMA – Unidade Coordenação da Modernização Administrativa
UE – União Europeia

Introdução e Objectivo do trabalho

0.1 Importância da inovação e contextualização

A inovação é unanimemente considerada um dos mais importantes pilares de competitividade e sustentabilidade das organizações, das empresas e dos países. Resultados obtidos em estudos de gestão têm vindo a confirmar que as empresas que são capazes de usar a inovação para melhorar os seus processos ou diferenciar os seus produtos e serviços têm um melhor desempenho do que as concorrentes, sendo este medido pela quota de mercado, rentabilidade, crescimento ou capitalização do mercado (Tidd, Bessant e Pavitt, 2003).

As características da inovação configuram risco e probabilidade de insucesso significativa. A maioria dos novos produtos e serviços falham em termos de sucesso comercial e apenas uma pequena percentagem das tentativas de utilização de novas tecnologias em produtos e serviços é bem sucedida. Ou seja, a inovação não é fácil e requer um conjunto alargado de conhecimentos bem como capacidades de gestão diferentes daquelas requeridas para a gestão corrente do negócio. Para uma boa gestão da inovação não é suficiente a focalização num único aspecto. É antes necessário integrar as várias dimensões: tecnológica, a dos produtos e serviços e a da organização. Ser capaz de fazer algo que até aí ninguém tinha feito, ou ser capaz de fazê-lo de um modo melhor do que os já existentes, representa uma vantagem real. Da mesma forma, oferecer um serviço melhor, mais rápido, mais barato, mais acessível ou de melhor qualidade gera obviamente uma vantagem face aos concorrentes. Assim, referem Tidd *et al.* (2003), apesar da inovação ser incerta e arriscada (não obstante as recompensas atractivas) o “não fazer nada” nunca se revela uma alternativa válida, uma vez que as economias, a sociedade e os mercados estão em constante mudança e aqueles que não os acompanham ficarão para trás. Logo, a questão que se coloca não é se vale ou não a pena inovar, mas sim como fazê-lo com sucesso.

Tal como o sector privado reconheceu a inovação como uma força para a competitividade, também o sector público precisa de perceber que apenas através da inovação pode continuar a crescer e desenvolver-se (Vigoda-Gadot, 2005).

Considerando-se a inovação um processo que está relacionado com a renovação da oferta de produtos e serviços da organização e o modo como ela os produz, fornece ou entrega, o verdadeiro desafio está em gerir o processo de forma consistente, deixando que pouca coisa seja deixada ao acaso, de modo a aumentar a probabilidade de sucesso. O desafio da inovação é o mesmo de sempre, como obter vantagem competitiva. E se isto é importante para as empresas, no caso das organizações sem fins lucrativos e do Sector Público, a exigência da inovação é ainda maior, ou seja, uma maior margem implicará maior e melhor capacidade de desenvolver a sua Missão. As organizações sem fins lucrativos podem preocupar-se mais com a redução de custos e a melhoria da qualidade, enquanto as do sector privado devem dar mais atenção à quota de mercado (Tidd *et al.*, 2003). As redes de empresas e o Sector Público terão de

operacionalizar complexos acordos de cooperação para assegurarem o sucesso dos projectos conjuntos.

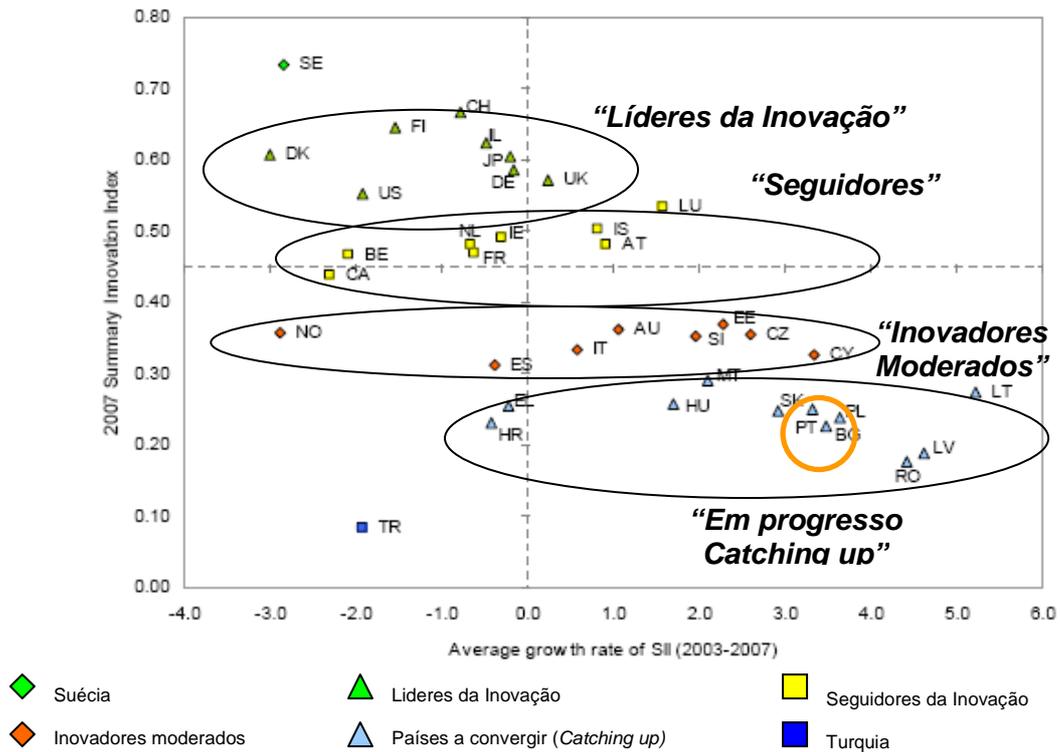
Analisando a situação de Portugal, verifica-se que os últimos anos foram negativos, em termos económicos e de competitividade. Houve uma estagnação da economia e a confiança dos agentes económicos e dos portugueses esteve situada em níveis muito baixos. No resultado do *Summary Innovation Index* (SII) de 2007 Portugal registou um valor global de 0,25, com a maior parte dos indicadores bastante abaixo da média da UE-27. Há sinais de lenta recuperação com ligeira subida de alguns indicadores (essencialmente os relacionados com o ensino e formação e o capital de risco), o que posiciona Portugal nos países em progresso, mas ainda assim, nos últimos lugares do ranking (Figura 1). Apresentam-se de seguida os resultados obtidos por Portugal face aos da EU-27 e à Suécia, país com o índice mais elevado (Tabela 1). O SII é constituído por um conjunto de 26 indicadores que se agrupam em cinco dimensões. As três primeiras dimensões referem-se aos *inputs* à inovação e as duas últimas dimensões dizem respeito aos *outputs* da inovação.

Tabela 1 – Resultados do *Summary Innovation Index* – 2007, comparando Portugal com a EU-27 e a Suécia¹

	Dimensões		Indicadores	Portugal	EU	Suécia
Inputs da Inovação	Indutores da Inovação (condições estruturais para a inovação)	1.1	Novos licenciados em ciência e engenharia	12.0	12.9	14.4
		1.2	População com formação superior	13.5	23.0	30.5
		1.3	Penetração da banda larga	12.9	14.8	22.9
		1.4	Participação em formação ao longo da vida	3.8	9.6	32.1
		1.5	Nível escolaridade dos jovens	49.6	77.8	86.5
	Criação de conhec. (investimento em I&D)	2.1	Investimento Público em I&D	0.43	0.65	0.92
		2.2	Investimento empresarial em I&D	0.29	1.17	2.92
		2.3	Parte de I&D de media e alta tecnologia e alta tecnologia	—	85.2	92.7
		2.4	Empresas que recebem fundos públicos para a inovação	4.5	9.0	—
	Inovação e Empreend. (esforço da inovação nas empresas)	3.1	Inovação interna em PMEs	24.0	21.6	30.0
		3.2	PMEs inovadoras cooperando com outras	7.4	9.1	20.0
		3.3	Investimento em inovação	1.40	2.15	3.47
		3.4	Capital de risco na fase inicial	0.039	0.053	0.058
		3.5	Investimento em TIC	7.4	6.4	8.6
		3.6	PMEs com mudanças não tecnológicas	40.7	34.0	—
	Outputs da Inovação	Aplicação (actividades empresariais e valor nos sectores inovadores)	4.1	Emprego em serviços de alta tecnologia	1.85	3.26
4.2			Exportações de produtos de alta tecnologia	7.0	16.7	12.8
4.3			Vendas de produtos novos para o mercado	4.4	7.3	8.3
4.4			Vendas de novos produtos para a empresa e não novos para o mercado	5.6	6.2	5.1
4.5			Emprego em média-alta/alta tecnologia de produção	3.17	6.63	6.29
Propriedade Intelectual (resultados em termos de Know-how)		5.1	Patentes Europeias por milhão de habitantes	7.5	128.0	284.9
		5.2	Patentes Americanas por milhão de habitantes	1.2	52.2	113.9
		5.3	Patentes <i>triplas</i> por milhão de habitantes	0.4	20.8	42.7
		5.4	Marcas registadas comunitárias por milhão de habitantes	98.0	108.2	164.1
		5.5	Concepção industrial comunitária por milhão de habitantes	57.5	109.4	144.9
<i>Summary Innovation Index</i>				0,25	0,45	0,73

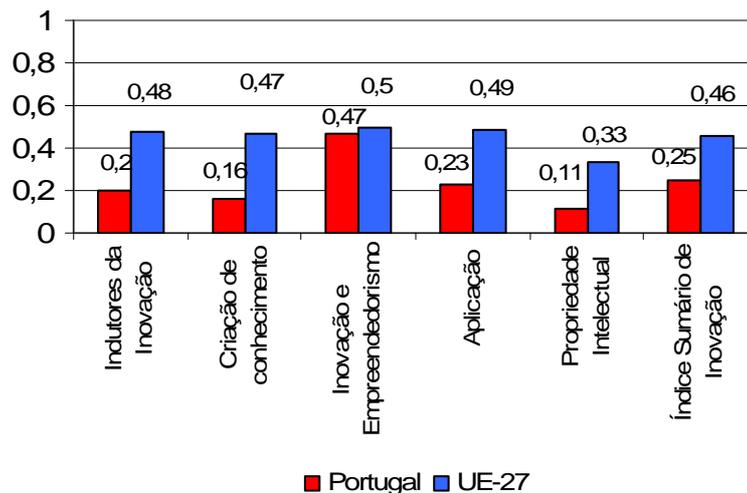
¹ O valor médio da UE apresentado corresponde à EU-27, excepto, quando por falta de dados para os 27, se considerou a EU-25. Para os indicadores 1.3, 3.5, 5.2 e 5.3 considerou-se a média da UE25 e para o indicador 3.4 a média da EU15. Nos indicadores baseados nos dados do CIS-4, a média da EU não está disponível no Eurostat. A média da EU para os indicadores 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 4.3 e 4.4 é estimada com base nos dados ponderados por país do CIS-4 disponíveis no Eurostat. As médias da EU para estes indicadores do CIS são por isso estimativas não oficiais do Eurostat.

Figura 1 – Classificação dos Países face aos valores de SII-2007 e sua evolução



Quando comparados os indicadores de Portugal com os melhores da EU, estes ficam bastante aquém, concretamente, ao nível dos indicadores dos Indutores da inovação, onde Portugal ocupa a antepenúltima posição (Figura 2).

Figura 2 – Comparação dos resultados do Índice Sumário de Inovação entre Portugal e a média da UE-27 (EIS 2007)



No eixo da inovação e empreendedorismo, Portugal está numa posição imediatamente inferior à média da UE, ainda que segundo os relatórios analisados, esse

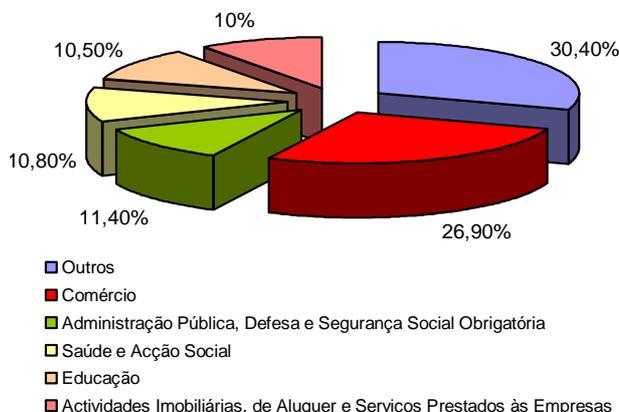
facto tenha essencialmente a ver com a aplicação da inovação e não com a sua criação. Significa isto que o modo como as empresas consideradas inovadoras em Portugal inovam (por adopção, modificação, com muito pouca capacidade de desenvolvimento próprio), é completamente diferente, por exemplo do modo como as empresas Finlandesas o fazem (inovação como estratégia e com I&D próprios e criação de actividades inovadoras).

Portugal tem um problema de base em termos de inovação: recursos humanos (RH) com baixos níveis de educação, ensino e formação. De todo o modo, estes indicadores apresentam uma tendência crescente. Outro aspecto menos positivo são os fracos resultados nos indicadores de criação de conhecimento, que resultam das deficiências ao nível da massa humana, do reduzido investimento público em I&D e ainda pior, o reduzido investimento das empresas em I&D. Ao nível da alta tecnologia, não são surpreendentes os baixos resultados e, no que se refere à propriedade intelectual, indicadores muito baixos podem ser explicados por vários factores como a baixa criação de conhecimento e a reduzida capacidade de defesa da patente por parte dos portugueses. Segundo o Relatório de Fevereiro de 2008 do *European Innovation Scoreboard* (EIS) de 2007, Portugal demorará cerca de 18 anos a convergir com a média da EU-27.

0.2 A importância da inovação na Administração Pública

Não obstante os resultados ainda insuficientes de Portugal no que diz respeito à inovação, a consciencialização mundial da sua importância tem originado no âmbito das empresas estudos aprofundados, políticas e instrumentos específicos. Apesar de a inovação nas empresas ter sido amplamente investigada um pouco por todo o mundo, e com maior intensidade desde algumas décadas para cá, não deixa de ser paradoxal que ao nível da Administração Pública o estudo da inovação seja muito escasso. Principalmente tendo em linha de conta que os Serviços Públicos representam 11,4% do emprego nos sectores de actividade em Portugal (Figura 3) e cerca de 45% do PIB (Fonte OCDE, 2004). Na Europa o sector Público representa, actualmente, 41,5% do PIB (Fonte: *EU-Statistical Annex to European Economy, The statistical annex, Spring 2007*). Por outro lado, potencialmente, toda a população portuguesa é cliente da Administração Pública, não existindo, por isso, empresa que tenha tal número de clientes e tal impacto, na vida dos cidadãos e das empresas.

Figura 3 – Distribuição do emprego nos sectores de actividade em Portugal (Direcção Geral da Empresa, referida no Plano Tecnológico. Documento de trabalho N°13 – Comércio e Serviços, 2004)



Durante muito tempo as teorias da gestão não foram aplicadas à Administração, parecendo que, analogamente, se passa o mesmo com a inovação. No âmbito da Administração Pública os estudos, as métricas e as políticas são ainda manifestamente escassos. É surpreendente que a inovação tenha desempenhado um papel menor na discussão sobre a renovação da AP. Além disso o vasto conjunto de conhecimento sobre inovação, empreendedorismo e proactividade na gestão do negócio nunca foram extensivamente utilizados na gestão pública (Vigoda- Gadot, 2005).

As mudanças sociais e de orientações governativas exigem adaptações constantes, exigem uma Administração orientada para a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos, flexível, capaz de responder atempadamente às solicitações, capaz de funcionar em rede numa óptica integradora, racional e sistemática. É necessária uma Administração inovadora, capaz de fornecer novos ou significativamente melhores produtos, bem como serviços de maior valor acrescentado. Esta necessita também de ser capaz de introduzir novos, ou significativamente melhores processos na sua organização. É necessário uma Administração que reduza ou elimine os custos de contexto, promovendo assim um ambiente favorável ao desenvolvimento económico e social do país (Frenkel, 2003). A inovação poderá ser baseada em resultados de novos desenvolvimentos tecnológicos, novas combinações do conhecimento existente, ou utilização de novo conhecimento adquirido pela organização. Por outro lado, a Administração Pública portuguesa é frequentemente referida por não apoiar cabalmente os cidadãos e as empresas, por prestar um serviço insatisfatório, estar alheia à realidade e às verdadeiras necessidades e expectativas dos cidadãos/clientes e por ser consumista em termos de recursos financeiros e humanos. Esta crítica vem precisamente no sentido oposto da verdadeira Missão da Administração Pública, promover o desenvolvimento económico, facilitar o acesso, assegurar os direitos (para garantir os deveres), responder às questões e resolver os problemas dos cidadãos, com eficácia e com eficiência.

O Sector Público é tradicionalmente considerado avesso à inovação, particularmente aquela iniciada pelas chefias intermédias e pelos funcionários de primeira linha (Borins, 2001). O Sector é mais reconhecido por punir as inovações mal sucedidas, do que por premiar as bem sucedidas. Borins (2001, p.311) refere "...a recompensa pelas inovações bem sucedidas é mínima. ...as consequências de inovações mal sucedidas são graves". No entanto, o aumento de evidências baseadas na aplicação de prémios de inovação revela que, apesar do contexto inapropriado, os funcionários de primeira linha e os gestores intermédios são responsáveis por muitas inovações. Adicionalmente, algumas organizações do Sector Público produziram, de forma consistente, um elevado número de inovações (Borins, 2001; Stern, 2007).

"Menos Estado, melhor Estado" é uma afirmação recorrente pelos que estudam e desenham a reforma da Administração. Esta linha política é sistemática em qualquer programa de governo independentemente dos mandatos e dos partidos políticos.

A sociedade não quer um sector público tão inovador como o privado, nem tão volátil como as *startup's da Internet*. Porém, quer um sector público mais inovador do que tradicionalmente foi e acima de tudo quer que responda às transformações sociais – avanços tecnológicos, mudanças na natureza e preferências da força de trabalho, maior exigência dos clientes e maior competitividade global (Borins, 2001).

0.3 As barreiras e os facilitadores à inovação

Mas então, se é preciso modernizar a Administração inovando, como se pode/deve começar? Loewe e Dominiqini (2006) e Felton (2003) entendem que para começar a dinamizar a inovação devem ser desenvolvidas as seguintes fases:

1. Fazer um diagnóstico que identifique os facilitadores e barreiras à inovação. Identificar as causas dos problemas e não só os sintomas.
2. Criar um plano de acção que reflecta a situação específica da inovação e estabeleça as áreas de intervenção prioritárias.

Sabendo que existem factores que dificultam ou limitam o desenvolvimento da inovação (barreiras à inovação) e outros, porém, que facilitam e promovem a inovação (facilitadores à inovação), esta investigação pretende explorar as barreiras e os facilitadores à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública portuguesa. As organizações que inovam são as que têm maior percepção das barreiras à inovação (Silva *et al*, 2007) e as que reconhecem como barreira a ausência de um efectivo processo de inovação, tendem a ter melhor performance da inovação do que as que não têm essa percepção (Oke, 2004). Conhecer os obstáculos à inovação é muito importante para definição de políticas uma vez que uma boa parcela das medidas governamentais visam, de uma forma ou outra, superar tais obstáculos (OCDE, 1997). Muitos deles – carência de competências, financiamento, direitos de propriedade – são relativamente fáceis de avaliar através de métodos de pesquisa. No Manual de Oslo (OCDE, 1997) afirma-se que os aspectos que podem promover ou restringir a inovação

(por exemplo, educação e o desenvolvimento de competências, política fiscal, regulamentação industrial, ambiental, normalização, o sistema legal de direitos de propriedade industrial e, por conseguinte, problemas de garantia dos direitos de propriedade e a operação dos sistemas de patente e *copyright* e a operação do mercado de capital) podem ser estudados através de perguntas sobre a percepção das organizações quanto aos obstáculos à inovação. Da mesma forma, diagnosticar os facilitadores é vital para a criação de um ambiente propício ao estímulo, promoção e desenvolvimento da inovação.

Existe um vasto conjunto de literatura sobre factores que fomentam ou coarctam a inovação, todavia a mesma é essencialmente referente às empresas. Factores relevantes a estudar no âmbito das barreiras e dos facilitadores nas organizações são: cultura (Maddock, 1997, Loewe *et al.*, 2006), tradição (Palmer-Noone, 2000, Maddock, 1997, Kock *et al.*, 2005), atitudes de gestão (Mostafa, 2004), perfis de liderança (Buckler, 1996, Landau, 1997; Borins, 2002; Mostafa, 2004), centralização (Osborne, 2006, Hunmin, 1997), empreendedorismo (OCDE, 2005), tamanho (Frank, 1992; Hunmin, 1997; Frenkel, 2003), competência dos recursos humanos (Mohen, 2000, Malikova, 2005, Loewe *et al.*, 2006), reconhecimento individual (Landau, 1997), abertura e participação (OCDE, 2005, Yorton, 2006), conhecimento e aprendizagem organizacional (Shwabsky, 2004), intensidade da I&D (Madonhaman, OCDE, 2005), desenvolvimento tecnológico (OCDE, 2000, Tidd *et al.* 2003, Frenkel, 2003), apetência ao risco (Mohen, 2000, Shoham, 2003, Shatz, 2005; Andrews, 2007), formalismo, normalização e rigidez (Felton, 2003; Maddock, 1997 Dunleavy, 1995, Madonmohan, Shatz e OCDE, 2005), exigências dos clientes e contexto (Hunmin, 1997, EU, 1996), abertura ao exterior, redes e cooperação (Kooiman, 1993, OCDE, 2000 e 2005; Andrews, 2007), regulamentação e apoio do governo (Felton, 2003; Madonmohan, OCDE, 2005, Esser, 2007).

De uma forma geral as principais barreiras e facilitadores comuns, identificados na literatura encontram-se na Tabela 2 que se apresenta de seguida.

Tabela 2 – Barreiras e facilitadores à inovação

Barreiras	Facilitadores
<ul style="list-style-type: none">▪ Cultura pouco empreendedora e avessa ao risco▪ Tradição e cultura conservadora▪ Dificuldade em obter apoio da gestão▪ Excessiva rigidez e regulamentação▪ Resistência à mudança▪ Falta de recursos humanos competentes▪ Falta de recursos financeiros▪ Custo e risco financeiro da inovação▪ Falta de informação/capacidade tecnológica	<ul style="list-style-type: none">▪ Investigação e Desenvolvimento▪ Liderança e empreendedorismo▪ Apoio da gestão de topo▪ Abertura e participação interna▪ Reconhecimento e recompensa▪ Focalização no cliente▪ Recursos para inovar▪ Redes de Cooperação entre organizações públicas e privadas▪ Políticas de apoio dos governos▪ Tecnologia, Novas Empresas de Base Tecnológica (NEBT) e empresas de tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ou alta tecnologia▪ Protecção dos direitos de propriedade intelectual

0.4 Objectivos do estudo

A presente investigação propõe-se responder às seguintes questões:

- Quais os facilitadores à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública, tal como percebidos pelos Coordenadores dos Serviços?
- Quais as barreiras à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública, tal como percebidos pelos Coordenadores dos Serviços?
- Quais as percepções dos Coordenadores dos Serviços de Atendimento acerca das medidas a tomar para promover a inovação nos seus Serviços?

No sentido de delimitar as fronteiras do presente estudo, far-se-á referência ao que os autores Koch *et al.* (2005) referem sobre os dois níveis distintos do processo de inovação no Sector Público. Os autores consideram incluídos em cada um dos níveis, os aspectos seguintes:

- Nível do serviço, ou do prestador de serviço, a Administração Pública, escolas, hospitais, segurança social, polícia, autarquias, etc.
 - Novas características ou concepção de produtos, serviço ou processos de produção;
 - Novas ou alteradas formas de entregar serviços, de interagir com os clientes ou de resolver as tarefas;
 - Novas ou alteradas formas de organizar ou administrar actividades;
 - Novas ou alterados modos de interagir com outras organizações e bases de conhecimento.

- Nível político, com os fazedores de politica, políticos e funcionários civis dos ministérios, agências, conselhos, etc.
 - Novas ou alteradas Políticas e instrumentos políticos;
 - Novas ou alteradas formas de organização ou administração de actividades;
 - Novas ou melhoradas formas de interacção com outras organizações e bases de conhecimento;
 - Novas visões do mundo, sistemas de crenças, missões e estratégias.

No âmbito deste trabalho de investigação apenas foi considerada a inovação ao nível dos prestadores de serviços e não a que advém da definição do que é a própria Administração. Por outras palavras, foi exclusivamente considerado o nível de serviço na Administração Pública, ou do também designado Sector Público.

Inquiriu-se uma amostra de noventa e nove Coordenadores dos Serviços de Atendimento. Após análise dos conteúdos das respostas foram identificadas categorias cuja frequência foi depois calculada. A partir daí encontraram-se algumas tendências. Por fim analisaram-se os resultados e retiraram-se conclusões e implicações da investigação levada a cabo.

0.5 Organização

O presente documento está organizado em cinco capítulos precedidos desta introdução, onde se pretendeu fazer um breve enquadramento da problemática em estudo, comprovando a sua relevância e pertinência no contexto económico em que vivemos e onde se formularam os objectivos da presente investigação. No primeiro capítulo, introduz-se o tema da inovação: os conceitos chave, a evolução, as dinâmicas e os sistemas e políticas de inovação e desenvolve-se a inovação nos serviços para de seguida, no capítulo dois, se analisarem as barreiras e os facilitadores da inovação, área central do presente estudo. O capítulo três aborda a especificidade da inovação na Administração Pública, suas principais diferenças face às empresas e suas dinâmicas próprias. No capítulo quatro apresentam-se o método e resultados obtidos no estudo empírico realizado. No capítulo cinco faz-se a análise e discussão dos resultados, tiram-se conclusões sobre as respostas às perguntas de partida e implicações para a acção, numa abordagem geradora de sucesso à inovação na Administração Pública. Faz-se aqui também, a ponte para futuras investigações que se julgam complementares à que agora se termina. De seguida apresentam-se as referências da presente investigação e por fim os anexos.

Capítulo 1. Gestão da Inovação

1.1 Conceitos e evolução

Inovação é uma palavra com sentido lato e hoje em dia amplamente utilizada em todos os contextos da moderna sociedade do conhecimento. Contudo, o seu significado é frequentemente entendido de distintas formas, muitas delas denotando falta de compreensão do conceito. Passam-se a apresentar algumas das inúmeras definições de inovação entendidas como mais relevantes, no sentido de dar a conhecer e clarificar o conceito base deste trabalho. Inovação deriva do latim 'innovare' significando fazer algo de novo. Tidd *et al.*, (2003, p.18) referem-na como um desafio para a organização: "O importante é que as organizações ou estão preparadas para proceder continuamente à renovação dos seus produtos e processos, ou as suas possibilidades de sobrevivência estão seriamente ameaçadas".

Há desde logo dois aspectos elementares relacionados com o conceito de inovação que aqui ficam registados: o da novidade e o da utilidade. No primeiro aspecto assume-se que a inovação traz consigo algo de novo, diferente do existente. Com o segundo aspecto quer dar-se ênfase ao sentido de pôr em prática, ser útil, no sentido de ser valorizado na aplicação/uso efectivo. Clarifica-se também o distanciamento entre inovação, invenção e mudança. A inovação distingue-se claramente da invenção, pois se a inovação pode agregar a invenção, esta nem sempre dá origem à inovação. A invenção não pressupõe a possibilidade de produção e colocação no mercado. A inovação por seu lado implica sempre a implementação e orientação para o mercado. No que se refere à mudança a situação é semelhante, na inovação existe mudança, mas nesta nem sempre existe inovação. A inovação tem carácter intencional e informado. Na mudança tal nem sempre acontece, ou seja, a mudança pode existir sem qualquer vontade da organização.

Hoje em dia, está generalizado, que inovação não é necessariamente invenção, mas muito mais recombinação, é muito mais trabalho do que lampejo de génio. É comumente aceite que a Inovação é a renovação e alargamento da gama de produtos e serviços, e dos mercados associados. O estabelecimento de novos métodos de produção, fornecimento e distribuição. A introdução de mudanças na gestão, na organização do trabalho, nas condições de trabalho e nas competências dos trabalhadores.

De forma mais abstracta pode-se dizer que inovação é a criação de mudança intencional, informada e dirigida ao potencial económico ou social de uma organização.

A inovação é pela primeira vez referida por Joseph Schumpeter (1883-1950), por vezes denominado o "pai" ou o "inventor" da inovação e descrito por MacCraw (2007) como um dos maiores economistas de sempre e uma personalidade electrizante. Nas suas teorias económicas apresentadas em 1942, Schumpeter apresenta a inovação (ou seja, a capacidade destrutiva – criativa do empreendedor) na vanguarda do pensamento económico. Reconheceu que a inovação está permanentemente a moldar a economia.

Segundo o autor, a inovação é um quarto factor de produção (além do capital, do trabalho e das matérias primas). Na sua obra, Schumpeter descreve o processo de transformação que acompanha a inovação radical. Na visão de Schumpeter do capitalismo, a entrada inovadora por empreendedores era a força que sustentava o crescimento económico a longo prazo, mesmo enquanto destruidora do valor das empresas estabelecidas que detinham algum poder de monopólio (Becker *et al.*, 2005). Schumpeter sugeriu um modelo que combinasse a selecção e a inovação. Discutiu que o motor do processo (cíclico) do desenvolvimento é a actividade inovadora desenvolvida por empreendedores quando as circunstâncias económicas são favoráveis (as taxas de interesse baixas e os custos baixos do factor da produção que caracterizam as depressões). A introdução de uma inovação no sistema económico é denominada por Schumpeter de “acto empreendedor”, sendo realizada pelo empresário, visando a obtenção de lucro. O lucro é o motor de toda a actividade empreendedora e não é apenas a simples remuneração do capital investido, mas também o “lucro extraordinário”, isto é, o lucro acima da média exigida pelo mercado para que haja novos investimentos e transferências de capitais entre diferentes sectores. A actividade bem sucedida da inovação reduz os custos e os preços dos bens e assim obriga todos os produtores a ajustarem-se rapidamente. Do seu ponto de vista, o desenvolvimento prossegue como uma sequência de imitação da inovação, em que a competição age selectivamente. A este processo chamou Schumpeter o processo da destruição criativa. Este autor refere exemplos de inovações que alteram o estado de equilíbrio: a introdução de um novo bem no mercado; a descoberta de um novo método de produção ou de comercialização de mercadorias; a conquista de novas fontes de matérias-primas e, por fim, a alteração da estrutura de mercado vigente, como a quebra de um monopólio. A mensagem central Schumpeteriana é que o processo da destruição criativa descreve a forma de competição no capitalismo, que é capaz de produzir melhorias dramáticas, em quantidade e qualidade. Contudo, Becker (2005), refere que Schumpeter no seu artigo “*Development*”, continua a procurar uma explicação para a descontinuidade e desenvolvimento, concluindo-se que aparentemente a mesma ainda não estaria totalmente certa.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2005), inovação é a introdução no mercado de um produto novo ou significativamente melhorado ou a introdução na organização de um processo novo ou significativamente melhorado. A inovação é baseada nos resultados de novos desenvolvimentos tecnológicos, novas combinações do conhecimento existente ou utilização de outro conhecimento adquirido pela empresa. A inovação de produto é definida como um bem ou serviço que é ou novo ou significativamente melhorado no que diz respeito às suas características fundamentais, especificações técnicas, software incorporado ou outros componentes imateriais, uso definido ou uso amigável. Inovação no processo inclui tecnologia de produção nova ou significativamente melhorada, métodos novos ou significativamente melhorados, de fornecimento do serviço e entrega de produtos. O resultado deve ser significativo no que respeita ao *output*, qualidade do produto ou custo de produção e distribuição. A inovação deve ser nova para a organização; não necessariamente nova no mercado. A empresa não tem de ser a

primeira a introduzir esse processo. Também não interessa se a inovação foi desenvolvida pela própria empresa ou por outra. De salientar ainda que mudanças unicamente de natureza estética, revenda de invenções totalmente produzidas e desenvolvidas por outras empresas, e mudanças apenas organizacionais ou de gestão não são incluídas no âmbito da inovação.

Alguns autores (Nelson e Winter, 1978, Rothwell, 1994) introduzem a inovação definida como um processo. Esta, se bem sucedida, pode assegurar um crescimento organizacional futuro. Esse processo, segundo Rothwell (1994) consiste nas seguintes fases: desenvolvimento estratégico, concepção, avaliação e implementação. É também sugerido por Nelson e Winter (1978) que a inovação conduzida pela competição, pode ser vista como um processo. Esta visão pode permitir definir um modelo sistemático e uma abordagem de como a inovação pode/deve ser realizada. Esta contudo deve ser suportada por uma estratégia de negócios apropriada e investimento em I&D, ou então terá pouco impacto. As limitações eventuais de tal abordagem são lembradas por Van de Ven (1999) que sugere que a abordagem de processo pode não cobrir todas as dinâmicas e eventos caóticos dentro do processo de inovação.

Para Silva *et al.* (2007), o conceito de inovação é definido como um processo interativo, não linear, complexo e evolucionário entre a empresa e o ambiente.

O estudo da inovação no Sector Público Social e da Saúde, sugerem a seguinte definição de inovação: “É a implementação, numa Entidade social, de uma nova forma ou acção social específica que é executada deliberadamente pela entidade no contexto dos seus objectivos e das suas funções e actividades” (Koch *et al.*, 2005, p. 9).

A definição de inovação como um fenómeno multidimensional de natureza sistémica é consensual (Sarkar, 2006), acrescentando que a inovação se refere à conjugação de um conjunto de competências, conhecimentos, recursos e qualificações para pôr em prática uma ideia no mercado de forma sustentável, que poderá ser desencadeada internamente ou pelo mercado. O mesmo autor apresenta a Tabela 3 com algumas definições relevantes.

Tabela 3 – Definições de Inovação segundo diversos autores (Sarkar, 2006)

Definições	Autores
1. "A introdução de um novo produto (ou uma melhoria na qualidade de um produto já existente); 2. A introdução de um novo método de produção (inovação no processo); 3. A abertura de um novo mercado (em particular um novo mercado para exportação); 4. Uma nova fonte de fornecimento de matérias-primas ou de bens semi-fabricados; 5. Uma nova forma de organização industrial."	Schumpeter (1934, p.66)
"Um instrumento dos empreendedores, através do qual estes exploram a mudança como uma nova oportunidade para um novo produto ou serviço."	Drucker (1985, p.20)
"Um fenómeno complexo. O processo através do qual a inovação emerge não segue um padrão linear, é caracterizado por mecanismos de feedback complexos e por relações interactivas."	Kline e Rosenberg (1986, p.283)
"Processo de transformar oportunidades em novas ideias colocando-as no mercado."	Tidd <i>et al.</i> (1997, p.24)
"Inovação no produto (um melhor desempenho ou alargamento das possíveis aplicações do produto ou serviço). Inovação no processo que se pode manifestar na melhoria do desempenho do próprio processo (processos mais integrados ou mais automatizados, aumento da flexibilidade, melhoria na qualidade, melhoria na segurança ou redução de danos ambientais) ou dos procedimentos de logística e controlo (permitindo que melhore o planeamento e a rota de mercadorias, aumente a flexibilidade da distribuição; melhore o controle de stocks)."	Ministério da Ciência e da Tecnologia (2004, p.17)

As inúmeras definições de inovação apresentadas encerram características comuns:

- **Novidade** – Ser novo, recombinação, melhorado, estendido, reposicionado ou simplesmente alterado. Repare-se que a novidade pode ser nova para o mundo, para o mercado, para a organização ou para o consumidor;
- **Intencionalidade** – A inovação resulta de ideias, informação, análise, criatividade, investigação, conhecimento e trabalho;
- **Aplicabilidade** – A inovação terá sucesso se produzir resultados práticos. A inovação pressupõe implementação e utilização;
- **Universalidade** – A inovação pode existir em todos os sectores e a todos os níveis de actuação;
- **Complexidade** – A inovação não resulta de uma relação linear tipo causa efeito, mas de uma enorme quantidade de factores e variáveis que interagem de forma sistemática entre si e num determinado contexto e que devem ser adequadamente geridos.

1.2 Tipos de inovação

Na literatura são apresentadas diversas classificações ou domínios de inovação:

- **Produtos e Serviços** – A mais comum e com maior impacto imediato no mercado e na competitividade das empresas. Damanpour (1991) define inovação no produto/serviço, como o produto ou serviço introduzido para responder a necessidades do mercado ou de um utilizador externo. A inovação no produto focaliza-se no mercado e visa o cliente.
- **Processos** – Diversas vezes a inovação no produto leva a inovação no processo numa fase subsequente. Damanpour (1991) define inovação no processo como um novo elemento introduzido em operações de produção ou funções. Focaliza-se no trabalho interno da organização e aspira a aumentar a eficiência.
- **Organização** – Dá origem a uma nova estrutura organizacional ou introdução de estruturas organizacionais significativamente modificadas. Implantação de orientações estratégicas corporativas novas ou substancialmente modificadas. Implantação de técnicas avançadas de gestão, como por exemplo o TQM. Tem lugar quando a organização de alguma forma se reinventa. Mais difícil de ocorrer, mas quando acontece tem impacto na inovação dos processos e dos produtos. Segundo Sundjo e Gallouj (1998) é mais comum nos serviços.
- **Social** – É a que se opera na sociedade, nos hábitos, costumes ou valores de um conjunto de pessoas. Pode ocorrer de forma menos visível dado o tempo necessário para se operar. Revela-se ao nível de empresas, regiões ou países. Halvorsen *et al.*, (2005) incluem neste grupo, as inovações organizacionais, institucionais e políticas.
- **De mercado** – Quando se criam novos mercados ou se quebram ligações existentes ou se estabelecem novas ligações. Sundjo e Gallouj (1998) salientam este tipo de inovação como mais pronunciado no sector dos serviços.
- **Inovação *Ad hoc*** – Trata-se de uma solução específica para um problema particular colocado por um cliente (OCDE, 2001b). É tipicamente realizada com a interacção do cliente.

Outra forma de classificar a inovação está relacionada com a dimensão da mudança. Deste ponto de vista a inovação pode ser radical ou incremental, variando no grau de radicalidade dos seus outputs, que podem envolver mudanças subjacentes ao produto e seus componentes (Madanmohan, 2005). As inovações radicais representam mudanças maiores na tecnologia envolvendo a descoberta de novo conhecimento, elevado risco técnico, tempo e custo. As inovações incrementais representam mudanças pequenas à tecnologia existente envolvendo ligeiros avanços baseados no conhecimento já existente. É aceite, na generalidade da literatura, que a inovação radical e incremental envolvem processos separados e distintos (Damanpour, 1991). As inovações radicais ocorrem mais frequentemente em empresas com uma política tecnológica agressiva e uma concentração de especialistas, enquanto que as inovações incrementais são adoptadas com maior frequência por empresas mais descentralizadas e formalizadas.

Madanmohan (2005) refere contudo que estudos sobre esta matéria sugerem que a diferença pode ser na magnitude e não na direcção. Por outro lado, pequenas diferenças entre os dois tipos de inovação são esbatidos por agregação de efeitos. Madanmohan (2005) demonstra que o planeamento tecnológico está positivamente associado com o aumento da inovação no produto. No entanto não foi evidente no seu estudo uma associação entre a escala da inovação e o referido planeamento.

Nos seus estudos na Administração Pública, Koch, *et al.* (2005) focalizaram-se em cinco tipos essenciais de inovação:

1. Inovações que envolvem mudanças nas características e design de produto, serviço e processos de produção – incluindo o desenvolvimento, o uso e a adaptação de tecnologias relevantes;
2. Inovações da entrega – envolvem formas novas ou alteradas de resolver tarefas, de entregar serviços ou de outra forma de interacção com os clientes com a finalidade de fornecer serviços específicos;
3. Inovações administrativas e organizacionais – envolvem formas novas ou alteradas de gerir as actividades dentro da organização;
4. Inovações conceptuais – surgem no sentido de introduzir missões novas, novas visões do mundo, novas estratégias e objectivos. Estas inovações são particularmente importantes para as instituições que operam sob objectivos sociais ou públicos, na medida em que fornecem uma ligação entre os objectivos sociais da política e a instituição e os objectivos operacionais e económicos e as funções da organização em questão. Este tipo de inovação inclui as partes principais dos impactos do processo que se denominou aprendizagem política;
5. Inovações do sistema de interacção – novas ou melhoradas formas de interagir com outras organizações e bases de conhecimento.

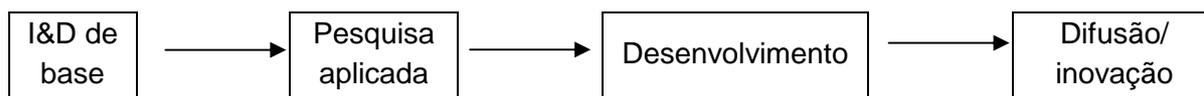
Existem inúmeras taxionomias para classificar a inovação e existem variados tipos e dimensões de inovação que contêm traços comuns e divergentes. Contudo, é reconhecido pelos diferentes autores estudados a abordagem da inovação como um processo, ou seja um conjunto de actividades inter relacionadas e inter actantes que a partir de um conjunto de recursos (informação, conhecimento, pessoas, equipamentos, tecnologia, financiamento) gera novas ou significativamente melhoradas formas de responder às necessidades dos seus clientes. Naturalmente que os parâmetros do processo (empreendedorismo e gosto pelo risco, abertura e participação, procura da excelência, flexibilidade e eficiência, foco no cliente, entre outros) devem ser assegurados para desenvolver e fomentar o processo de inovação. O estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, clareza de objectivos, apoio da gestão de topo e modelos de negócio e organizacionais são factores a considerar no contexto do processo de inovação. É esta abordagem de encarar a inovação como um processo que abre caminhos para a possibilidade de gerir com eficácia a inovação. É essencialmente esta a perspectiva de análise que se apresenta no ponto seguinte.

1.3 Processo de inovação

A competitividade das empresas resulta do seu potencial para criar, a um custo reduzido e mais rapidamente que os seus concorrentes, tecnologias essenciais, competências e capacidade que originem produtos absolutamente inovadores. Nonaka e Takeuchi (1995) consideram que a inovação contínua está associada à criação do conhecimento nas organizações, que desenvolvem através do diálogo entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito. Neste ponto do trabalho analisam-se os modelos que representam a forma como ocorre e se desenvolve a inovação nas organizações. Deste conhecimento será então possível determinar como gerir mais eficazmente a inovação.

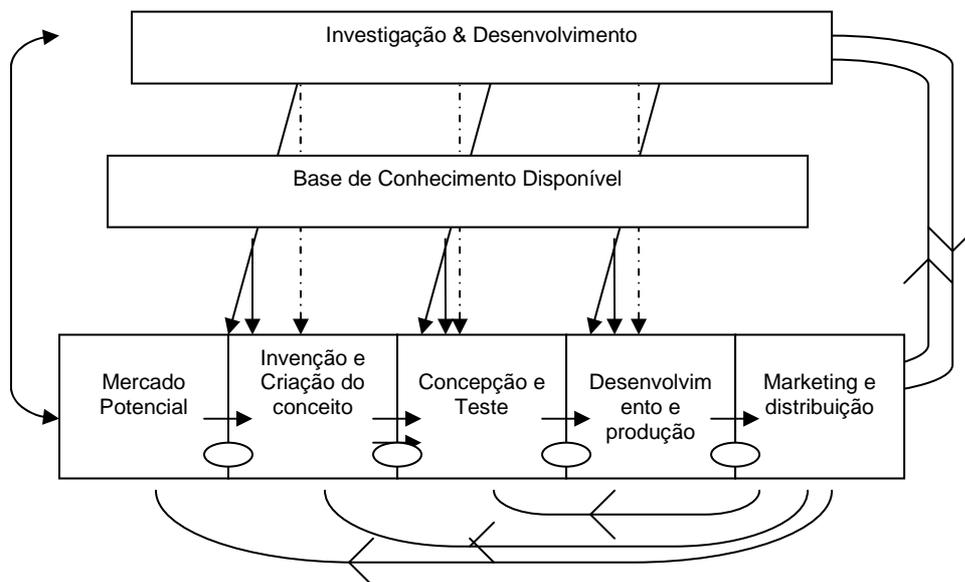
A primeira tentativa de representar a forma como ocorre a inovação inicia-se a partir do fim da 2ª guerra mundial e domina o pensamento sobre inovação e I&D por cerca de três décadas. O modelo linear assume uma relação unívoca entre a I&D e a inovação (Figura 4), ou seja que da I&D resulta a invenção que gera a inovação. A fonte precisa do modelo não está documentada e continua pouco clara, tendo o modelo sido assumido como verdadeiro, não obstante, alguns investigadores atribuírem o modelo a Bush. Godin (2006) refere que o mesmo foi construído em três fases, a primeira em que ligaram a I&D de base à investigação aplicada, a segunda acrescentou o desenvolvimento experimental e por fim adicionou-se a difusão. Estas três fases corresponderam ao trabalho de três comunidades científicas e correspondem a três preocupações políticas prioritárias: apoio publico à investigação das universidades (investigação de base), importância estratégica da tecnologia para a indústria e impacto da investigação na economia e na sociedade (inovação/difusão).

Figura 4 – Modelo Linear da inovação (Godin, 2006)



Ver a inovação como um processo linear não permite considerar o feedback, nem as interações entre as distintas funções da inovação a ser exploradas. Conscientes de uma nova visão e da importância do mercado, Kline e Rosenberg (1986) no modelo interactivo (Figura 5) reconhecem maior complexidade entre a I&D e a inovação, apresentando um ponto de vista diferente, da dinâmica da inovação. Os autores tornam evidente que a inovação resulta essencialmente do mercado, que procura na base de conhecimento existente soluções e só quando não obtida uma resposta a esse nível se passa ao patamar da I&D.

Figura 5 – Modelo Interactivo da inovação (Kline e Rosenberg, 1986)



O modelo ilustrado concebe a inovação em termos da interacção entre oportunidades de mercado e a base de conhecimentos e capacidades da empresa. Cada função geral envolve vários sub-processos e os seus resultados são altamente incertos. Assim, não há uma progressão simples. Frequentemente tem de se voltar às fases anteriores para superar dificuldades encontradas no desenvolvimento. Isto implica a necessidade de feedback entre todas as partes envolvidas no processo. Um elemento chave para o sucesso (ou fracasso) de um projecto de inovação é a extensão em que as empresas conseguem manter elos eficazes entre as diversas fases do processo de inovação. O modelo enfatiza, por exemplo, a importância capital da contínua interacção entre *marketing* e as fases de desenho da invenção. Rothwell, 1994, discutiu vários outros sistemas de construção do modelo, incluindo modelos paralelos com altos níveis de integração funcional. Ele sugere a sua extensão até aos modelos SIN (*System Integration and Networking* - Integração de Sistemas e Formação de Redes) que também prevêem mudanças nas tecnologias através das quais a própria mudança tecnológica é transmitida.

As inovações complexas e radicais não se desenvolvem num processo passo a passo e linear, como as mais simples inovações incrementais. Mas isso não significa que não existe nada em comum entre os diferentes processos dos vários tipos de inovação. Afinal Schroeder *et al.* (1989) conseguiram observar processos semelhantes em vários tipos de inovação. Estes autores defendem um modelo baseado num estudo de sete tipos variados de inovação, que descreve uma série de atributos comuns às inovações. Eles propõem, então, seis observações sobre o processo de inovação:

1. A inovação é estimulada por choques, quer internos, quer externos à organização;
2. Uma ideia inicial tende a proliferar através de várias ideias que surgiram dessa ideia original durante o processo de inovação;

3. As surpresas e os problemas não se conseguem evitar. A aprendizagem ocorre enquanto a inovação se continua a desenvolver;
4. À medida que a inovação se desenvolve, o novo e o velho coexistem e ao longo do tempo, tendem a ficar ligados;
5. A reestruturação da organização ocorre muitas vezes durante o processo de inovação;
6. O envolvimento da gestão de topo nas operações ocorre durante o processo de inovação.

Depois de estudar o desenvolvimento da capacidade inovadora de uma empresa de serviços, Oke (2001) retira as seguintes lições:

- O compromisso da gestão de topo para apoiar a melhoria das iniciativas inovadoras é importante para superar a falta de tradição em inovação no sector dos serviços. Nas empresas altamente inovadoras uma boa estratégia de comunicação e o papel dos *Chief Executive Officer* (CEO) são vitais para melhorar a capacidade inovadora. A inovação deve fazer parte integrante da estratégia de negócio e das actividades normais da empresa;

- Desenvolver uma definição clara de inovação deve ser a fase seguinte, uma vez que cada pessoa pode ter um conceito diferente;

- Desenvolver um processo para gerir e melhorar a inovação revelou-se essencial. A criatividade é uma componente crítica da inovação, mas adicionalmente, para haver inovação, tem de haver implementação/comercialização. Quando gerida proactiva e adequadamente a intervenção da gestão pode promover a inovação;

- A importância de uma comunicação eficaz, consultoria e formação não pode ser subestimada.

Coakes e Smith (2007) respondendo à questão sobre a motivação das organizações para inovar direccionam-se para o “certo para o mercado”, ou seja, introduzir os produtos certos, no tempo certo, nos mercados certos com a cadeia de fornecimento certa e continuando a melhorá-los, otimiza-los e retirá-los, se necessário. A inovação e a capacidade de empreendimento sustentáveis, referem, são um pré requisito para atingir o “*best fit*”, vantagem competitiva no curto prazo e viabilidade no longo prazo. Os autores propõem que as Comunidades de Inovação (Colnov) são o melhor apoio para inovar de forma sustentada e que a introdução e apoio das Colnov são um elemento crítico do processo de empreendedorismo. Os autores demonstram o potencial prático de identificar campeões de inovação, os indivíduos numa organização que têm as características apropriadas e motivação para constituir, com sucesso, uma rede Colnov e que a constituição dessa comunidade potencia a inovação.

Estudos organizacionais sobre inovação (Van de Ven *et al.*, 1999), desenvolveram análises valiosas sobre como surgem as inovações, como se desenvolvem, crescem e terminam ao longo do tempo. A “viagem da inovação” apresenta um “*roadmap*” de como, tipicamente, se desenvolvem os processos da inovação. Estes ocorrem em três fases: o

período da iniciação, o período do desenvolvimento e o período da execução/ *terminus*. Ao mapeá-los há cinco componentes centrais a não perder de vista:

1. Ideias de novos produtos, novos processos de produção, novos serviços;
2. Resultados de inúmeros processos de inovação, no contexto em que o processo de inovação em estudo, está inserido;
3. Indivíduos, que fazem parte do processo da inovação, as suas competências e fase do processo em que estão envolvidos;
4. Relações, como são as relações entre os indivíduos que fazem parte do processo de inovação e as outras organizações, instituições públicas, capital de risco etc;
5. Contexto, em que a inovação ocorre, assumindo a importância de vários elementos de maneira similar, tal como a abordagem dos sistemas de inovação, numa perspectiva holística, numa tecnologia dinâmica, cumulativa e sistémica dos processos da inovação.

Van de Ven *et al.* (1999) concluíram que alguns processos de inovação seguem os seguintes padrões gerais:

- Os processos da inovação mais frequentes não começam por uma ideia brilhante de um único empreendedor, mas, pelo contrário, prolongam-se por um período de gestação em que diversas pessoas estão envolvidas;
- Os esforços para iniciar inovações são frequentemente provocados por “choques” no mercado ou dentro da empresa;
- No período do desenvolvimento, a ideia inovadora inicial multiplica-se frequentemente em inúmeras ideias e actividades que prosseguem em trajectos divergentes, paralelos e convergentes de desenvolvimento, onde os reveses e os erros ocorrem frequentemente. Adicionalmente, os critérios para o sucesso e para a falha mudam com frequência durante todo o processo;
- As pessoas participam na inovação de formas altamente fluidas: tendem a ser envolvidos em *part time*, sendo a rotação de pessoal elevada. Os relacionamentos são consequentemente alterados com frequência;
- A inovação implica envolvimento de relações com outras organizações, concorrentes, associações e organizações públicas. Estas relações, por vezes, podem ter consequências indesejáveis;
- Os processos da inovação terminam quando implementados ou institucionalizados ou quando acabam os recursos.

A pirâmide da inovação apresentada por Kanter (1983), ilustra como as empresas podem gerir com sucesso o seu processo de inovação (Figura 6). As empresas, diz a autora, podem desenvolver uma estratégia de inovação nos três níveis da pirâmide: poucas mas grandes apostas no topo, representam direcções claras para o futuro e recebem a maior parte do investimento. Um conjunto de ideias promissoras desenvolvidas e testadas por equipas designadas para tal e uma base alargada de ideias em fase inicial de desenvolvimento ou inovações incrementais que permitam a melhoria contínua constituem os restantes níveis da pirâmide. As iniciativas podem migrar de um nível, para o outro nível, adjacente. Muitas organizações ficam presas apenas no topo ou

na base da pirâmide. Para inovar com sucesso devem existir iniciativas nos três níveis, termina Kanter.

Figura 6 – Pirâmide da Inovação (Kanter, 1983)



Drucker (1985) menciona sete fontes do processo de inovação que devem ser monitorizadas por aqueles que estão interessados em ser empreendedores. As primeiras quatro são as fontes da inovação, que se encontram dentro da empresa. As últimas três surgem no ambiente social.

1. O inesperado – um sucesso inesperado, uma falha inesperada ou um evento exterior inesperado podem originar uma oportunidade única.
2. A Incongruência – uma discrepância entre a realidade e as suposições gerais, ou entre o que é e o que deveria ser, pode criar uma oportunidade inovadora.
3. Inovação baseada na necessidade do processo – quando uma ligação fraca é evidente nalgum processo específico e as pessoas trabalham em torno dela em vez de fazer algo sobre ela, existe uma oportunidade real para a pessoa ou empresa que fornecer “a ligação que falta”.
4. Mudanças na estrutura da indústria ou do mercado – a oportunidade para um produto, um serviço ou uma abordagem inovadora de negócio ocorrem quando a base subjacente da indústria ou do mercado se alteram.
5. Demografia – as mudanças no tamanho da população, na estrutura de idade, na composição, no emprego, no nível de instrução e no rendimento podem criar oportunidades inovadoras.
6. Mudanças na percepção, na forma e no sentido das coisas – podem ser desenvolvidas oportunidades inovadoras quando as suposições gerais, as atitudes e a opinião de uma sociedade mudam.
7. Conhecimento novo – os avanços no conhecimento científico e não científico podem criar produtos novos e mercados novos.

Assim, ao procurar-se uma nova oportunidade de negócio, monitorizar estas sete fontes torna-se vital. Para Drucker existem cinco princípios que podem ajudar a obter vantagem de uma nova inovação:

1. Começar com uma análise da oportunidade;
2. Analisar a oportunidade vendo se as pessoas estarão interessadas na inovação;
3. Para ser eficaz, a inovação deve ser simples e focalizada claramente numa necessidade específica;
4. As inovações eficazes começam por ser pequenas. Apelando a um reduzido e limitado mercado. O produto ou serviço requerem pouco dinheiro e poucas pessoas para o produzir e vender. Enquanto o mercado cresce, a empresa tem tempo para o ajuste fino dos seus processos e permanece na frente da competição emergente;
5. Visar a liderança do mercado. Se uma inovação não visar a liderança no começo, é improvável ser suficientemente inovadora para estabelecer-se com sucesso. A liderança aqui pode significar dominar um pequeno nicho de mercado.

O *Global CEO Report*, IBM (2006) sistematiza as conclusões de um estudo realizado pela IBM a setecentos e sessenta e cinco CEO de todo o mundo, do Sector Público e privado. As suas principais constatações são que a inovação do modelo de negócios está a tornar-se o novo diferenciador estratégico, que os funcionários da empresa são a fonte mais significativa de ideias inovadoras, mas logo a seguir aos funcionários, estão os parceiros de negócios e os clientes, indicando que duas das três principais fontes para o processo de inovação estão fora do ambiente corporativo. Empresas com maior crescimento de receitas relataram a utilização de fontes externas mais significativamente do que as empresas com menor crescimento. Tal como afirmou um CEO: "Se pensa que possui todas as respostas dentro da empresa, você está errado". Dois terços dos inquiridos afirmam, que nos próximos dois anos, precisarão de realizar alterações fundamentais nas suas empresas. As razões, dizem eles, são muitas: concorrência cada vez mais intensa, aumento das expectativas do cliente e mudanças inesperadas de mercado, problemas com a força de trabalho, avanços tecnológicos, preocupações regulamentares e a globalização.

O propósito da presente discussão não é apresentar qualquer modelo particular de inovação como o modelo definitivo. Algumas dúvidas sérias pendem sobre todos os modelos disponíveis. O ponto a ser observado, contudo, é que a inovação é uma actividade complexa e diversificada em que diversos componentes interagem (OCDE, 1997), facto que os gestores dos processos de inovação devem considerar e que as fontes de dados precisam reflectir.

1.4 Políticas e Sistemas de Inovação

1.4.1 Políticas de Inovação

Tal como apresentado nos pontos prévios deste trabalho a inovação não é fácil, é arriscada, depende de inúmeros factores e de diversas fontes, tem origens diversas e dinâmicas variadas. Todavia, é incontornável numa economia do conhecimento e na era da globalização. O aumento crescente no contributo das políticas públicas no desenvolvimento da inovação tornou-se muito significativo por causa da inter relação

entre inovação, competitividade e crescimento económico (Frenkel, 2003). Parece certo que existe uma boa relação entre as políticas de inovação a um nível macro (regiões) e o desenvolvimento estratégico da inovação a um nível micro – empresas ou organizações – (Mcguigan e Henderson, 2005). Políticas públicas eficientes podem, aparentemente, gerir a maior parte dos atributos identificados como principais barreiras à inovação (Frenkel, 2003).

Consciente desta premissa a União Europeia (EU) em 1995 iniciou o desenvolvimento de uma abordagem sistémica à inovação que permitiu a definição e implementação de políticas integradas e sistémicas facilitadoras da inovação. As políticas de inovação são acções políticas destinadas a aumentar a quantidade e a eficiência de actividades de inovação. Os seus objectivos são encorajar e facilitar a geração, aplicação e difusão de novas ideias nos sistemas de inovação específicos. As “actividades de inovação” apontam para a criação, adaptação e adopção de produtos, processos ou serviços novos. A evolução dos instrumentos políticos da UE iniciou-se com o Livro Verde sobre a inovação em 1995 originando posteriormente o primeiro Plano de Acção (1996). Seguiram-se a criação do *TrendChart* (1998-1999) e da Área Europeia de Investigação, em 2000. O 6º Programa Quadro de I&D (2000-2006) e mais recentemente o 7º Programa Quadro (2007-2013) prosseguiram a estratégia da Europa para a investigação e inovação.

Em 1995, a UE depois do diagnóstico da inovação na Europa preparou o Livro Verde sobre a Inovação que visava estabelecer a primeira estratégia Europeia sistémica, de promoção da inovação. O Livro Verde incluía os desafios da inovação, a situação da Europa, os obstáculos à inovação e as medidas implementáveis tanto a nível comunitário como nacional. Com base no debate público associado ao Livro Verde, o Conselho Europeu solicitou à Comissão Europeia a preparação de um plano de acção para a Inovação. Este movimento da EU culminou com a criação do “Mapa Europeu” das tendências de Inovação, ou mais comumente conhecido como o *TrendChart* para a Inovação que possui três grandes blocos constituintes:

1. Levantamento de medidas políticas de inovação – Recolher e analisar informação acerca de medidas políticas de inovação, na Europa
2. Placar Europeu de Inovação (*Scoreboard*) – Disponibilizar dados estatísticos agregados para comparar e analisar o desempenho em inovação dos Estados Membros
3. Revisão de Políticas de Inovação – Plataforma onde políticos e gestores de programas possam apreciar a eficiência dos seus esquemas e identificar “boas práticas”.

Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa adoptou a Área Europeia de Investigação (AEI). Era o alicerce para uma política de ciência e tecnologia válida para toda a EU, que resultava do “Paradoxo Europeu”. Reconhecia que o desempenho científico da UE era excelente mas registava, nos últimos anos, uma deterioração do desempenho tecnológico e comercial nos sectores de tecnologia de ponta e acima de

tudo revelava-se incapaz de transformar os resultados da investigação tecnológica e as qualificações dela resultantes em inovações e em vantagens competitivas.

Desta forma a AEI foi a assumpção de que não obstante a existência de Centros de excelência espalhados pelo Continente, a cooperação e o funcionamento em rede eram insuficientes. A Área Europeia de Investigação visou colmatar essa dificuldade constituindo-se como uma área equivalente ao mercado comum de bens e serviços, mas na área da investigação e da inovação.

A AEI assegurava a coordenação de políticas nacionais em direcção a objectivos, competências e recursos partilhados criando uma política de inovação genuinamente comum, introduzindo uma abordagem coerente e concertada a nível Europeu, a partir da qual se desenvolviam estratégias conjuntas para se tornar – nas palavras da cimeira de Lisboa de Março de 2000 – “a economia mais competitiva e dinâmica do mundo”. Foram definidas sete prioridades para a Europa, foi determinado o apoio à Inovação nas PME, a maximização do capital humano e o diálogo entre a Ciência e a Sociedade. Finalmente o 6º Programa Quadro foi claramente um instrumento chave da AEI, dirigido a três áreas principais de acção: integrar a investigação europeia, estruturar a AEI e reforçar os seus alicerces.

O Manual de Oslo, 1997, OCDE, que constitui uma Proposta de Directrizes para Recolha e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica, evidencia que as políticas são desenvolvidas em quatro domínios. Há três categorias principais de factores que têm uma relação directa com a inovação que se referem às empresas, às instituições dedicadas à ciência e tecnologia e a questões de transferência e uso de tecnologia, conhecimentos e habilidades. Além destes, a gama de oportunidades para inovação é influenciada por um quarto conjunto de factores associados ao ambiente que rodeia as instituições: sistemas jurídicos, o contexto macroeconómico e outras condições que não dependem de quaisquer considerações sobre inovação. As quatro categorias abrangentes, ou domínios de factores relacionados com a inovação podem ser apresentadas como um mapa onde se indicam áreas em que a alavanca das políticas pode ser aplicada à inovação comercial ou áreas que precisam ser levadas em conta quando forem definidas iniciativas políticas para promoção de um sistema nacional de inovação generalizada. O mapa delineado na Figura 7 rotula esses quatro domínios gerais, no campo das políticas de inovação, da seguinte forma:

- As condições estruturais mais amplas dos factores institucionais e estruturais nacionais (como os factores jurídicos, económicos, financeiros e de educação), que estabelecem as regras e a gama de oportunidades de inovação;
- A base de ciência e tecnologia, o conhecimento acumulado e as instituições de ciência e tecnologia que sustentam a inovação das empresas, fornecendo formação tecnológica e conhecimento científico;
- Factores de transferência, que influenciam fortemente a eficácia dos fluxos de informação, competências e formação, essenciais para a inovação. Há factores humanos cuja natureza é significativamente determinada pelas características sociais e culturais da população;

- *Drivers* da inovação, é o domínio mais central da inovação que cobre os factores dinâmicos dentro das empresas ou na sua vizinhança imediata, que têm um impacto muito directo na sua capacidade inovadora.

Figura 7 – Os quatro domínios das Políticas de Inovação (Manual de Oslo, 1997)



Actualmente as políticas de inovação na Europa desenvolvem-se nas grandes áreas também integradas no *European Innovation Scoreboard* (EIS):

1. *Drivers* da inovação;
2. Criação de conhecimento;
3. Inovação e empreendedorismo;
4. Aplicação do conhecimento;
5. Propriedade Intelectual.

Em 2005 e como resultado do EIS, surgiram mais duas novas tendências de medição:

6. Pólos da inovação como meios de impulsionar a colaboração entre as empresas e a comunidade de investigação;
7. Novos mecanismos de financiamento que apoiem *start-up's* e empresas inovadoras com elevado potencial de crescimento.

A literatura académica observa que poucas políticas de inovação se dirigem à inovação nos serviços e ainda menos ao sector público (Kock *et al.*, 2005). Todavia, imperativos políticos focalizaram, nos anos recentes, a atenção da Comissão Europeia e da OCDE no sector dos serviços.

Apresentam-se no ponto referente à inovação nos serviços a justificação do interesse no sector e as linhas políticas identificadas como resultado dos estudos realizados.

1.4.2 Sistemas de inovação

A abordagem dos sistemas de inovação tem em consideração que as empresas não vivem isoladas, que a inovação se baseia na aprendizagem interactiva entre organizações (fornecedores, clientes, bancos, escolas, instituições públicas e privadas de I&D, instituições governamentais reguladoras e grupos de normalização) e que os processos de inovação são evolucionários (Equidist, 1997). Os sistemas de inovação visam construir uma cultura inovadora e vencer a incapacidade das empresas em lidar com o progresso tecnológico. Esta incapacidade pode dever-se a organização desadequada do trabalho, deficientes práticas de gestão, técnicas e incentivos insuficientes para incorporar novos conhecimentos e tecnologias. Uma agenda para a inovação requer, assim, abordagens estratégicas da parte das empresas e dos governos.

No sentido de melhorar a difusão das tecnologias, os sistemas de inovação devem direccionar os esforços de difusão das empresas com tecnologias avançadas para as que têm menores capacidades e os das empresas nos sectores tradicionais para as emergentes, para as empresas em estádios diferentes do ciclo de vida e para o sector dos serviços. Devem centrar-se nos incentivos à formação profissional dos trabalhadores e na mobilidade de pessoal entre os sectores público e privado. Outro aspecto fundamental e unanimemente reconhecido é a necessidade de promover a criação de redes e de *clusters*. Neste caso, os sistemas de inovação devem reduzir os obstáculos à formação de redes, assegurar que as infra-estruturas públicas de investigação trabalham em colaboração íntima com o sector produtivo, promover o desenvolvimento de *clusters* inovadores através de esquemas de estímulo à troca de conhecimentos, reduzir as falhas de informação e fortalecer a cooperação entre empresas. No âmbito da formação, as principais preocupações devem estar relacionadas com novas qualificações como o empreendedorismo, a liderança, o trabalho de equipa, as relações interpessoais, a comunicação eficiente, as redes de relacionamentos e a adopção da mudança.

A globalização torna os sistemas de inovação dos vários países cada vez mais interdependentes. A competitividade depende, cada vez mais, da capacidade destas se ligarem a redes internacionais de inovação. Contudo, a globalização não tem conduzido a padrões homogéneos nos sistemas nacionais de inovação na medida em que os países diferem muito, devido à multiplicidade de pontos de partida, especializações tecnológicas e industriais, instituições, políticas e atitudes face à mudança.

1.5 Inovação nos Serviços

A importância económica dos serviços sugere que a melhoria dos níveis de vida depende mais das melhorias de produtividade nos serviços do que na indústria. Não obstante, o estudo da inovação ainda não é muito significativo nos serviços, sector relativamente pouco investigado apesar do seu crescimento nos últimos anos. As suas características intrínsecas, intangibilidade, heterogeneidade, customização e o carácter efémero (Oke, 2004; Sarkar, 2006; Cruysen *et al*, 2008) tornam mais difícil o estudo da

inovação nos serviços e justifica que os primeiros estudos sobre inovação nos serviços só tivessem surgido a partir de 1990. Na indústria uma invenção pode ser facilmente patenteada e protegida da imitação, mas no caso dos serviços a sua natureza dificulta a inovação disruptiva, pois é mais facilmente imitável, o que se traduz numa maior prevalência de inovações de carácter incremental, ou seja melhora-se o serviço em vez de se criar um novo serviço e reduzem-se os riscos.

Neste ponto do trabalho, pretende-se salientar a especificidade da inovação no sector dos serviços, diferenças face à indústria e consequências na abordagem.

Há já muito tempo que é reconhecido que a inovação nos serviços difere da inovação no sector de produção (Oke, 2004; OCDE 2005). Alguns autores caracterizaram o processo de inovação nos serviços como o “ciclo invertido do produto” (Barras, 1998; OCDE, 2001) no qual a empresa primeiro adopta nova tecnologia para melhorar a eficiência de um processo existente, depois, a optimização do processo gera uma melhoria significativa na qualidade e entrega do produto fornecido. Finalmente a nova tecnologia serve como base para um serviço completamente novo, normalmente num campo diferente. A inovação nos serviços é essencialmente não técnica e ocorre com melhorias pequenas e incrementais no processo e nos procedimentos e de forma mais relevante no processo do que no produto (OCDE, 2000; Oke, 2004). Isto é devido ao facto da diferenciação nos serviços, ser conseguida através dos métodos de entrega e das actividades adicionais, uma vez que o portfólio de produtos tende a ser muito semelhante (Oke, 2004). A inovação pelas empresas de serviços confia fortemente na comunicação com os clientes e estes estão frequentemente ligados à inovação *ad hoc* (Sundbo e Gallouj, 1998). Hauknes (1998) aponta a inovação do produto no sector dos serviços, como uma questão de moda, pois muitas vezes as empresas não têm estratégia para inovarem e seguem a tendência do mercado. Oke (2004) refere se deve desenvolver e comunicar a estratégia de inovação na empresa. Operacionalizá-la, clarificando o conceito de inovação, é importante para a estratégia de novos produtos e serviços. Sarkar (2006), na Tabela 4, evidencia o que é considerada a inovação nos serviços segundo diferentes autores.

Tabela 4 – Definição de Inovação no Sector dos Serviços segundo vários autores (Sarkar, 2006)

Inovação nos serviços	Autores
“Inovação nos serviços refere-se essencialmente a pequenos ajustamentos nos procedimentos de carácter incremental e raramente radical. O tempo necessário para o desenvolvimento da inovação nos serviços é geralmente curto (...). O processo de inovação nos serviços é normalmente muito prático.”	Sundbo e Gallouj (1999, p.9)
“Inovação nos serviços é por definição multidimensional. Quando comparado com a indústria, por exemplo, a inovação nos serviços caracteriza-se por uma maior ênfase na dimensão organizacional (novos conceitos de serviço, novos interfaces com os clientes, novos sistemas de distribuição) comparativamente às opções tecnológicas.”	Van Ark, Broesma e Hertong (2003, p.5)
“Comparativamente com a indústria a maioria das inovações nos serviços são não tecnológicas e resultam de pequenas melhorias incrementais no processo e nos procedimentos que não requerem I&D formal.”	OCDE (2000, p.16)

Por outro lado, Sundbo e Gallouj (1998) classificam a inovação nos serviços de acordo com a Tabela 5.

Tabela 5 – Classificação de Inovação nos Serviços (Sundbo e Gallouj, 1998)

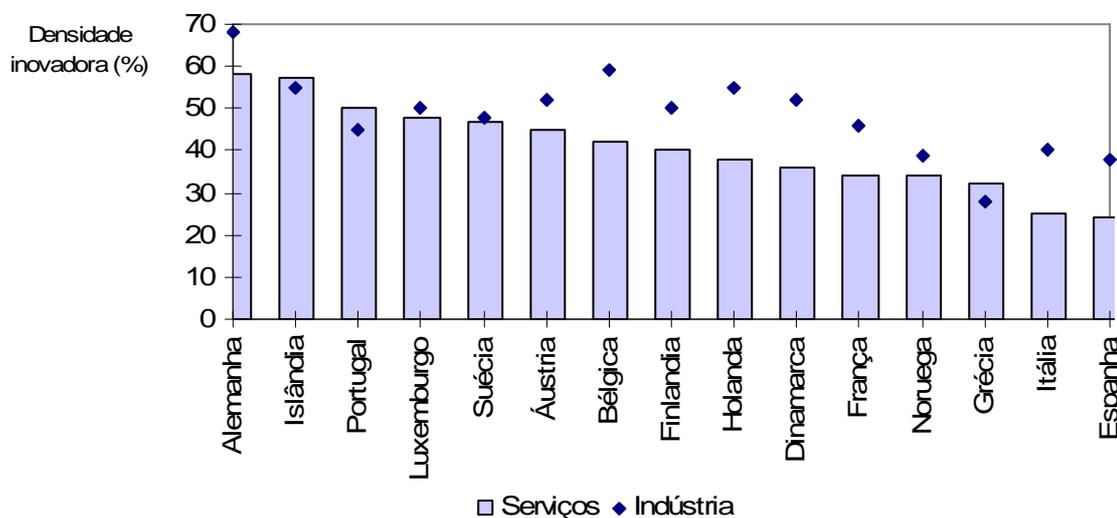
Formas de inovação	Características de customização	Fornecedor de serviços	Exemplos
Inovação “por medida”	Os produtos são feitos para clientes específicos, atendendo aos seus pedidos e necessidades	Pequenas empresas Serviços operacionais	Projectos de arquitectura ou engenharia
Inovação <i>Ad hoc</i>	Implementação de um serviço que requer uma adaptação a um cliente específico. Solução de um problema em cooperação com o cliente de uma forma interactiva e no contexto de um cliente específico	Serviços conhecimento intensivo Fornecimento de serviços por <i>experts</i> em determinada matéria	Consultoria, advocacia, solicitadores
Inovação baseada em recombinação ou arquitectural	Novos produtos são obtidos através da dissociação ou de novas combinações de elementos dos serviços standardizados	Serviços financeiros Serviços operacionais	Créditos ao consumo, contas poupança reformados
Inovação por diferenciação ou inovação adjunta	Novos produtos são obtidos através da adição de serviços periféricos ou melhorados	Comércio	Venda de automóvel associada a um serviço de credito; Assistência pós venda
Inovação baseada em distribuição		Serviços financeiros Serviços operacionais	e-commerce <i>e-banking</i>

O inquérito *Community Innovation Survey 3* (CIS3) (OCDE, 2005) evidenciou que o sector dos serviços é inovador, apesar de menos, de forma agregada, que as indústrias de produção. A Figura 8 apresenta a densidade inovadora, ou seja, a percentagem de empresas que referem ser inovadoras (isto é, terem introduzido inovações no período compreendido entre 1998 e 2000) face ao total de empresas inquiridas. As empresas inovadoras são a sub população das empresas que gerou e/ou implementou novos produtos ou processos. A densidade inovadora refere-se à taxa (%) de empresas inovadoras na população total das empresas.

O CIS3, OCDE, permitiu identificar que a maior parte das inovações no sector dos serviços é referente a produto (60-90% das empresas introduziram novos produtos no mercado) e a processo (uma a dois terços também introduziram novos processos). Apesar de a inovação no produto ser mais frequente, muitas empresas inovadoras tiveram os dois tipos de inovação.

Uma diferença clara entre a inovação nos serviços e na indústria é que os serviços parecem confiar menos na I&D como um factor chave para a inovação. Apesar da I&D ser apenas um elemento de inovação na indústria, os investimentos neste sector estão intimamente relacionados com a performance inovadora. A correlação é baixa no sector dos serviços, onde os níveis de investimento em I&D em relação ao PIB estão abaixo dos da indústria. Isto não significa que a I&D não seja importante para os serviços, mas apenas que outros factores desempenham um papel significativo na inovação no sector dos serviços. Nos serviços, a inovação está muito mais relacionada com as competências dos seus recursos humanos, em novas formas de organizar os recursos humanos e na capacidade de transformar o conhecimento explícito em conhecimento tácito. Este último ponto é desenvolvido através da partilha da informação, de promoção de um clima e comunicação informais, a criação de um espírito de equipa que fomente uma participação activa geradora de uma cultura de melhoria contínua e de foco no cliente. Ao centrar-se no cliente há a criação de interfaces melhorados junto dos mesmos com novas formas de relacionamento, contacto e distribuição do serviço ao cliente, novas formas de gestão, com poupança de desperdícios e aumento da flexibilidade e acessibilidade.

Figura 8 – Resultados CIS3 nos Serviços e sua comparação com a Indústria². Densidade inovadora (% de empresas inovadoras face ao total de empresas) (OCDE baseado em dados do Eurostat, inquérito CIS3, 2004 e inquéritos da Austrália, Japão, Coreia e Nova Zelândia)



Segundo a OCDE, baseado no CIS3, 2004, os factores que mais contribuem para a inovação nos serviços, por ordem decrescente de importância, são:

Aquisição de máquinas e equipamentos – qualquer máquina avançada ou *hardware* especificamente adquiridos para implementar produtos e/ou processos novos ou significativamente melhorados.

Formação – formação interna e externa para os funcionários directamente relacionados com o desenvolvimento e/ou introdução de inovações.

I&D interna – todo o trabalho criativo realizado dentro da empresa numa base sistemática, no sentido de aumentar o conhecimento e o uso do mesmo para desenvolver novas aplicações, tais como produtos e processos novos e melhorados.

Introdução de inovações no mercado – inclui actividades de marketing directamente relacionadas com a introdução no mercado de produtos novos ou significativamente melhorados. Pode incluir estudos de mercado, testes de mercado e publicitação, mas exclui a construção de redes de distribuição para as inovações no mercado.

Concepção, outras preparações para entrega/produção – procedimentos e preparações técnicas para percepção da implementação das inovações nos produtos e processos não cobertos pelo mercado.

Aquisição de conhecimento no exterior – aquisição de direitos de uso de patentes ou invenções não patenteadas, licenças, *Know-how*, *trademarks*, *software* e outros tipos de conhecimento de outros para inovações na organização.

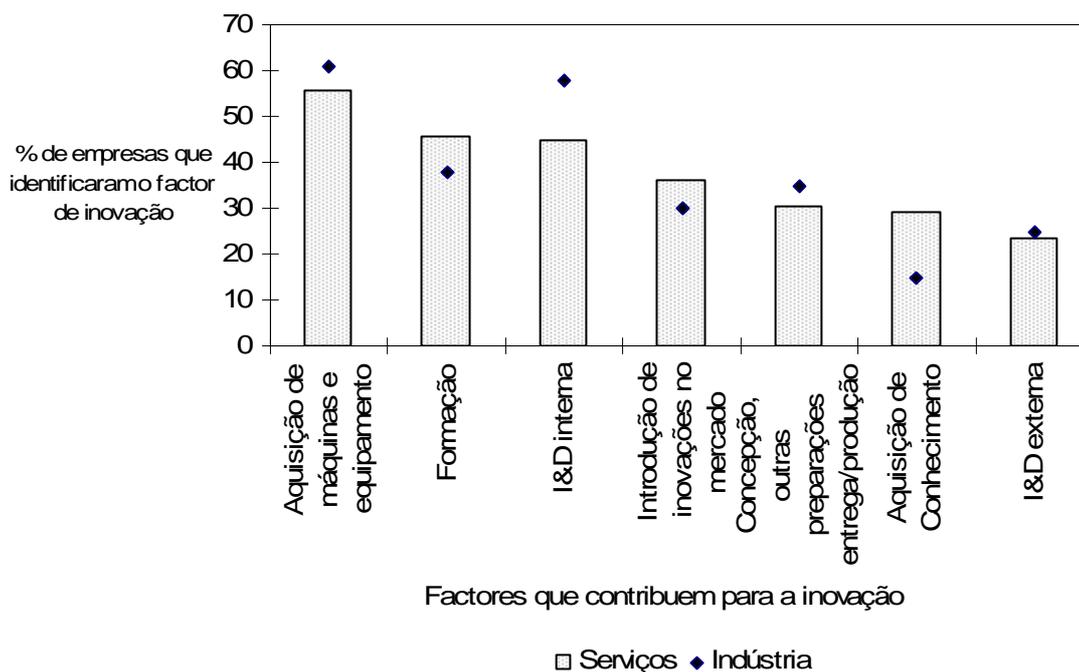
Aquisição de I&D (I&D externa) – aquisição de conhecimento externo – compra ou direitos de uso de patentes ou invenções não patenteadas, licenças, *know how*, marcas

² Nota: Os resultados do CIS3, OCDE e dos inquéritos de inovação nos outros países não são totalmente comparáveis. O período de análise é de 1999-2001 para o Japão, 2000-2002 para a Nova Zelândia, 2001-2002 para a Coreia, 2001-2003 para a Austrália, 1998-2000 para os outros países.

registadas, ou seja conhecimento de outrem para desenvolvimento de inovações na empresa.

A percentagem de empresas inovadoras do sector dos serviços que identificaram os mecanismos inovadores utilizados para inovar, que acabaram de se descrever, está patente na Figura 9, que apresenta dados comparativos da indústria e dos serviços.

Figura 9 – Factores que contribuirão para a Inovação nos Serviços nas empresas inovadoras. % de empresas inovadoras que identificaram cada um dos diferentes mecanismos para inovar (OCDE, baseado em dados do Eurostat, Inquérito CIS3, 2004)



O capital humano e a promoção das capacidades são pilares do processo de inovação, especialmente nas economias baseadas no conhecimento. A confiança no capital humano é crucial no sector dos serviços de mão obra intensiva. Com o aumento do envolvimento de profissionais altamente qualificados, o crescimento do emprego nos serviços acelerou solidamente entre o início dos anos 80 e o início dos anos 90. Actualmente, alguns dos mais qualificados empregos estão nos serviços, no entanto mantêm-se muitos empregos com baixas qualificações.

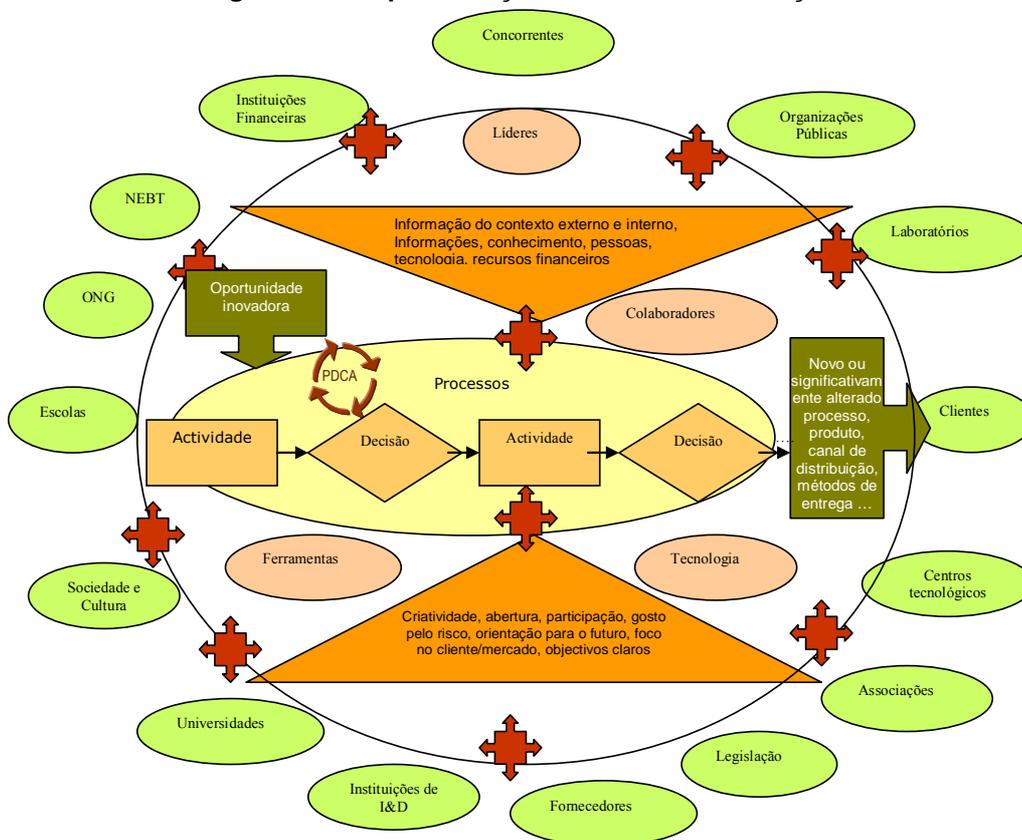
Esta visão global indica a importância crescente do sector dos serviços nas economias da OCDE. A evidência estatística suporta a noção de que os serviços estão a incrementar a base de conhecimento, inovação e crescimento. Apesar deste sector ser menos inovador que o industrial está a tornar-se mais inovador e mais baseado no conhecimento. Serviços como intermediação financeira e serviços às empresas mostram, mesmo, níveis de inovação acima da média. Aumentar a inovação nos serviços implica estabelecer políticas em diversas áreas com ênfase diferente das relacionadas com o sector industrial. Os serviços dependem menos da I&D e mais da aquisição de

conhecimento de fontes externas. Aqui, o desenvolvimento dos RH é especialmente importante e a falta de formação é o maior impedimento à inovação. Faltam ainda políticas de inovação nos serviços. Algumas conclusões do estudo realizado pela OCDE em 2005 apontam algumas direcções como as relacionadas com aquisição de conhecimento externo, *clustering* e redes, protecção da propriedade intelectual, desenvolvimento de recursos humanos e empreendedorismo. O estudo refere por fim que a atenção orientada para o sector dos serviços pode trazer muitos dividendos.

Uma síntese da visão complexa e sistémica referida neste capítulo é representada na Figura 10 onde se apresentam os *inputs*, *outputs*, fases, factores, intervenientes e suas relações, actores relevantes e contexto interno e externo do processo de inovação.

Foram analisadas as principais diferenças entre a inovação na indústria e a inovação nos serviços e suas implicações na gestão da inovação dos serviços com sucesso. Esta tem diferenças relevantes relativamente à indústria e essa especificidade deve ser tida em consideração, quer para a promoção e desenvolvimento da inovação no sector, quer para a dinamização e gestão no seio das organizações prestadoras de serviços. Evidenciou-se, a imprescindibilidade do desenvolvimento de políticas de inovação e robustos sistemas de inovação para a promoção de uma cultura dinamizadora da inovação. Foram também descritas as políticas de inovação determinantes para a acelerar a promoção da inovação das empresas no sector dos serviços.

Figura 10 – Representação sistémica da Inovação



Capítulo 2. Facilitadores e Barreiras à inovação

2.1 Barreiras à inovação

Na literatura estão reportadas barreiras à inovação aplicáveis à generalidade das organizações. A falta de apoio da gestão (Landau, 1993, Kanter, 1994, Ruppel, 1998; Borins, Frank, Perel 2002; Oke, Mostafa, 2004; Loewe *et al.*, Nagesh, 2008), a existência de uma cultura pouco empreendedora e avessa ao risco (Perel, 2002, Malikova *et al.*, Schatz, 2005; Andrews, 2007; Nagesh, 2008), a tradição e cultura conservadora que mantém o *status quo* (Frank, 1992, Maddock, 1997; Schwabsky, 2004), excessiva rigidez e regulamentação (Dunleavy, 1995; Frank, Borins, 2002; Staronova, 2005), a resistência das pessoas à mudança (Landau, 1993; Malikova *et al.*, 2005), falta de recursos humanos competentes (Hull, 2006; OCDE, Malikova *et al.*, 2005; Loewe, 2006), falta de recursos que podem ser financeiros ou outros (Dresselhuys, 1988; Andrews, 2007), custo e risco financeiro da inovação (Mohen, 2000; Loewe *et al.*, 2006; Andrews, 2007) e falta de informação/capacidade tecnológica (Frenkel, 2003).

Neste capítulo desenvolve-se o tema principal deste estudo exploratório, tentando-se identificar as barreiras e facilitadores nas empresas em geral e na AP em particular.

2.1.1 Na Administração Pública

Os *media* e a oposição interessados em expor as falhas do sector público são um poderoso impedimento à inovação no sector. Também os constrangimentos emanados dos gabinetes centrais, que tentam aumentar o controlo e minimizar a fraude são uma forte barreira à inovação na AP (Borins, 2002). As organizações burocráticas confiam em antigos modelos organizacionais onde a tradição, canais de comunicação verticais, conformidade, ordem e controlo, se opõem aos novos modelos que representam a criatividade, compromisso, fluxos de comunicação diversos, autonomia e responsabilização. A inovação é auto derrotada nos modelos burocráticos clássicos (Vigoda-Gadot, 2005).

Certo é, que todas as organizações são confrontadas com obstáculos que impedem a inicialização e implementação de novas ideias. Muitas barreiras têm de ser removidos antes das ideias criativas e inovadoras atingirem o seu máximo potencial. Essas barreiras podem advir da cultura e práticas inerentes às organizações públicas e dependem fortemente do trabalho interpessoal e das relações de poder. As barreiras dos funcionários podem surgir de percepções negativas da aprendizagem, dos seus sentimentos de que há poucos caminhos para obter mobilidade profissional, a sua geral desconfiança na intenção da gestão em usar a sua experiência e pratica e dificuldade em ganhar tempo ao trabalho para estudar. Barreiras relacionadas com os gestores podem consistir em estar dividido entre centralização e descentralização, encorajar novas ideias

e aceitar autonomia, falta de capacidade de estender a aprendizagem individual colectivamente através da organização, não se verem a si próprios como professores ou mentores e algumas vezes, sentem-se ameaçados pelo aumento da competência dos funcionários. O conservadorismo, o cepticismo face ao novo conhecimento, a falta de adaptação às necessidades dos cliente, a falta de conhecimento dos factores culturais, juntamente com a burocracia e falta de mecanismos de resposta, são barreiras fortes à inovação na AP (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005).

Os autores referem que uma das chaves da dificuldade da gestão nas *learning organization* inovadoras é a tensão entre a expectativa dos funcionários à mudança e as estruturas de gestão e práticas de trabalho, que se mantêm constantes. Da mesma forma, algumas organizações públicas estão preocupadas em manter o *status quo* e raramente estão preocupadas com uma total reavaliação da organização. As grandes organizações levantam inúmeras barreiras à inovação. Têm interesse em manter o *status quo*. Unidas pelo sucesso passado ignoram os novos conceitos que desafiam a base das vitórias conquistadas (Frank, 1992).

Há uma tendência para subestimar as barreiras psicológicas e culturais na transformação organizacional (Maddock *et al.*, 1997). Aqueles que tentam desenvolver novas formas de gestão no Sector Público têm de lidar não só com as administrações centralizadas e burocráticas, mas também com a rede de *outsourcing* estabelecida. Os gestores devem conhecer as barreiras para as ultrapassar. Essas resistências que existem quer nas organizações burocráticas, quer nas conduzidas pelo mercado, advêm de:

- Ambiente de concorrência devido aos *quasi-markets*;
- *Managerialismo* (gestão empreendedora e estratégica, gestão por objectivos, gestão da equipa, etc) que não promove a aprendizagem;
- Medições insensíveis;
- Poderosa cultura e tradições profissionais.

A qualidade dos serviços depende da capacidade das organizações gerarem uma cultura de colaboração em vez de uma cultura de culpa. Verifica-se, no entanto, que as práticas antigas de gestão de crise, culpa e recusa, ainda predominam. Para mudar este cenário seria preciso uma mudança política no topo e reavaliar a forma como o *managerialismo* se desenvolveu. Em vez de mera retórica, seriam necessários adequados indicadores de desempenho do serviço e uma cultura mais colaborativa de conhecimento. Outra barreira à inovação é o facto da gestão na maioria da AP continuar a ser conduzida por centralismos e questões financeiras. O centralismo estabelece medidas de performance que não consideram a diversidade local, mudança e tempo. De tal forma, que os maiores esforços de transformação dos colaboradores não conseguem ultrapassar os défices de democracia e falta da sensibilidade ao ponto de vista do utilizador (Maddock *et al.* 1997).

As Administrações britânicas foram insensíveis aos utilizadores e à sociedade (Dunleavy, 1995) e agora, na nova gestão pública, a forma de *managerialismo* tende a ser:

- Conduzida por pessoas preocupadas em fazer política rápida;
 - Reforçada pelo adverso sistema político;
 - Endossada por uma elite com excesso de confiança;
 - Controlada por um estado altamente centralizado;
 - Pouco avaliada, no que respeita à implementação das políticas.
- Transformar o Sector Público é difícil por outros factores, nomeadamente:
- A voz do cliente e do utente é ignorada;
 - Existe uma divisão rígida entre os executores e os pensadores (fazedores de política) que resulta numa falta de visão sobre o impacto político e o processo de mudança;
 - A tendência nas instituições burocráticas é controlar através da hierarquia da linha de gestão e práticas rígidas e normalizadas.

Este cenário dificulta a inovação e quando esta emerge é nas margens, em departamentos localizados longe do centro. Esta situação é agravada pelo facto de a direcção se reger, frequentemente, não pela qualidade, mas pelo ganho financeiro.

No Sector Público os *quasi-markets*³ parecem estar a encorajar mais a competição do que a quebrar barreiras e gerar relações sociais, reforçando não a colaboração mas a competição. O governo britânico conservador (79-97) substituiu a rigidez por medidas de performance e regulamentação no sector de apoio social. Após 1990, as reformas do Sector Público e a introdução de *quasi-markets* em Inglaterra, influenciaram a forma como as autoridades do Sector Público mudaram a direcção da transformação. O processo de contratação de serviços ao Sector privado minou a moral e criou um clima de desconfiança. O mercado e o ambiente criado em muitos Sectores públicos afectaram dramaticamente todo o pessoal e a sua capacidade de participar no processo de transformação de uma forma colaborativa.

O estudo da inovação em Serviços de Atendimento públicos realizado por Landau (1993) verificou que os colaboradores procuram reconhecimento individual, qualquer que seja a fonte e quando a organização não o proporciona os colaboradores vão procurá-lo ao cliente. Isso gera resistência a algumas inovações, nomeadamente as que visam a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TIC) em que os clientes se servem a si próprios, sem intervenção dos atendedores. Segundo Landau, os atendedores estão particularmente expostos a diferentes princípios organizacionais. Pertencem a dois mundos: serviço ao cliente e procedimentos burocráticos rígidos. A combinação disto torna possível aos atendedores obterem reconhecimento individual dos clientes. Acontece porém, que quando sujeitos a programas inovadores que os retirem de

³ Quasi-markets- designação que se refere à quebra de monopólio através da integração no mercado de fornecedores concorrentes independentes.

um maior contacto com o cliente, resistem à mudança. Nestes casos, soluções tecnológicas e outras acções inovadoras que visem reduzir ou eliminar os atendimentos pessoais levam a boicotes por parte dos atendedores, que deixam de obter reconhecimento dos clientes perante a resolução de problemas originados pela ineficiência dos serviços públicos. Os serviços públicos não podem esperar obter melhores serviços se os colaboradores tiverem que continuar a depender do reconhecimento dos clientes. Outros actores podem substituir os clientes providenciando reconhecimento informal. No caso em estudo foram consultores externos a assumir esse papel. No entanto, esta responsabilidade não pode ser deixada a cargo de terceiros. Deve sim ser assumida pelos dirigentes, chefias e toda a estrutura interna da organização. O paradigma da inversão da pirâmide hierárquica continua a ser uma necessidade, ou seja todos dentro da organização, começando no topo, a servirem aqueles que servem o cliente. Landau deixa sem resposta as seguintes questões:

- Sem instrumentos formais para recompensar o desempenho individual, como pode uma organização ser desenhada para atingir objectivos organizacionais, deixando a porta aberta a fontes de reconhecimento individual?
- Pode isso ser realizado através de novas práticas de gestão?
- Pode ter-se em conta as características específicas deste contexto e adoptar-se técnicas de liderança?

Malikova *et al.* (2005) apresentam, como se segue, as barreiras à inovação no Sector Público social e da saúde. Os obstáculos são considerados predominantemente internos à organização.

Tamanho e complexidade – O Sector Público compreende entidades de larga escala e extremamente complexas. Estas entidades geralmente apresentam falta de competências, falta de acordo no que respeita aos problemas percebidos, abordagens e soluções, excesso de responsabilidades, dificuldades de comunicação, desenvolvimento de barreiras internas. No pior cenário, ocorre o desenvolvimento de mentalidades em silo, onde sistemas paralelos mantêm as suas normas próprias, crenças e práticas com pouca comunicação entre si. Guerras e esforços para obter poder e dinheiro ocorrem com frequência.

Património e legado histórico – As organizações do Sector Público estão frequentemente focadas nas práticas e nos procedimentos. O que funcionou no passado é visto como boa prática. O impacto sistémico da inovação e mudança é visto frequentemente como uma perturbação mal vinda no funcionamento de toda a organização. Há a tendência de adoptar a atitude de “não inventada aqui” com relutância em aceitar novas ideias que provenham de fora do grupo organizacional.

Resistência profissional – Grupos profissionais distintos e bem estabelecidos, com as suas próprias comunidades da prática e perspectivas, tendem a aderir aos seus papéis estabelecidos, e à agenda política associada. A falta de diálogo entre partes diferentes do sistema público, horizontalmente ou verticalmente, entre grupos profissionais diferentes, pode também impedir a inovação e a sua disseminação.

Aversão ao risco – A saúde e os sectores sociais têm um dever profissional e público para prestar os mais elevados padrões possíveis de cuidados. Em consequência, a

saúde é um assunto principal da política e de debate público. Há uma resistência natural para empreender ou executar as mudanças que podem resultar numa probabilidade aumentada do risco (por exemplo aos doentes, pessoas em risco, fragilidade social). Os gestores dos serviços públicos e os políticos são muito cautelosos a decretar mudanças que podem levar a resultados negativos, particularmente se há o risco de que estes atraiam o foco dos *media*. Problemas similares são encontrados noutras partes do sector público.

Consulta pública e Resultados pouco claros – A necessidade de consulta (exigida pela *accountability*) leva acima de tudo a uma ambiguidade nos objectivos da política por causa do número dos actores e dos interesses que tentam influenciar o processo de tomada de decisão. Esta ambiguidade é amplificada pelos grandes sistemas pois os objectivos da política são mais complexos e integrados com grandes sistemas burocráticos interdependentes. Além disso, em países em transição, diversas reformas fundamentais e inovações ocorrem simultaneamente com factores de intersecção que influenciam mutuamente os resultados e que são muito difíceis de prever.

Ritmo e escala da mudança – Muitas administrações públicas, por diversas razões políticas (como a introdução de aproximações à nova gestão pública), têm nos anos recentes sido sujeitas a um grande número de mudanças, frequentemente radicais. Os sistemas tornam-se “desgastadas à inovação” e resistentes a uma mudança adicional.

Ausência de capacidade para aprendizagem organizacional (a todos os níveis) - A falta das estruturas e de mecanismos para a promoção da aprendizagem organizacional, acrescida pela escala e complexidade e os problemas que daí advêm. A falta de diálogo entre os actores num sistema complexo, devido a razões tais como, por exemplo a resistência profissional, inibem a difusão de boas práticas. As frequentes reorganizações também promovem a falta da memória organizacional. Este problema pode operar-se em todos os níveis desde os que definem as políticas até aos prestadores do serviço.

Resistência à mudança pelos clientes (utilizadores finais) – Há uma resistência geral do público à reorganização e mudança da forma como os serviços públicos são prestados. Ou seja, os clientes, ou parte deles, podem também ser avessos ao risco. Vários factores podem estar aqui associados, como a idade, a etnia, o estrato económico, o acesso às TIC, entre outros.

Ausência de recursos – A falta de apoio financeiro, num contexto geral ou especificamente para apoio à inovação.

Falta de competências relevantes ou outros serviços de apoio requeridos para a implementação das inovações. A natureza sistémica dos impactos da inovação, aliviando a pressão numa parte do sistema pode resultar numa deslocação do problema ou do afunilamento a uma outra parte do sistema. O desejo geral de melhorar a qualidade, por exemplo, nos cuidados de saúde envolve, com frequência, a necessidade de gastar recursos adicionais – nem toda a inovação visa a eficiência económica.

Barreiras técnicas – Enquanto o desenvolvimento de uma nova tecnologia ou de uma aplicação tecnológica pode servir como um catalizador ou um forte facilitador da mudança organizacional ou de processo, a ausência de uma tecnologia com determinadas especificações pode impedir o desenvolvimento da procura da inovação. Assim, a aplicação de novas utilizações ao equipamento existente, por exemplo, pode

empurrar a tecnologia para os limites de suas potencialidades e agir como um catalizador para uma inovação técnica adicional.

Palmer-Noone (2000) que identificou as barreiras à inovação no ensino superior em 95% de universidades públicas e 5% privadas, chegou aos seguintes resultados:

Barreiras Internas

- Tradição, cultura institucional, ou inércia institucional (foi a mais significativa);
- Governança e outras formas de burocracia interna e processo de governança;
- Custos, fundos e outros aspectos de recursos.

Barreiras Externas

- Acreditação;
- Política;
- Governo central.

A consultora Deloitte realizou, durante o congresso de Administração Pública de 2004, um estudo sobre a Mudança na Administração Pública (2005) onde foram questionados funcionários da Administração Pública sobre os factores que poderiam constituir um problema para a mudança no sector. Não obstante estar em causa a mudança e não a inovação, pensa-se que os resultados são úteis na medida em que estão direccionados para a Administração Pública portuguesa. São listadas na Tabela 6, por ordem decrescente, as barreiras e respectiva taxa de identificação.

Recentemente, Nagesh (2008) refere que uma das maiores tarefas que os gestores de públicos têm de enfrentar é encontrar uma forma de encorajar a inovação entre os colaboradores devido às numerosas barreiras à inovação. O processo de obtenção de ideias e aprovação de fundos é longo e árduo e o reconhecimento é inexistente. A cultura organizacional pode ser o maior factor de resistência à mudança e a aversão ao risco é uma barreira efectiva. O risco de falha, o risco de perda de tempo e recursos e acima de tudo, o risco de ter o nome associado a um projecto que não levou a parte alguma é o que as pessoas na AP mais temem.

Tabela 6 – Factores que podem constituir problemas à mudança na AP portuguesa – % de inquiridos que identificaram as barreiras previamente definidas (Deloitte, 2005)

Factores que constituem problemas para a mudança no Sector Público	% de indivíduos que identificaram o factor
Indefinição e ou falta de comunicação de objectivos e prioridades estratégicas	15
Procedimentos bastante burocráticos e/ou legislação em excesso	13
Gestão inadequada	9
Falta de cultura de responsabilização	9
Estruturas organizacionais desactualizadas	9
Desarticulação entre Serviços/organismos	9
Inexistência de uma cultura de recompensa pelo mérito	8
Politização/partidarização de organismos ou cargos de chefia	6
Inexistência de uma cultura de serviço ao cliente	6
Falta de recursos	5
Inadequação e/ou falta de qualificação de RH	5
Sistemas de informação desadequados, inexistentes ou com utilização deficiente	4
Ausência de avaliação ou de efeitos práticos da mesma	2

2.1.2 Nas empresas e nos Serviços

A inovação ocorre menos frequentemente do que o desejável nas organizações porque o clima dentro das mesmas não conduz a tal (Yorton, 2006). As organizações podem dizer que querem ser mais inovadoras, mas as suas políticas, perspectivas e circunstâncias que governam a sua actividade diária não está frequentemente sincronizada com a inovação. Forte regulamentação, procedimentos e regras podem ter um efeito cristalizador da inovação, do crescimento e do desenvolvimento, pois reduzem a tolerância ao risco dentro da organização. Usando esta ou outra abordagem as empresas devem estar bem alertas para equilibrar o aumento de cumprimento legal com o esforço para promover o envolvimento dos colaboradores.

Yorton questiona: O que será melhor, criar departamentos e inovação com alguns *experts*, ou uma abordagem mais inclusiva para a inovação e criatividade do dia a dia?

O lado mau de adoptar um grupo específico é deixar a criatividade e inovação em poucos iluminados em oposição a toda a gente da organização. Quanto mais ideias se incluírem mais escolhas criativas se fazem. Tem de ser admitido que a inovação não precisa de ser orquestrada por alguns bem treinados. Pode acontecer todos os dias nas formas mais simples. Quando se cria um ambiente onde as pequenas inovações podem florir, então as maiores inovações irão também acontecer.

Se realmente se quer inovação na organização deve estar-se atento aos paradoxos descritos e usar as seguintes estratégias:

- Permitir mais irreverência;
- Mostrar respeito pelas pessoas;
- Criar um ambiente divertido, mas manter a avaliação das pessoas e da forma como interagem com outros. Divertido não quer dizer irresponsável;
- Encorajar velocidade e inclusão e não fazer da perfeição uma bandeira. Ideias imperfeitas são pontes para ideias mais perfeitas. Quanto mais ideias e pessoas, melhores ideias e melhores compromissos.

Frequentemente, as ideias mais valiosas e criativas, nas empresas vêm de gente da linha da frente, pessoas que vêm os problemas e desafios sem filtro (Getz e Robinsom, 2003; Yorton, 2006). Pessoas que estão em melhor posição de reconhecer como as mudanças podem melhorar o processo e o produto.

Nenhuma organização pode existir no longo prazo sem uma sólida gestão e controles, mas ao mesmo tempo nenhuma organização irá manter-se no longo prazo sem criação, adaptação e inovação. Encontrar o equilíbrio entre estes objectivos paradoxais é a chave para construir uma organização saudável e vibrante preparada para a inovação e mudança.

Schatz (2005) identifica como barreiras à inovação na Europa:

1. Excessiva organização, regulamentação e centralização – todos inibem a inovação científica. A ciência necessita de uma administração eficiente, mas não se deve nunca esquecer de que as administrações estão ajustadas para evitarem excepções, erros e surpresas imprevistas. Mas estes são o centro da pesquisa inovadora – é por isso que demasiada organização, demasiado planeamento e demasiada administração inibirão sempre a inovação.
2. Uma outra barreira europeia à inovação é a aversão geral à excelência.
3. Uma outra barreira importante da inovação é a mentalidade europeia de “zero - riscos” – a obsessão de evitar erros.
4. Uma das barreiras mais difíceis de ultrapassar na inovação da Europa é a falta difundida de estruturas justas e selectivas de carreira para novos cientistas. A maioria das reformas centra-se na política, nas finanças, e no *governance* académico. Só raramente prestam atenção aos novos cientistas. A inovação precisa de hierarquias horizontais para se desenvolver, gosta do caos controlado que apenas poucos líderes científicos conseguem gerir e controlar com sucesso. Os estágios permanentes são ainda piores, porque aprisionam investigadores novos numa dependência intelectual permanente. Esta barreira é a crença de que a pesquisa será mais eficiente se for dito aos investigadores exactamente o que fazer. Não há nenhuma razão para que a pesquisa básica seja necessariamente focalizada, relevante, interdisciplinar ou feita através das redes. A pesquisa básica cria geralmente as suas próprias perguntas e métodos. Se todas as proposições da investigação forem determinadas desde o início, esta não poderá ser muito inovadora.

Segundo Schatz, para remover as barreiras à inovação, devem existir três regras básicas:

1. Seleccionar os melhores talentos;
2. Dar-lhes o apoio de que necessitam;
3. Deixá-los seguir a sua intuição científica.

Kanter (1994) apresenta as dez regras para reprimir a inovação:

- 1- Suspeitar de qualquer ideia nova vinda de baixo – porque é nova e porque vem de baixo;
- 2- Estabelecer que as pessoas que precisam de autorização da gestão de topo para agir devem previamente obter a assinatura de responsáveis de diferentes níveis hierárquicos;
- 3- Pedir aos departamentos ou às pessoas que discutam e critiquem as propostas dos outros; assim evita-se decidir, bastando aceitar a ideia que restou;
- 4- Criticar abertamente e evitar elogios; assim as pessoas mantêm-se “na linha”. Fazer-lhes saber que o despedimento é sempre uma possibilidade;
- 5- Considerar a identificação de problemas como sinónimo de fracasso; assim as pessoas deixarão de “incomodar” quando alguma coisa não estiver a correr bem;
- 6- Controlar tudo cuidadosamente. Assegurar-se de que as pessoas contam, com frequência, tudo o que pode ser contado;
- 7- Decidir secretamente e divulgar as decisões inesperadamente, quando quiser fazer alguma reorganização ou mudança de políticas;
- 8- Assegurar-se que todos os pedidos de informação estão cabalmente justificados e que essa informação não é dada de qualquer modo para a informação não ir parar às mãos erradas;
- 9- Atribuir aos níveis mais baixos da hierarquia, em nome da delegação e participação, a responsabilidade por despedimentos, transferências e outras decisões mais desagradáveis de tomar e exigir que as ponham em prática rapidamente;
- 10- E, acima de tudo, não esquecer que, os da gestão de topo, sabem sempre tudo o que é importante no negócio.

Após questionadas diversas empresas Loewe e Dominiquini (2006), identificaram os seis maiores obstáculos à inovação:

1. Visão de curto prazo;
2. Falta de tempo, recursos ou pessoas;
3. Expectativa dos líderes de obterem retorno mais cedo do que a realidade;
4. Os incentivos da gestão não são estruturados para recompensar a inovação;
5. Falta de um processo sistemático para inovar;
6. Crença de que a inovação é eminentemente arriscada.

As duas maiores barreiras sentidas nas empresas de serviços são a falta de boas medidas de performance da inovação e a dificuldade de implementar um processo de desenvolvimento de novos serviços. Seguem-se a estas a dificuldade de proteger as

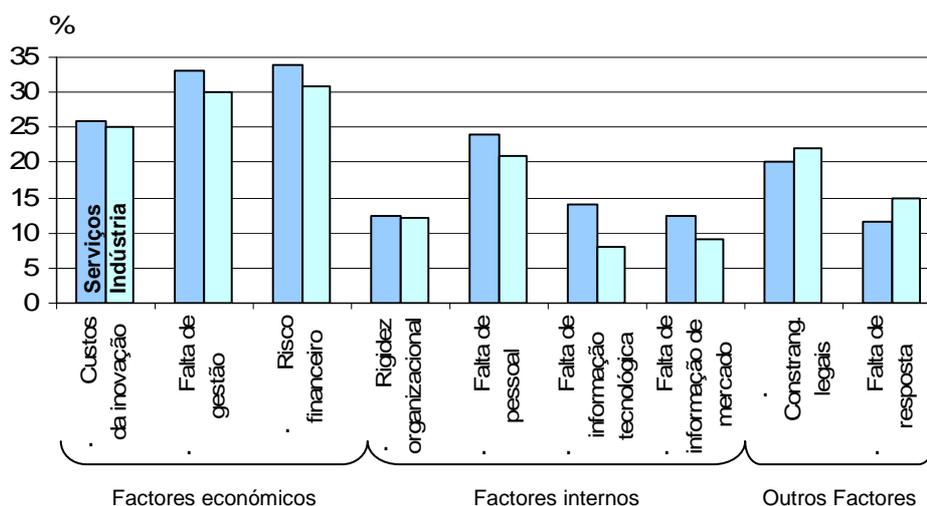
inovações dos serviços com patentes e a falta de tradição em inovação nas empresas de serviços Oke (2004).

Um estudo realizado por Frenkel (2003) a duzentas e onze empresas em Israel passou por questionar os gestores sobre os factores que impediam a inovação. Os cinco principais aspectos identificados foram:

- Elevado risco da inovação;
- Falta de recursos financeiros;
- Custos elevados;
- Tempo para retorno do investimento;
- Falta de colaboradores com adequada qualificação.

A falta de recursos humanos formados e motivados pode ser um impedimento significativo à inovação no sector dos serviços (Oke, 2004; OCDE, 2005). No inquérito CIS3 da OCDE os custos associados ao risco da inovação e as dificuldades de fundos foram identificadas como os maiores obstáculos à inovação, quer no Sector dos Serviços quer no da indústria. No entanto, a falta de pessoal qualificado foi frequentemente mencionada como a mais relevante barreira nos países europeus. Um estudo nas empresas de serviços europeias concluiu que a falta de pessoas altamente qualificadas era um obstáculo, especialmente para serviços que conhecimento intensivo. (Sundbo e Gallouj, 1998). A Figura 11 mostra as principais barreiras à inovação, identificadas no âmbito do Inquérito CIS3.

Figura 11 – Barreiras à inovação identificadas nos serviços – % de empresas que consideram o factor mais relevante face a todas as que expressam alguma relevância (OCDE, baseado em dados do Eurostat, CIS3, 2004)



Mohnen e Rosa (2000) realizaram o exercício de classificar ou agrupar os obstáculos à inovação e analisar as suas relações. A amostra considerada foi de empresas de serviços do Canadá, incluindo os sectores das comunicações, dos serviços

financeiros e dos serviços técnicos. Os obstáculos foram agrupados com base nos critérios seguintes: os riscos de viabilidade, os custos elevados, a falta de disponibilidade dos factores de produção, as resistências internas à empresa e as leis e regulamentos. Mohnen e Rosa consideram treze obstáculos agrupados em cinco categorias no questionário. Três obstáculos são ligados ao risco: o risco técnico de não ver o projecto dar origem a um produto comercializável, o risco de insucesso quando se põe o produto no mercado e o risco de imitação por parte dos concorrentes. Três obstáculos são ligados aos custos: a dificuldade para prever os custos, os custos elevados e a extensão de amortização da inovação. As empresas podem também ser reticentes à inovação quando não dispõem de fundos próprios, de acesso a capital externo, pessoal qualificado ou ao equipamento necessário para realizar a inovação. São os obstáculos ligados à disponibilidade dos factores de produção. Os obstáculos à inovação podem provir de uma resistência à inovação no seio da empresa, que pode manifestar-se nomeadamente por algum peso e lentidão na aprovação e arranque de um projecto de inovação. Finalmente, a rigidez de leis e de regulamentos existente podem impedir a adopção de novos produtos, tecnologias ou formas organizacionais. Os resultados das estatísticas descritivas dos obstáculos à inovação (Tabela 7), permitem ver que o custo elevado dos projectos de inovação (OBS5) é o obstáculo, em média, mais fortemente sentido, seguido dos obstáculos risco elevado relativo ao sucesso da inovação no mercado e dificuldade para prever os custos da inovação. Baldwin *et al.* (1999) fazem a mesma constatação a partir dos dados do inquérito canadiano sobre a adopção de novas tecnologias. Constatase também que os obstáculos internos às empresas e os que se devem ao ambiente legal e regulamentar (OBS11 à OBS13) são os menos graves no entender dos respondentes. As respostas são bastante variadas sobre a pergunta da falta de fundos próprios (OBS7) enquanto que são relativamente semelhantes no que diz respeito à falta de pessoal qualificado (OBS9) e os obstáculos de organização interna à empresa (OBS11 e OBS12).

Os autores do estudo detectaram dois tipos de complementaridades inter grupos. Custos e riscos parecem estar juntos bem como os problemas de governação interna e externa. A análise efectuada sugere que estes pares de obstáculos, aparentemente independentes, fazem parte de uma mesma problemática. Uma solução a um destes obstáculos vai provavelmente requerer uma solução ao obstáculo que lhe é complementar. Em contrapartida, os resultados sugerem também que existe muito menos complementaridade entre as problemáticas ligadas à falta de pessoal qualificado, gestão do risco, financiamento da inovação, aceitação da mudança e contexto institucional subjacente à inovação, que supõe um conjunto de características complementares específicas a uma região ou um país.

Tabela 7 – Estatísticas dos resultados aos inquéritos sobre os obstáculos à inovação (Mohnen e Rosa, 2000)

Obstáculo	Descrição	Média	Variância
Obs. 1	Risco elevado ligado à viabilidade do projecto de inovação	2.8916	1.7189
Obs. 2	Risco elevado relativo ao sucesso da inovação no mercado	3.0435	1.7005
Obs. 3	Risco de imitação da inovação por outras empresas	2.7066	1.6248
Obs. 4	Dificuldade para prever os custos da inovação	2.9900	1.4799
Obs. 5	Custos elevados dos projectos de inovação	3.2494	1.5539
Obs. 6	Longo período de amortização das inovações.	2.6576	1.7425
Obs. 7	Falta de fundos próprios para aplicação a projectos inovadores	2.8816	2.0726
Obs. 8	Falta de capitais externos para projectos de inovação	2.6077	1.4763
Obs. 9	Falta de pessoal qualificado para projectos de inovação	2.7764	1.3135
Obs. 10	Falta de equipamento para aplicação a projectos de inovação	2.1873	1.4036
Obs. 11	Resistência interna à inovação	1.7714	1.1174
Obs. 12	Longos processos administrativos ou de aprovação para aplicação de projectos de inovação	1.7234	1.1240
Obs. 13	Leis e regulamentos que têm uma incidência sobre projectos de inovação	1.8803	1.4757

O Manual de Oslo, 1997, OCDE⁴ apresenta, de acordo com a Tabela 8 as barreiras à inovação organizadas em três grupos: factores económicos, factores da empresa ou internos e outros factores.

Uma investigação levada a cabo por Mostafa (2004), para explorar os factores que afectam a inovação e criatividade nas empresas Egípcias permitiu confirmar as principais barreiras à inovação e criatividade.

Factor 1 – Fraco compromisso organizacional e falta de suporte da gestão – os funcionários não se sentem envolvidos, não estão comprometidos com a organização e não se sentem apoiados pela gestão. A moral é baixa o que desencoraja o seu pensamento criativo.

Factor 2 – Aversão ao risco e pressão do tempo – ficaram evidentes dois grupos, os gestores que evitam o risco e os que têm excesso de trabalho e por isso falta de tempo para pensar nos problemas e nas soluções e inovar.

Factor 3 – Ameaça da avaliação – a manutenção do *status quo* é mais simples em termos de avaliação.

Factor 4 – Regras rígidas – medo de falhar, regras e regulamentos para cumprir e rigidez organizacional frequentemente inibem a criatividade e a inovação.

⁴ Traduzido em 2004 sob a responsabilidade da FINEP — Financiadora de Estudos e Projectos

Tabela 8 – Barreiras à Inovação (OCDE, 1997)

Factores que prejudicam as actividades de inovação	
Factores económicos	Excessivos riscos percebidos; Custo muito alto; Falta de fontes apropriadas de financiamento; Prazo muito longo de retorno do investimento na inovação.
Factores da empresa	Potencial de inovação insuficiente (I&D, concepção); Falta de pessoal qualificado; Falta de informações sobre tecnologia; Falta de informações sobre mercados; Gastos com inovação difíceis de controlar; Resistência a mudanças na empresa; Deficiências na disponibilidade de serviços externos; Falta de oportunidades para cooperação.
Outras razões	Falta de oportunidade tecnológica; Falta de infra - estrutura; Nenhuma necessidade de inovar devido a inovações anteriores; Fracá protecção aos direitos de propriedade intelectual; Legislação, normas, regulamentos, padrões, impostos; Clientes indiferentes a novos produtos e processos.

Sobre as barreiras à criatividade, Miller (2001) confirma que as pessoas não contribuem com novas ideias por terem medo, de serem consideradas pouco inteligentes pelos seus pares, por fazerem uma auto-avaliação sobre as suas próprias ideias e tendencialmente nada dirão sobre áreas com as quais não estão familiarizadas. Por fim não partilharão as suas ideias, por não ser um problema delas. Se cada um permanecer na sua área os outros terão tendência a permanecer na deles e o silêncio será uma auto protecção.

Mais recentemente Andrews (2007) confirmou a dificuldade de inovar e enunciou as cinco principais barreiras a ultrapassar para desenvolver com sucesso a inovação:

1. Fundos inadequados – muitas excelentes ideias inovadoras precisam mais do que capital semente para sobreviver. Um pensamento alargado sobre necessidades e recursos pode ajudar os inovadores a concretizar as suas ideias;
2. Aversão ao risco – uma vez que a inovação é arriscada as pessoas têm tendência para ver o que vai correr mal. Uma visão clara sobre análise de riscos e benefícios pode criar uma cultura fértil para a inovação;
3. Silos – criar fronteiras, atribuir responsabilidades e colocar regras são formas das organizações utilizam para se defender. A inovação tende a ser transversal e isso gera potenciais conflitos de autoridade e pertença;
4. Compromisso temporal – a escassez do tempo leva a reduzir o investimento em formação, experimentação, relacionamento e crescimento pessoal, aspectos valiosos para a inovação;

5. Medidas incorrectas – muitas organizações só medem os factores mais fáceis, os quantificáveis. No entanto, aspectos intangíveis como a reputação, conhecimento, capacidade de atrair e manter talentos, liderança, também contribuem para o verdadeiro valor das organizações.

Na Tabela 9 faz-se uma síntese das principais barreiras identificadas pelos diferentes autores da literatura estudada e que foram apresentados neste ponto do trabalho. As barreiras na AP estão muito centradas na tradição e resistência à mudança, conservadorismo, controlo e rigidez excessivos, falta de abertura ao exterior e aversão ao risco. Nas empresas, as barreiras que se salientam são as dos custos, tempo de retorno do investimento, risco elevado, dificuldade de medição de custos e performance da inovação. É possível, no entanto, constatar que com excepção da componente financeira que é bastante mais expressiva nas empresas e serviços e o conservadorismo, centralismo e falta de foco no cliente que é mais relevante na AP, não parecem existir adicionais diferenças significativas nas barreiras identificadas na AP e nas empresas. Esta constatação contraria o mito existente de que as questões na AP são muito diferentes das que se colocam às empresas. Este facto permite lidar melhor com as barreiras da AP, na medida em que podem ser feitas comparações e aprendizagens a partir das práticas das empresas.

Tabela 9 – Principais barreiras à inovação

Principais barreiras		Autor
Na Administração Pública	Falta de reconhecimento individual	Landau, 1993
	Práticas rígidas e normalizadas Estado altamente centralizado Pouca avaliação A voz do cliente é ignorada Divisão rígida entre executores e pensadores	Dunleavy, 1995
	Administrações centralizadas e burocráticas <i>Managerialismo</i> Medidas insensíveis à diversidade local Défices de democracia Falta de sensibilidade ao ponto vista do utilizador	Maddock, 1997
	Tradição, cultura institucional, ou inércia institucional Governança e outras formas de burocracia interna Custos, fundos e outros aspectos de recursos Acreditação Política Governo central	Palmer-Noone, 2000
	<i>Media</i> Controlo central Canais de comunicação verticais e tradição Conformidade, ordem e controlo	Borins, 2002
	Conservadorismo e cepticismo face ao novo conhecimento Falta de adaptação ao cliente Falta de conhecimento da cultura Falta de resposta	Vigoda-Gadot, 2005
	Tamanho e complexidade Património e legado histórico Resistência profissional Aversão ao risco Consulta pública e resultados pouco claros Ausência de capacidade de aprendizagem organizacional Resistência à mudança pelos clientes Ausência de recursos	Malikova <i>et al.</i> , 2005
	Cultura organizacional Aversão ao risco	Nagesh, 2008
Nas empresas e nos Serviços	Excessivos riscos percebidos Custo muito alto Falta de fontes apropriadas de financiamento Prazo muito longo de retorno do investimento na inovação Potencial de inovação insuficiente (I&D, concepção) Falta de pessoal qualificado Falta de informações sobre tecnologia Falta de informações sobre mercados Gastos com inovação difíceis de controlar Resistência a mudanças na empresa Deficiências na disponibilidade de serviços externos Falta de oportunidades para cooperação	OCDE, 1997

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

	Principais barreiras	Autor
Nas empresas e nos Serviços (continuação)	Risco elevado ligado à viabilidade do projecto de inovação Risco elevado relativo ao sucesso da inovação no mercado Dificuldade para prever os custos da inovação Custos elevados dos projectos de inovação	Mohen e Rosa, 2000
	Elevado risco da inovação Falta de recursos financeiros Custos elevados Tempo para retorno do investimento Falta de colaboradores qualificados	Frenkel, 2003
	Falta de boas medidas da inovação Falta de processo para desenvolvimento de novos serviços Necessidade de proteger os serviços com patentes Falta de tradição em inovação nos serviços	Oke, 2004
	Fraco compromisso organizacional e falta de suporte da gestão Aversão ao risco e pressão do tempo Ameaça da avaliação Regras rígidas	Mostafa, 2004
	Excessiva organização, regulamentação e centralização Aversão à excelência Mentalidade “zero riscos” Falta de estruturas justas e selectivas para novos profissionais	Schatz, 2005
	Custos da inovação Falta de gestão Risco financeiro Rigidez organizacional Falta de pessoal Falta de informação tecnológica Falta de informação do mercado Constrangimentos legais Falta de resposta	OCDE, 2005
	Forte regulamentação, procedimentos e regras Pouca tolerância ao risco	Yorton, 2006
	Visão de curto prazo Falta de tempo, recursos ou pessoas Expectativa de retorno rápido Falta de incentivos da gestão Falta de um processo para inovar Crença no risco da inovação	Loewe et al, 2006
	Fundos inadequados Aversão ao risco Silos Compromisso temporal Medidas incorrectas	Andrews, 2007

2.2 Facilitadores da inovação

Na literatura estão reportados facilitadores à inovação, aplicáveis à generalidade das organizações. A Investigação e Desenvolvimento (Madanmohan, OCDE, 2005), a liderança e empreendedorismo (Oke, 2001; Borins, 2002; Loewe e Dominiquini, 2006), o apoio da gestão de topo (Borins, Oke, 2001; Perel, 2002; Kock *et al.*, 2005; Loewe e Dominiquini, 2006), a abertura e participação interna (Kock *et al.*, 2005), o reconhecimento e recompensa (Landua, 1993; Borins, 2001), a focalização no cliente (Dantas, 2001; Loewe e Dominiquini, 2006), a alocação dos recursos apropriados (Kock *et al.*, 2005), as redes de Cooperação entre organizações públicas e privadas (Kock *et al.*, OCDE, 2005), as políticas de apoio dos governos (Frenkel, 2003), a tecnologia - as Novas Empresas de Base Tecnológica (NEBT) e empresas de tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ou alta tecnologia (Frenkel, 2001; Kock *et al.*, OCDE, 2005; Silva *et al.*, 2007) e a protecção dos direitos de propriedade intelectual (Oke, 2001; François, 2002; OCDE, 2005).

Apresentam-se neste ponto uma descrição mais aprofundada dos facilitadores específicos da AP e das empresas em geral.

2.2.1 Na Administração Pública

Se há obstáculos que impedem o desenvolvimento da inovação há também outros factores que facilitam o seu aparecimento e disseminação. Koch *et al.* (2005) apresentam uma síntese dos facilitadores à inovação nos Sectores Públicos, Social e da Saúde:

Impulso (*Push*) Político

A mudança estratégica no Sector Público requer frequentemente uma vontade forte, de cima para baixo, vontade política acoplada ao reconhecimento político de que a mudança requer a alocação de recursos substanciais. Os facilitadores externos mencionados pelos respondentes do estudo foram:

- União Europeia;
- Legislação ou iniciativas nacionais;
- Informação, aprendizagem e o trabalho em rede.

Capacidade para inovar

Há uma tendência marcada pelas organizações inovadoras no sentido de abertura às ideias do pessoal chave e uma vontade de pensar “fora da caixa”. Muitas das inovações estudadas confiaram, num nível ou noutro em atitudes positivas da equipa e do pensamento independente. Os profissionais do Sector social e da saúde têm geralmente um forte desejo de melhorar o bem-estar e a qualidade de vida dos pacientes ao seu cuidado. A equipa de funcionários no sistema público é já caracterizada por um conjunto de profissionais com elevados níveis de ensino, exibindo um bom nível da criatividade e capacidade de resolução de problemas.

Crescimento de uma cultura de avaliação/revisão

Foi desenvolvida ao longo dos anos uma variedade de práticas de avaliação no Sector Público, que vão desde a orientação baseada na evidência, a avaliação da tecnologia da saúde, a auditoria clínica até a actividades mais abrangentes de revisão. O

desenvolvimento destas técnicas poderia, pelo menos teoricamente, aliviar os problemas associados com avaliação dos impactos potenciais das inovações e com a promoção de uma cultura da aprendizagem organizacional, apesar desta característica poder representar uma barreira e um facilitador da inovação.

Mecanismos de sustentação da inovação

A alocação dos recursos apropriados (financeiros e outras formas de suporte) para promover e implementar a inovação.

Drivers de competitividade

O uso dos objectivos de desempenho para preparar “rankings” pode incentivar o uso de aproximações inovadoras a fim de forçar o aumento das avaliações de desempenho. As metas de desempenho podem mobilizar esforços políticos para determinados objectivos (objectivo da estratégia de Lisboa). No entanto, o uso de tais alvos, indicadores e os rankings, frequentemente distorcem comportamentos operacionais, às vezes com consequências prejudiciais não intencionadas. Recorde-se, por exemplo, na área da saúde, que o objectivo global não é reduzir o número das noites gastas num hospital, mas trazer os pacientes de volta ao normal e melhorar sua qualidade de vida.

Factores tecnológicos

A inovação tecnológica pode ser um forte determinante ou um catalizador da inovação subsequente. A introdução ou a disponibilidade da tecnologia nova (por exemplo, telemedicina ou armazenamento e manipulação de dados, etc.) podem fornecer uma oportunidade para outra forma da inovação (processo, organizacional, entrega, interacção do sistema, etc.) ocorrer ou ser implementada.

As Organizações Não Governamentais (ONG) e as empresas privadas geram inovação

As ONG e a sociedade civil que representam são muito importantes por muitas razões. Sendo ágeis e flexíveis, parecem ter um tipo de clima e criatividade para o empreendedorismo, que não é possível em organizações públicas. Têm redes de pessoas dedicadas e desconcentradas que representam recursos potenciais poderosos do capital humano e da criatividade. As ONGs podem ter acesso a recursos financeiros adicionais e desta maneira serem cruciais na pesquisa, na avaliação ou na pilotagem da inovação. Numa perspectiva política, o significado da sociedade civil deve ser reconhecido e devem ser dadas oportunidades para o seu desenvolvimento. As empresas privadas também geram inovação quer fornecendo a tecnologia, os bens e os serviços, quer sendo fornecedores de serviço de esquemas públicos de bem-estar.

As organizações inovadoras do sector público (Borins, 2001) que receberam prémios de inovação desenvolveram culturas de apoio às inovações individuais. Nessas organizações podem observar-se características comuns:

- 1- Suporte da gestão de topo – definição de prioridades para focalização da inovação, consulta às pessoas através de reuniões e reconhecimento das iniciativas de todas as formas possíveis, são alguns dos aspectos essenciais de apoio da gestão;
- 2- Recompensas e prémios para a inovação – podem ter a forma de pagamento por mérito, prémios financeiros (uma percentagem sobre os ganhos) ou outras formas de recompensa. Existe consenso na literatura de que o reconhecimento é um motivador quer no sector público quer no privado;

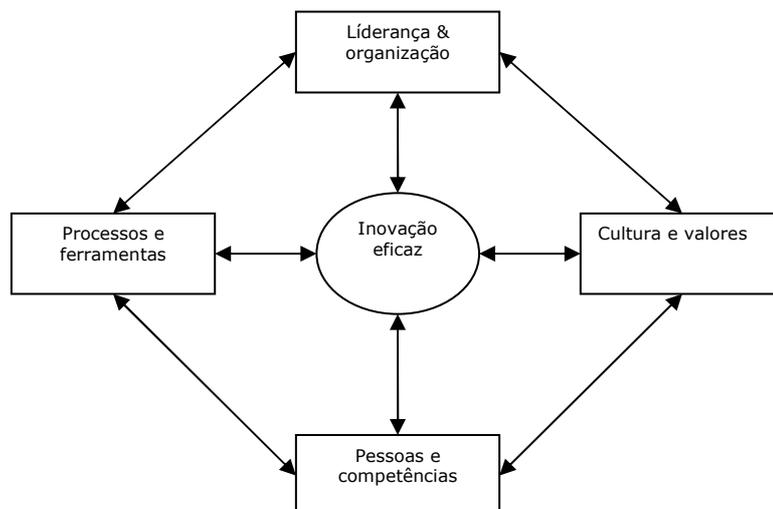
- 3- Recursos para a inovação – o financiamento da inovação tem sido tradicionalmente assegurado através da utilização da poupança de custos do orçamento. Dada a incerteza destas fontes de financiamento, deveriam ser criadas alternativas para o financiamento da inovação no sector público;
- 4- Diversidade e inovação – definição alargada das funções (em oposição a uma definição muito específica) que dê oportunidade para as pessoas desenvolverem uma larga gama de competências e experiência para usar na resolução de problemas e promover a criatividade;
- 5- Aprender com o exterior – as parcerias com entidades públicas e privadas são extraordinariamente importantes e determinantes para as organizações inovadoras;
- 6- A inovação é responsabilidade de todos – os resultados confirmando que a maior parte da inovação vem da gestão intermédia e dos colaboradores de primeira linha, levam à necessidade do seu envolvimento no processo de inovação. Por outro lado o reconhecimento de que os jovens têm mais abertura às novas tecnologias, essenciais para a sua sobrevivência, têm desenvolvido programas onde os mais jovens apoiam os seniores na utilização das tecnologias de informação e programas para recrutamento de jovens com potencial para a AP;
- 7- Experimentação e avaliação – o processo de inovação utiliza com frequência a tentativa e erro. Tradicionalmente o Sector Público é avesso à falha, por medo dos *media* e da oposição, logo, evita os erros, evitando a inovação. As organizações públicas inovadoras não evitando o erro, tornam-se muito eficientes a corrigi-lo e a aprender com ele.

Algumas das medidas referidas podem ser implementadas de imediato e não têm custos significativos, outras porém, dependem dos governos centrais para serem postas em prática. Agir localmente, com a autonomia disponível, servir de exemplo para outros e argumentar mudanças sistémicas, tem sido o caminho para tornar o sector público mais inovador.

2.2.2 Nas empresas e nos serviços

Segundo Loewe e Dominiqini (2006) para uma organização ter sucesso na inovação é necessário ter um processo sistemático que junte quatro causas inter relacionadas com a eficácia da inovação: liderança e organização, processos e ferramentas, pessoas e competências, cultura e valores (Ver esquema da Figura 12). Sem um ataque sistemático das quatro áreas os esforços na inovação falharão (ou produzirão um ganho uma vez, que não se repetirá).

Figura 12 – Interação de quatro factores com a Inovação (Loewe e Dominiquini, 2006)



Liderança e inovação

A liderança dos gestores que reforçam frequentemente a importância da inovação é fundamental para o sucesso da mesma. Os líderes pensam e acompanham as suas acções. Sem este esforço a inovação falha.

Processo e ferramentas

Os bons processos de inovação partilham das seguintes características:

- Observar o comportamento dos clientes e pôr-se no seu lugar;
- Sintetizar ideias individuais para desenvolver mais tarde;
- Fazer experiências para testar aspectos críticos;
- Ajustar critérios de avaliação ao longo do processo para reflectir sobre o grau de desenvolvimento da inovação, não matando ideias promissoras prematuramente.

Pessoas e competência

Construir competência sustentada em inovação requer uma organização que esteja atenta à criatividade dos colaboradores. No estudo realizado, as empresas que envolveram mais pessoas tinham melhores resultados do que as que envolviam menos pessoas. A criatividade está aleatoriamente distribuída, por isso todas as pessoas de todas as áreas devem ser envolvidas.

Cultura e valores

Há um medo enorme de falhar. Aqueles que arriscam sem sucesso são estigmatizados. Empresas inovadoras estimulam as pessoas a gerar, partilhar e pôr em prática as suas ideias. Essas empresas criam zonas seguras para os inovadores e aceitam os “erros” como uma parte necessária da inovação. Os líderes que imprimem uma cultura inovadora consideram-se responsáveis não só pelo desenvolvimento de produtos, mas também por criarem processos e sistemas que estimulem a inovação na organização. Aplica-se a máxima de que “Punir o erro é matar a inovação”.

A capacidade tecnológica, dimensão da empresa, sector de actividade, orientação para o mercado e localização da empresa são considerados por Silva *et al.* (2007) como

os factores determinantes da capacidade inovadora das empresas. Oke (2004) concluiu que a gestão de topo das empresas com melhor performance na inovação tendem a fornecer apoio adequado à inovação na organização e distinguem-se das empresas em que a gestão de topo é proactiva em vez de reactiva na inovação *bottom-up*. Os três factores de sucesso segundo Perel (2002) são criar e manter uma cultura organizacional de apoio, gerar um fluxo de ideias e confiar em “campeões” criativos para a iniciar e conduzir os esforços das descobertas.

Na sequência da lista de Kanter (1994) sobre as dez regras para reprimir a inovação, Dantas (2001) lista as dez regras para incentivar a inovação.

- 1- Fomente a receptividade e a adaptação à mudança;
- 2- Esteja atento à evolução da concorrência e do meio envolvente e incentive os colaboradores a fazê-lo também;
- 3- Oiça os seus colaboradores, independentemente do seu nível hierárquico, e incentive-os a apresentar novas ideias;
- 4- Analise as propostas apresentadas e assuma-se como defensor da sua implementação, sempre que ofereçam vantagens para a organização;
- 5- Recompense as pessoas criativas em função das mais valias que as suas ideias tragam à organização;
- 6- Estimule a comunicação informal, multidireccional, visando a troca de perspectivas entre diferentes grupos/departamentos;
- 7- Fomente o espírito crítico, anti conformismo, a experimentação;
- 8- Mostre-se disponível para assumir riscos;
- 9- Tolere o fracasso, utilizando-o como veículo de aprendizagem;
- 10- Garanta que os objectivos são claros, conhecidos e quantificados.

Dantas (2001) acrescenta, o processo de inovação é longo e ultrapassa muitas vezes as previsões iniciais. Como consequência, a inovação é incompatível com o objectivo do lucro imediato, com a visão de curto prazo, tão comum entre alguns empresários. A inovação visa garantir a sobrevivência no longo prazo devendo ser acima de tudo, uma atitude, ou seja, deve integrar a cultura da organização, constituir o seu modo de estar no negócio. Por isso, só uma aposta sistemática na inovação, melhorando continuamente os produtos e processos actuais e promovendo o lançamento de novos produtos, permitirá à organização manter a posição de liderança.

Madanmohan (2005) no seu estudo sobre os determinantes do incremento das inovações apresenta a Tabela 10, onde se evidencia a associação entre o incremento da inovação e um conjunto de variáveis estudadas.

Tabela 10 – Factores que incrementam a inovação técnica (Madanhmohan, 2005)

Variáveis	Incremento da inovação técnica			
	Resultado			
	Inovação nos materiais	Inovação na operação	Escala da inovação	Inovação no produto
Planeamento tecnológico	—	—	—	Associação positiva
Orientação para o cliente	Associação positiva	—	—	Associação negativa
Orientação para o processo	—	Associação positiva	—	—
Suporte para experimentação	—	Associação positiva	—	Associação positiva
Intensidade da I&D	—	—	—	Associação positiva
Políticas governamentais	Associação positiva	—	—	—
Procura média anual	—	Associação positiva	Associação positiva	—
Coordenação inter funcional	—	Associação positiva	—	Associação positiva
Formalização	Associação positiva	—	Associação negativa	—
Centralização	—	Associação negativa	—	—

Conclui o autor que existem associações positivas entre o incremento da inovação técnica e as variáveis consideradas, com excepção da centralização. Todavia algumas variáveis têm associações positivas com alguns tipos de inovação e associações negativas com outros tipos de inovação. A centralização é a única variável que apenas tem associação negativa, neste caso com a inovação na operação. O Planeamento tecnológico, orientação para o processo, suporte para experimentação, intensidade da I&D, políticas governamentais, procura média anual e coordenação inter funcional apenas apresentam associações positivas com a inovação avaliada.

Na análise de um caso de sucesso de transformação de uma empresa de serviços, tradicional e não inovadora, para uma empresa altamente inovadora e líder de mercado, Oke (2001) retira lições dessa mesma experiência. Refere o investigador que os factores essenciais para levar a cabo tal desafio são:

- Assegurar o comprometimento da gestão de topo para apoiar as iniciativas inovadoras de melhoria. A falta de tradição inovadora nas empresas de serviços requer maior esforço e uma boa estratégia de comunicação e o papel da gestão de topo são vitais;
- Integrar a inovação na estratégia e nas actividades normais do negócio desenvolvendo acções concertadas e fornecendo sinais claros desta integração.

No caso estudado por Oke a criação de um cargo de gestão da inovação e o investimento da gestão de topo a apoiar o desenvolvimento eficiente da inovação foram as formas encontradas;

- Desenvolver uma definição clara de inovação é importante na medida em que este conceito assume diferentes significados entre as pessoas e é necessário que todos se focalizem no essencial para a organização. Ajuda também a gerir as expectativas das pessoas e comunicar melhor;
- Desenvolver um processo para gerir e melhorar a inovação. A inovação (inovação = criatividade+implementação/comercialização) não pode ser deixada ao acaso e deve ser gerida proactivamente;
- Comunicar, consultar e educar não podem ser subestimadas e não estão garantidas à partida. Desenvolver programas de mudança de cultura não são fáceis e levam tempo a produzir efeitos.

Finalmente, Oke acrescenta, estes aspectos não são novos e colocá-los em pratica é o verdadeiro desafio, só possível de superar com comprometimento e entusiasmo.

No âmbito das políticas para inovar nos serviços a OCDE (2005) refere que à data o sector dos serviços não tem sido uma prioridade nas políticas de inovação. Os políticos têm dificuldade em identificar razões claras ou formas claras de políticas para o sector dos serviços. Apesar das políticas neutras face aos sectores, as empresas de serviços estão pouco representadas nos programas de inovação existentes. Na Irlanda, o governo tenta encontrar formas de encorajar a inovação no sector dos serviços de comércio internacional. Na Noruega, dois dos projectos na iniciativa governamental inovação 2010 visam identificar obstáculos à inovação nos serviços. A China e a Rússia são outros países que consideram importante promover iniciativas para desenvolver a inovação nos serviços. O OCDE identifica como *drivers* da inovação o empreendedorismo (a entrada de novas empresas e saída de outras tem um importante efeito na produtividade por realocação de recursos e gera também a adopção de tecnologia nova), o capital humano e a protecção da propriedade intelectual. Como linhas de acção para promover a inovação nos Serviços são definidas as que de seguida se apresentam:

Desenvolver um ambiente relacionado com o negócio de TIC

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) têm recebido apoio em muitos países, no sentido de desenvolver um uso eficiente das mesmas para incrementar a inovação, eficiência e produtividade. Exemplos de aplicação das TIC são os diversos planos de acção para *e-commerce*.

Suportar as indústrias de software

Políticas para estabelecer um elevado nível de qualidade das empresas de software. Os países como, por exemplo, a Islândia, Japão, Suíça desenvolveram programas específicos neste âmbito.

Desenvolver os RH

Recursos humanos com formação em Tecnologias de informação e comunicação são essenciais para os serviços.

Clusterização e Redes

Clientes e fornecedores são uma fonte importante de inovação, logo *clusters* e redes podem ajudar incrementar a eficiência da aquisição de conhecimento para a inovação.

Investimento em I&D

Os serviços dependem menos da I&D formal para inovar e por essa razão não foram desenvolvidos programas alargados e abrangentes para estimular o sector. No entanto, a I&D deve ter um papel mais relevante nos serviços.

Desenvolver PME de serviços e encorajar *startup's* nos serviços

O empreendedorismo é um elemento importante nos serviços. A focalização nas PME, especialmente as empresas de conhecimento intensivo e de tecnologias de informação e comunicação é uma das áreas prioritárias das políticas.

Normalização

As normas podem promover a inovação de duas formas. Primeiro, normas técnicas que melhorem a compatibilidade e interoperabilidade entre vários componentes, que as empresas de serviços podem usar nos sistemas que suportam as suas actividades. Segundo, normas e medidas de qualidade para a oferta de serviços. A Dinamarca está a aplicar as ISO 9000 a vários serviços, como cuidados a crianças, serviços domésticos, saúde, dentistas, serviços sociais e cuidados psíquicos.

Direitos de propriedade intelectual

Os direitos de propriedade intelectual são um instrumento para estimular a inovação e o sector dos serviços não têm tido muita preocupação em proteger-se formalmente. As patentes são um incentivo à inovação e à difusão da tecnologia. É este equilíbrio que se pretende assegurar.

Na Tabela 11 faz-se uma síntese dos principais facilitadores identificados pelos diferentes autores consultados na literatura de referência e que se acabam de apresentar, neste ponto do presente documento. Foram identificados mais facilitadores para as Empresas e Serviços do que para a Administração Pública e isso deve-se, com certeza, a uma maior intensidade de estudos e desenvolvimento da inovação na Empresas e Serviços.

Tabela 11 – Principais facilitadores à inovação

Principais facilitadores		Autor
Na Administração Pública	Suporte da gestão de topo Recompensas e prémios para a inovação Recursos para a inovação Diversidade Aprender com o exterior A inovação é responsabilidade de todos Experimentação e avaliação	Borins, 2001
	Impulso político Capacidade para inovar Crescimento de uma cultura de avaliação Mecanismos de sustentação da inovação <i>Drivers</i> de competitividade Factores tecnológicos ONG e empresas privadas geram inovação	Kock <i>et al.</i> , 2005
Nas empresas e nos Serviços	Fomentar a receptividade e a adaptação à mudança Estar atento à evolução da concorrência e do meio envolvente Ouvir os colaboradores e incentivar a apresentação de novas ideias Analisar as propostas apresentadas Recompensar as pessoas criativas Estimular a comunicação Fomentar o espírito crítico, anti conformismo, a experimentação Disponibilidade para assumir riscos Tolerar o fracasso Objectivos claros, conhecidos e quantificados	Dantas, 2001
	Cultura organizacional de apoio Gerar fluxo de ideias Confiar em campeões criativos para conduzir os esforços	Perel, 2002
	Apoio da gestão Gestão proactiva Assegurar o comprometimento da gestão de topo para apoiar as iniciativas inovadoras de melhoria Integrar a inovação na estratégia e nas actividades normais do negócio Desenvolver uma definição clara de inovação é importante Desenvolver um processo para gerir e melhorar a inovação Comunicar, consultar e educar	Oke, 2001 e 2004
	Planeamento tecnológico Orientação para o processo Suporte para experimentação Intensidade da I&D Políticas governamentais Coordenação inter funcional	Madanmohan, 2005

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Principais facilitadores		Autor
Nas empresas e nos Serviços (continuação)	Desenvolver um ambiente relacionado com o negócio de TIC Suportar as indústrias de <i>software</i> Desenvolver os RH <i>Clusterização</i> e Redes Investimento em I&D Desenvolver PME de serviços e encorajar <i>startup's</i> nos serviços Normalização Direitos de propriedade intelectual	OCDE, 2005
	Forte liderança Experimentação Foco no cliente Critérios de avaliação da inovação Envolvimento das pessoas e competência Estimular novas ideias e aceitar os “erros”	Loewe <i>et al.</i> 2006

Capítulo 3. Inovação na Administração Pública (AP)

O Sector Público, tal como já referido na introdução deste trabalho, tem um peso significativo no PIB. A nível europeu o sector Público representa 41,2%⁵ do PIB. Ao mesmo tempo, será de lembrar a importância de uma Administração Pública moderna e inovadora, na criação de condições para o fomento de um clima de empreendedorismo e dinamização da inovação nas empresas.

O estudo de Esser (2007) analisa se a Governação dos países a nível macro tem algum impacto na performance das empresas. Para tal, utilizou indicadores para a governação, bem como os indicadores do EIS para a performance da inovação. A análise concluiu que a correlação entre os seis indicadores compostos utilizados no âmbito do estudo (voz e *accountability*, estabilidade política/ não violência, eficácia da governação, qualidade da regulamentação, controlo da corrupção, aplicação da lei) variava, sendo que alguns apresentavam fortes correlações e outros, média ou pouca correlação com os resultados do EIS. Destes indicadores um deles, a eficácia da governação, está relacionado, em parte, com o desempenho da Administração Pública. O indicador de eficácia da governação é uma combinação da qualidade da resposta na prestação do serviço, a qualidade da burocracia, a competência dos servidores do estado, a independência dos serviços face às pressões políticas e a credibilidade do compromisso do governo com as políticas. Por definição, o grau de eficácia de um governo parece ter uma forte ligação com a performance das políticas de inovação. Os resultados das análises estatísticas suportaram esta presunção inicial tendo-se confirmado uma forte associação entre eficácia da governação e performance da inovação. Estas conclusões vêm também reforçar e sustentar a importância de uma Administração Pública moderna e inovadora.

Ao estudar a inovação na Administração Pública é inevitável olharmos para as reformas da administração ou a para a denominada “Nova Gestão Pública”. O debate em torno da nova gestão pública (NGP) foi uma das tendências internacionais mais impressionantes na Administração Pública durante os últimos 30 anos. A constatação do papel dominante da NGP na inovação do Sector Público torna importante conhecer os aspectos fundamentais da reforma, a discussão dos defensores e dos oponentes e o debate sobre porque alcançou a NGP esta autoridade enquanto perspectiva no Sector Público (Roste, 2005).

No presente capítulo, apresenta-se uma abordagem a esta questão analisando a relevância da NGP e das reformas na inovação na Administração Pública, bem como os processos e características da inovação na Administração Pública. A este propósito Vigoda-Gadot (2005) refere que nas últimas décadas a inovação recebeu alguma atenção, mas não foi totalmente integrada na abordagem da NGP, logo o seu impacto nas reformas correntes é ainda marginal.

⁵ Fonte: OCDE, 2007

3.1 A Reforma da Administração Pública e a Nova Gestão Pública

Apesar das discussões sobre a NGP, existem alguns princípios que são comuns a todos os casos de aplicação (Hood, 1991):

- Estilos de gestão seguindo os princípios do sector privado: um afastamento do estilo burocrático para o uso de novas técnicas e maior flexibilidade.
- Competitividade no sector público: a *rivalidade* é a chave de custos mais baixos e melhores padrões.
- Desagregação de Unidades: quebra de unidades anteriormente monolíticas e criação de unidades facilmente geridas onde os interesses da produção e de fornecimento estão separados.
- Gestão profissional: há um controlo activo, visível e discricionário das pessoas nomeadas ao mais alto nível. A *accountability* requer a atribuição clara da responsabilidade para a acção, não difusão do poder.
- Medidas e padrões explícitos do desempenho: há uma definição dos objectivos, das metas e dos indicadores de sucesso, expressos preferencialmente em termos quantitativos.
- Controlo dos resultados: há uma focalização nos resultados em detrimento dos procedimentos.
- Disciplina e redução de custos: incentivos para se “fazer mais com menos”.

Nos anos recentes as Organizações Públicas (OP) adoptaram um marketing governamental através da Nova Gestão Pública (NGP) que suporta o *downsizing*, a descentralização, a desburocratização, o *managerialismo* e a privatização.

Lane (2000) refere que as reformas do Sector Público (SP) têm como objectivos a alocação de recursos públicos ou a redistribuição dos recursos do Sector Público. Do mesmo modo, também a regulamentação pode ser objectivo da reforma por meio de vários esquemas de desregulamentação. Os três principais objectivos da reforma do Sector Público incluem:

- a) Eficiência – alocação de recursos e legislação;
- b) Equidade – redistribuição;
- c) Poupança – redução de custos.

Kooiman, Jan (1993) refere que se a base da gestão pública, até agora, tem sido a imitação da gestão privada, o actual desafio é a inovação, criando novos métodos de gestão para as características específicas do governo. E afirma que gerir a mudança na Administração Pública é gerir a rede. O autor vai mais longe e refere, que o desafio que o Sector Público (SP) enfrenta, hoje em dia, não é só eficiência mas também a capacidade de gerir e coordenar as diferentes instituições interrelacionadas, ao invés do actual sistema em que as instituições individuais seguem os seus próprios objectivos individuais.

Se há um contraste entre a preocupação tradicional da AP e a AP moderna é a alteração da ênfase na estabilidade para a mudança. Os gestores públicos não podem só

gerir de forma eficiente o trabalho nas suas organizações, têm de participar num processo mais político e estratégico de gestão de transformações em grande escala na rede de organizações, através das quais as políticas públicas são desenvolvidas e executadas.

A gestão pública e a política estão juntas na gestão da mudança a um nível inter organizacional. A reforma que decorreu durante 1980 e 1990 assentava nos três E's: eficiência, eficácia e economia com preocupação de eliminar desperdício e especificação de serviços e objectivos para assegurar a alocação de recursos. Actualmente estes aspectos (os três E's) têm algum valor, mas não chegam para conduzir as reformas. Eles pressupõem estabilidade, que não pode ser garantida. O problema das instituições ultrapassa a sua própria capacidade de lidar com eles. É necessário ter capacidade para lidar com a mudança estrutural e gerir as reformas a um nível inter organizacional. A questão é que quando é necessário que as organizações trabalhem em conjunto, as condições de crise minam a confiança necessária para o desenvolvimento de acções coordenadas o que torna tudo mais difícil.

As organizações públicas na nossa era simbolicamente variam entre tradicionais, prescritivas e inovadoras num imaginário contínuo. As tradicionais representam estagnação e desejam pouca ou nenhuma mudança. As inovadoras desejam muita aprendizagem e implementação inovadora de novas ideias e práticas. O posicionamento da organização na escala referida depende largamente da visão da gestão, da sua aceitação e encorajamento pelas modernas tendências e pela mudança (Maddock *et al.*, 1997).

Enquadrados que estão os temas da Nova Gestão Pública e das reformas na Administração Pública e analisado o seu impacto na inovação do Sector, descrevem-se no ponto seguinte as especificidades do processo de inovação no Sector Público.

3.2 O processo de inovação na Administração Pública

As modernas organizações públicas precisam de lidar simultaneamente com diversos tipos de ideias e processos inovadores a diversos níveis, isto é, a um nível individual, da unidade e de toda a organização. Além disso, devem referir-se as múltiplas barreiras na forma de vários grupos de interesse, cidadãos/clientes, organizações do terceiro sector, partidos políticos e os *media*. Consequentemente, a inovação na era de gestão actual do sector público é muito mais complexa do que na era da gestão clássica da AP (Vigoda-Godat, 2005).

A propósito da motivação para inovar no sector público e privado, Stam (2008), refere que um estudo recente (CBS, 2006) demonstra que os empreendedores inovam porque querem melhorar a qualidade dos produtos e serviços, aumentar a gama de produtos e serviços e só por último, porque querem aceder a uma maior quota de mercado ou a novos mercados.

Sobre as diferenças da inovação na AP e no sector privado, Koch (2005, p.1) refere, “Sim, chegamos definitivamente à conclusão que existem importantes diferenças entre muita da inovação que ocorre nas instituições Públicas e a do Sector privado. Deve no entanto, notar-se que a inovação é basicamente uma questão de usar a aprendizagem, isto é, usar as competências como base para encontrar novas formas de fazer as coisas, melhorando a qualidade e a eficiência dos serviços prestados. Sendo uma actividade de aprendizagem a inovação no sector Público tem de facto, muito em comum com a que ocorre numa empresa.”

A falta de competitividade é largamente referida para justificar a falta de incentivos à melhoria, contudo, a noção de que a relação entre o comportamento das empresas e a recompensa económica é a dinâmica central da inovação é simplista (Halvorsen *et al.*, 2005). Os referidos autores apresentam na Tabela 12 as principais diferenças (relevantes para a inovação) entre os sectores público e privado, acrescentando porém, que algumas empresas privadas são mais parecidas com o SP e algumas organizações públicas mais parecidas com privadas, logo, as diferenças devem ser analisadas cuidadosamente.

Tabela 12 – Principais diferenças relevantes para a inovação, entre o Sector público e privado

	Sector privado	Sector Público
Princípios organizacionais	O Mercado como processo de selecção de inovações. Perseguir o lucro, estabilidade ou crescimento do rendimento.	As novas políticas ou alterações às políticas como um processo de oportunidades de reestruturar as organizações públicas.
Estruturas organizacionais	Empresas de muitos tamanhos, com opções para novos participantes. Muitos tipos diferentes de inovações.	Sistema complexo das organizações com várias (e por vezes conflituosas) tarefas. Muitas inovações têm que ser encaixadas num complexo maciço de estruturas organizacionais.
Medidas de performance	Retorno do investimento, aumento de vendas, lucro. São muitas vezes fáceis de quantificar os benefícios da inovação.	Múltiplos Indicadores de desempenho e metas a atingir. Os benefícios das inovações são difíceis de avaliar.
Aspectos de gestão	Alguns gestores têm uma autonomia considerável e os bem sucedidos são recompensados com benefícios e promoções materiais substanciais. Os gestores perseguem as inovações que entendem serem importantes.	Quando há esforços para emular as práticas de gestão do sector privado, os gestores estão tipicamente sob níveis elevados do segurança política. Gestores bem sucedidos recebem benefícios materiais mais baixos do que os comparáveis ao sector privado. As grandes inovações necessitam de aprovação dos políticos ou são mesmo realizadas a pedido dos mesmos.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

	Sector privado	Sector Público
Relação com os utilizadores finais	É tipicamente o mercado que fornece o veredicto da inovação. Esta é frequentemente motivada pela necessidade manter ou aumentar a quota de mercado e o sucesso na inovação depende da compreensão das expectativas e necessidades do cliente.	Os utilizadores finais são o público em geral, visto tradicionalmente como os cidadãos. Houve esforços recentes para que o SP passasse a vê-los como clientes. As relações com os clientes foram pouco desenvolvidas, com a suposição que os funcionários públicos sabem melhor sobre os serviços requeridos e assim, sobre inovações relevantes.
Cadeia de fornecimento	A maioria das empresas são parte de uma ou de mais correntes de fornecimento, com as empresas maiores a organizar essas cadeias. As pequenas empresas podem encontrar trajetórias de inovação através das exigências das grandes empresas.	O sector público está dependente dos fornecedores privados para muito de seu equipamento e é um mercado importante para muitas empresas. Através do aprovisionamento público o SP pode impor padrões e outras características a fornecedores para que os mesmos introduzam inovações no sector.
Funcionários	A natureza da força de trabalho varia consideravelmente e as relações entre empregados e gestão variam de harmoniosas a odiosas. As motivações dos empregados são principalmente as económicas. Os empregados raramente são consultados sobre mudanças tecnológicas ou organizacionais, mas podem ser incentivados a fazer sugestões a respeito de como melhorar os produtos da empresa.	Os empregados do sector público são altamente sindicalizados. Muitos profissionais estão organizados em associações profissionais. Quando o <i>status</i> e o salário estão assegurados, muitos trabalhadores têm motivações idealísticas. Os funcionários podem opor-se às inovações e novo conhecimento que possa constituir uma ameaça à qualidade ou quantidade dos empregos ou dos serviços. Os funcionários podem procurar introduzir e influenciar inovações a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos.
Fontes de conhecimento	As empresas têm flexibilidade considerável para aceder a diversas fontes da inovação: informação dos consultores, associações sectoriais e investigadores do SP, mas muitas empresas pequenas limitaram os recursos para o fazer. Os esforços para reter a propriedade intelectual podem confinar a difusão de determinadas inovações. Existe uma considerável variação entre os diferentes sectores no que diz respeito à extensão em que os sistemas da inovação permitem às empresas alcançar o conhecimento relevante dos novos desenvolvimentos técnicos ou outros.	O sector público pode utilizar um vasto conjunto de fontes de inovação – informação relevante e conhecimento. Apesar de muitos recursos, parte do sector público pode ter constrangimentos na utilização de fontes privadas de conhecimento (à excepção da dos fornecedores). Estão a ser feitos esforços recentes para tornar as organizações do sector público mais conscientes dos assuntos de propriedade intelectual, no sentido de promover os esforços da inovação.

	Sector privado	Sector Público
Horizonte temporal	Curto prazo em muitos sectores. Embora algumas inovações possam ter horizontes muito longos, a maioria das inovações tem de se pagar no curto prazo.	Frequentemente longo prazo (isto significa que os responsáveis pelas decisões podem já não estar, na altura em que os resultados são conseguidos) embora muitas decisões tenham um horizonte mais curto. Os principais investimentos podem necessitar de ser apoiados por longos períodos.

As organizações não lucrativas, referem Hull e Lio (2006), enfrentam, no que à inovação diz respeito, um número de desafios únicos comparados com as organizações lucrativas incluindo o risco social e restrições nas acções estratégicas e financeiras. As maiores diferenças segundo Hull *et al.* são:

- Estrutura extensa de responsabilidades das organizações não lucrativas – as organizações não lucrativas enfrentam um conjunto alargado de dependências – exigências dos clientes e dos colaboradores, cumprimento da lei e outras exigências ao nível político. Estas entidades usam medidas subjectivas diferenciadas para avaliação que podem ser difíceis de atingir;
- Motivações e compensações aos funcionários – os funcionários das empresas lucrativas tipicamente são mais bem pagos e têm mais benefícios;
- Conjunto de objectivos da organização – para maximizar a mudança social, as organizações não lucrativas têm de equilibrar prestar serviços de qualidade e aumentar o leque de pessoas a quem prestam serviço. Das organizações lucrativas espera-se apenas lucros para os seus accionistas.

As organizações não lucrativas são extremamente avessas ao risco (devido à exposição pública qualquer falha numa área pode destruir a organização) e têm menor capacidade de aprendizagem devido à existência de pouca I&D especialmente em sectores em que a inovação não é necessária para sustentar a inovação. Devido à ligação aos mandatos políticos têm geralmente uma visão de curto prazo.

As organizações não lucrativas fazem mais inovação no processo do que produto devido ao reduzido risco e custo e aumento nos benefícios imediatos. Por outro lado a inovação nos produtos está muitas vezes bloqueada pelas principais políticas e regulamentação legal estabelecida. Assim, as organizações lucrativas terão tendência a adoptar inovações já provadas no “mercado” e recorrer a inovação cooperativa ou externa na medida em que reduz o risco e fica menos dependente da capacidade de aprendizagem organizacional.

No entanto, Stern (2007) apresenta outra perspectiva sobre o Sector público. Refere que apesar do sector ser considerado lento e ineficiente, contrastando com o ideal do sector privado, a situação não é exactamente verdadeira, ou seja, nem todas as empresas do sector privado são tão boas quanto se diz, nem o sector público é tau mau como se condena. Ao longo do tempo, as expectativas foram crescendo, a afluência dos

cidadãos também e existem muitos exemplos de inovação no sector público, algumas das quais ainda não experimentadas no sector privado. Acrescenta o autor que a mudança está a chegar de baixo, ou seja, as respostas inovadoras aparecem essencialmente por quem tem o contacto com os problemas sociais e não pelos políticos ou investigadores. Por fim, refere, no sector público ou privado, a mudança de cima para baixo é já do passado e as pessoas do sector público irão inovar se tal lhes for permitido.

Halvorsen *et al.* (2005) analisam as diferenças entre a inovação no sector Público e no Sector privado. Poder-se-ia pensar que a inovação foi transferida do Sector Privado para o Público, o que pode ter acontecido muitas vezes, mas obviamente, tendo em conta o conceito abrangente de inovação, a mesma também é gerada dentro do próprio Sector Público através de:

- Aquisição de tecnologia – introduz melhores tecnologias na produção dos serviços públicos. A transferência de tecnologia leva quase sempre a desenvolvimentos adicionais ou a adaptações o que envolve os funcionários do sector público em processos de inovação, quando a tecnologia é integrada no contexto específico da sua aplicação;
- Desenvolvimentos de tecnologia – muitas organizações públicas possuem áreas técnicas responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologia;
- Reformas administrativas e organizacionais – as reformas ficaram associadas à NGP que originou inovações conceptuais (por exemplo, privatização), administrativas e organizacionais (por exemplo, *managerialismo*) e nos sistemas de interacção (por exemplo, aumento da interacção entre o sector público e o privado);
- Novas políticas – permite a introdução de algo totalmente diferente. São frequentemente a base para inovações no sector público.

Não obstante não existirem interesses financeiros no Sector Público, apresentam-se várias explicações sobre as razões que levam à propagação das inovações nesse Sector (Halvorsen *et al.*, 2005):

1. Factores que dão impulso à inovação

- Políticas e metas políticas - sobretudo na proximidade de eleições há um aumento da criatividade e inovação política que origina um fomento de mudança e inovação no sector Público e privado;
- Opinião pública – pode impulsionar a inovação especialmente quando os *media* captam os sentimentos populares, chamando a sua atenção e amplificando-os. Este sentimento é normalmente de insatisfação da qualidade dos serviços e impelem a novas reformas e políticas;
- Acordos, leis, regulamentos e normas internacionais – podem muitas vezes impulsionar o sector público dos diferentes países;
- Desenvolvimentos tecnológicos e científicos;

- Outros desenvolvimentos sociais – factores de desenvolvimento ou incidentes podem impulsionar a inovação no SP: a demografia, crescimentos ou crises económicas, catástrofes naturais, guerras, entre outros.

2. Factores que “puxam” a inovação

- Necessidades e preferências dos utentes – apesar de críticas de que o Sector Público não considera as necessidades dos utentes poderem ter algum mérito em alguns contextos, a verdade é que as evidências sugerem que, pelo contrário, o sector reage às necessidades e expectativas de baixo para cima e de cima para baixo na cadeia hierárquica, através do contacto directo com os utentes e do processo democrático, respectivamente;
- Frustração organizacional com o *status quo* – os clientes ou os colaboradores podem sentir-se defraudados com a organização e levar a manifestações, que com a cobertura dos *media*, pode obrigar à implementação de reformas;
- Interdependência tecnológica – o inovador precisa frequentemente de recursos complementares que originam inovações noutros agentes.

Nos estudos realizados na AP e quando questionadas as pessoas sobre o que consideravam inovador nos seus programas, Borins (2001), chegou à conclusão as características das inovações no SP são semelhantes à do sector privado, seguindo a seguinte distribuição (como os respondentes deram múltiplas respostas os resultados ultrapassam os 100%):

- 60%- Holismo/abordagem sistémica e integrada, cooperação inter organizacional;
- 35%- Reengenharia;
- 35%- Aplicação de tecnologia;
- 35%- Diferentes métodos de entrega do serviço;
- 25%- Aumento da responsabilidade dos colaboradores ou dos cidadãos.

Os resultados obtidos sobre a origem das inovações foram os seguintes:

- 50% - Gestão intermédia e funcionários de primeira linha;
- 25% - De gestores de topo;
- 20% - Políticos;
- 15% - Grupos de interesse;
- 10% - Indivíduos fora do sector.

Estes resultados, de que as ideias inovadoras emergem de todos os níveis da organização leva a que as mesmas sejam tanto mais inovadoras quanto mais conseguirem estimular a inovação por toda a organização.

Sobre as fontes da inovação Borins (2001) conclui que:

- 50-60%- Problemas internos;
- 30%- Crises;
- 30%- Influencia política;
- 30%- Novas oportunidades;
- 10%- Nova liderança.

Estes resultados confirmam também a importância e a necessidade de garantir a participação de todos (a todos os níveis) na inovação, à semelhança dos princípios da Gestão pela Qualidade Total (TQM - *Total Quality Management*).

A tradição e as práticas laborais nas burocracias tornam extremamente difícil estimular novos serviços e inovação (Maddock e Morgan, 1997). A propósito do Sector Social e da Saúde referem que houve enormes mudanças estruturais nesses serviços na última década e o que agora é necessário é a focalização não só na implementação de boas práticas, mas na gestão de redes onde surgirão barreiras de comunicação e junção de práticas entre os organismos e os profissionais. É necessária uma mudança que promova activamente a colaboração entre profissionais e gestores e que motive os colaboradores a participar na mudança. A questão é que se há alguns inovadores nos serviços, há muitas e mais poderosas barreiras à mudança social.

A resistência à mudança é compreensível na Europa, na medida em que aqui há um historial político de utilizar a mudança para reduzir custos. Isto criou uma falta de confiança nos esforços de transformação da Administração Pública constituindo um problema real, para os que procuram transformar e democratizar os serviços no interesse dos clientes. Os gestores precisam que os colaboradores, não só aceitem a reestruturação, novas funções e medidas de performance, mas também precisam deles para participar activamente nas iniciativas de qualidade e no desenvolvimento de novos serviços. É difícil quebrar as barreiras geradas por profissionais treinados, com anos de trabalho, onde as pessoas desconfiam das razões para mudar, especialmente se vêm de cima.

Sobre a necessidade de estudar a inovação no Sector Público, Vigoda-Gadot *et al.* (2005) referem que a inovação e a aprendizagem organizacional foram identificadas como essenciais para a performance organizacional. Estes vectores centrais são estudados em múltiplas disciplinas e têm sido identificados como mediadores na relação orientação para o mercado – performance. No entanto, a pesquisa realizada neste âmbito tem sido conduzida predominantemente no sector privado. A distinção entre aprendizagem organizacional e orientação inovadora é da maior importância para a compreensão da mudança organizacional especialmente nas organizações públicas. Estas organizações exibem um crescimento de aprendizagem e inovação, por exemplo, no que respeita à utilização de tecnologias de informação e resposta a solicitações dos clientes.

Para além disso, aprendizagem e inovação podem ser mais distintas em organizações públicas, do que em privadas. Nas públicas, muita coisa é aprendida a nível individual, no entanto a aprendizagem colectiva apresenta algumas dificuldades, o que pode ser explicado pelas suas características burocrática e prescritiva. A performance (*output* produtivo de valor de um sistema, na forma de bens ou serviços) e inovação são positivamente afectadas pela aprendizagem organizacional através da aquisição e transferência de conhecimento. Aprendizagem organizacional e inovação encontram-se

positivamente relacionadas com performance, separadamente ou em combinação, ou seja, são vectores da performance.

O desafio crítico para qualquer organização é criar uma cultura e clima que maximize a aprendizagem e inovação, quer a nível teórico, quer a nível prático, para atingir uma performance superior e vantagem competitiva. A *learning organization* ideal no Sector Público é a que apresenta aprendizagem colectiva com origem na gestão e nos funcionários. Deve ser conscienciosa e coerentemente planeada para responder a vários níveis organizacionais de receptividade da aprendizagem, bem como orientada para os resultados, segundo uma matriz de aprendizagem organizacional. Os comportamentos e relacionamento numa *learning organization*, são estruturados para gerar e disseminar informação pertinente para a implementação da missão.

A necessidade de aprendizagem e inovação nas organizações públicas é frequentemente iniciada como resposta a reformas do governo. Essas reformas visam a mudança e a reinvenção do Sector Público, enquanto adoptando os cinco E's da nova gestão pública: economia, eficiência, eficácia, excelência e empreendedorismo para aumentar a aprendizagem organizacional e responder às rápidas mudanças do ambiente (Lane, 2000). A aprendizagem organizacional e inovação nas organizações públicas visam frequentemente atingir os objectivos das reformas, ultrapassar o medo da privatização ou buscar novas formas de melhoria. O sucesso depende, em larga escala, do compromisso e da extensão do apoio da gestão.

O desenvolvimento de um projecto para descentralizar o trabalho, como exemplo de inovação foi analisado por Osborne (1996), que retira como conclusões:

- 1- É vital compreender a inovação ou outra actividade organizacional no contexto inter organizacional. A sua direcção será condicionado por esse contexto mas também actuará para influenciar o contexto.
- 2- Dentro do contexto cinco factores têm de ser negociados
 - a. A importância das organizações serem sistemas abertos;
 - b. O papel que os gestores podem ter;
 - c. A natureza não racional dos decisores e seu impacto no processo de inovação;
 - d. O impacto dos factores políticos na determinação da direcção e avaliação;
 - e. O significado para a vida organizacional de factores institucionais e a procura da sobrevivência organizacional.

Conclui, por fim, que não há soluções simples nem um único modelo para gerir essa complexidade. É preciso uma abordagem flexível e não entrar em pânico quando ocorre o inesperado. É importante salientar a flexibilidade, pois não é um factor frequentemente encontrado nas grandes organizações públicas altamente formais, onde há a tentativa de definir tudo até ao mais ínfimo pormenor. Isso retira maleabilidade, criatividade e capacidade de resposta perante situações não previstas. Pensa-se, aliás, que este aspecto leva ao foco na definição e não na acção, na concepção e não na resposta.

Vigoda-Gadot *et al.* (2005) vêm a inovação no Sector Público, como uma construção multidimensional com quatro dimensões:

- Criatividade,
- Assumpção de riscos,
- Abertura organizacional e
- Orientação para o futuro.

As organizações inovadoras devem, pois, ser criativas, arriscadas e abertas.

A categorização das variáveis da inovação levou Rogers (1995) a dividi-las entre características individuais, características internas da organização e características externas à organização. Um exemplo da primeira é atitude da gestão de topo face à mudança ou dos restantes membros que assumem o papel de liderança. O grau de abertura da organização é citado como característica externa. Grau de centralização, formalismo, complexidade, inter comunicabilidade, folga organizacional e tamanho, são características internas à organização.

Teoricamente, seria possível formular hipóteses sobre a forma como estas variáveis estabeleceriam relações positivas ou negativas na organização. No entanto, conforme verificado em estudos empíricos, o tamanho e direcção dos seus efeitos não parecem consistentes. Assim, analisar variáveis à inovação isoladamente não é suficiente para perceber, em profundidade, a adopção da inovação pelas organizações. Estudos que se focalizam no processo da inovação que apareceu a partir de 1970 examinam o processo pela sequência dos estádios ao longo do tempo. Estes estudos enfatizam os aspectos qualitativos mais do que os quantitativos e analisam o processo da inovação sobre um período de tempo, ao invés de um único ponto no tempo.

Hunmin (1997) realizou um estudo das características organizacionais e do processo da inovação nos governos locais que foram premiados pelo seu sucesso. Hunmin teve em conta os estudos de Rogers (1995) e Meyer e Goes (1988). Ao analisar inovações tecnológicas, Meyer e Goes (1988) dividem o processo da inovação em: conhecimento-consciência, avaliação-escolha e adopção-execução. Por outro lado, Rogers (1995), baseado em vários estudos precedentes, endereça cinco fases do processo da inovação: definição da agenda, combinação, clarificação, redefinição/reestruturação e integração na rotina.

Ao comparar estes dois estudos, pode-se dizer que são similares, na medida em que ambos vêm o processo da inovação como atravessando a consciência, a avaliação/ajuste, e os estágios da execução. Contudo, enquanto Meyer e Goes (1988) se focalizam em inovações tecnológicas, Rogers (1995) enfatiza o relacionamento entre as organizações e a inovação, não obstante o tipo de inovação. Dependendo das características principais do processo da inovação, Rogers (1995) identifica três tipos de sistemas da difusão: centralizado, híbrido, e sistemas descentralizados. As difusões de inovações científicas iniciais exibem características que correspondem ao sistema centralizado da difusão, enquanto as mais recentes inovações, especialmente aquelas

ocorridas nos governos locais, podem ser descritas pelo sistema descentralizado. Ao contrário do que acontece no sistema centralizado, na inovação descentralizada o sistema é difundido através das redes horizontais entre pares, mais do que de uma maneira *top-down* por peritos em I&D. No sistema descentralizado, as decisões sobre inovações são tomadas pelas unidades locais baseadas na avaliação informal, enquanto no sistema centralizado, as mesmas são realizadas por dirigentes superiores e por peritos técnicos. Outra característica do sistema descentralizado é que a adoção ocorre espontaneamente sem planeamento sistemático e há um grau elevado de adaptação e de reinvenção local, face à inovação original. No sistema híbrido, é possível constatar-se características dos dois tipos de sistemas.

Assim, Hunmin considerou as seguintes variáveis de inovação:

1. Ambiente interno da organização
 - Tamanho, centralização, formalização, complexidade, poucos recursos e atitude para a mudança.
2. Ambiente externo da organização
 - Tamanho da população, abertura do sistema, proximidade a outras organizações inovadoras, inter conectividade e apoio do nível superior dos governos,

Deste estudo, nos governos locais, foram extraídas algumas implicações importantes para a inovação do Sector Público:

- 1- Para ser capaz de desenvolver a inovação em serviços públicos a organização pública não tem que ter grande dimensão ou abundância de recursos;
- 2- Uma vez que três quartos das inovações foram concebidas e realizadas pela generalidade dos funcionários dos departamentos e apenas um número muito pequeno de inovações foi desenvolvido por pessoal especializado, ficou demonstrado que o conhecimento especializado não é uma necessidade para a capacidade de inovar;
- 3- As organizações mais inovadoras tendem a ser menos centralizadoras e menos formais, nas suas estruturas de tomada de decisão. Assim, é importante ter flexibilidade no desempenho da missão - mais eficaz do que uma conformidade estrita às regras e aos procedimentos - e uma estrutura horizontal ou *bottom-up* na tomada de decisão;
- 4- Os governos locais bem sucedidos promovem a inovação nos serviços públicos desenvolvendo uma análise compreensiva e integrada dos serviços, redesenhando ou reinventando os papéis existentes no governo, orientando-se para o cliente e/ou para o resultado e incorporando a participação do cidadão através da transferência ou responsabilização. A maioria deles realiza múltiplas parcerias com vários grupos, no sector privado e com entidades públicas;
- 5- O processo da inovação nos governos locais mostra que as inovações surgem, para resolver os problemas identificados geralmente, pelas próprias entidades públicas ou como resposta a alterações legislativas. A maioria das inovações no governo local surge de dentro da própria organização. Nos processos de inovação são envolvidas em papéis chave pessoas com uma atitude positiva perante a mudança;
- 6- Adoptar uma inovação com planeamento detalhado é tão raro quanto adoptá-lo sem nenhum plano. Na maioria das vezes, as actividades de planeamento são efectuadas apenas para o desenvolvimento do programa. As inovações identificadas são geralmente modificadas e reajustadas, de alguma forma, quando são postas em

prática. Ao mesmo tempo ocorre uma reestruturação organizacional como forma de adaptação à inovação, sendo a mais frequente a criação de uma nova Unidade.

Em resumo, a inovação bem sucedida no governo local pode ser conseguida com ideias novas, com flexibilidade e com uma cultura organizacional comprometida com a mudança. A maioria das inovações no governo local, são ideias pequenas mas criativas que podem trazer efeitos positivos e substanciais para a eficiência, o *accountability*, a satisfação do cliente e a qualidade dos serviços públicos. Os casos do estudo, refere Hunmin (1997), demonstram que há inúmeras formas do Sector Público resolver os seus mais profundos e enraizados problemas sem passar necessariamente pela privatização dos serviços. Demonstra-se também que aqueles que adoptam inovações com sucesso não requerem necessariamente de investimentos enormes e mudanças arrebatadoras, como geralmente se pensa. Ultrapassar esta ideia errada, mas comum, é um começo para a inovação.

3.3 A situação actual da inovação no Sector Público português

Fazendo uma breve pesquisa da situação da inovação do Sector Público em Portugal encontram-se quatro instrumentos essenciais:

1. O PRACE – Reforma da Administração Pública;
2. O Simplex – Modernização da Administração Pública;
3. O Plano tecnológico – Políticas integradas de inovação;
4. O QREN – Financiamento.

3.3.1 O PRACE

Em Portugal, o XVII Governo Constitucional português, pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tem como Objectivos:

- Modernizar e Racionalizar a Administração Central;
- Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração;
- Tornar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.

Para atingir estes Objectivos, o PRACE estabeleceu as seguintes Linhas Estratégicas de Acção:

1. Reestruturar/Racionalizar a Administração Directa e Indirecta em função das Missões dos Ministérios, e respectivas entidades, e do Programa de Governo.
2. Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação.
3. Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado.
4. Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços.

5. Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes.
6. Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação.
7. Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Directa do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II (Nomenclaturas de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos).
8. Reforçar a proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers, Internet, contractualização local de serviços*). Neste seguimento desenvolver, numa lógica de *one-stopshopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos).
9. Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado.
10. Implementar as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e teste em pilotos.

3.3.2 O Simplex

À medida que se exigem serviços públicos mais rápidos, modernos e eficazes, a Administração Central vai-se apropriando de ferramentas e metodologias há muito usadas pelo sector empresarial privado. Desenvolver uma governação por processos, criar mecanismos de controlo e avaliação, introduzir medidas correctivas e monitorizar as melhorias fazem parte dos objectivos da modernização administrativa conduzida desde 2005 pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e, desde Maio de 2007, pelo gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa. Esta reforma visa levar por diante medidas que facilitem a vida de cidadãos e empresas, assumindo riscos e avaliando os resultados.

A Secretaria de Estado para a modernização Administrativa, foi criada para coordenar a operacionalização das iniciativas de modernização administrativa, sistematizadas no programa SIMPLEX. Este é um vasto programa de simplificação que pretende reduzir a burocracia, melhorar a relação dos cidadãos com os serviços públicos, tornar Portugal mais competitivo e a Administração Pública mais eficiente. É gerido com transparência e presta contas sobre os compromissos assumidos. Constitui um exemplo de uma nova cultura de serviço público que passa por transformar os obstáculos em desafios, os problemas em vantagens.

Com base nestas grandes linhas de acção os organismos da Administração Pública estão a desenvolver programas e projectos no sentido de se modernizarem e de inovarem.

3.3.3 O Plano Tecnológico

O Plano Tecnológico surge do reconhecimento de que o crescimento económico é condição necessária para a elevação do padrão de vida médio em Portugal, torna-se imprescindível ajustar os instrumentos de política por forma promover um maior dinamismo e adaptabilidade pela inovação, Uma das apostas estratégicas do XVII Governo Constitucional para promover o desenvolvimento sustentado em Portugal é o Plano Tecnológico. O Plano Tecnológico não é mais um diagnóstico. É um plano de acção para levar à prática um conjunto articulado de políticas que visam estimular a criação, difusão, absorção e uso do conhecimento, como alavanca para transformar Portugal numa economia dinâmica e capaz de se afirmar na economia global. Consciente de que entre os maiores entraves ao crescimento económico estão precisamente a qualidade dos recursos humanos, a capacidade tecnológica e a permeabilidade à inovação, reconhece-se, também, a existência de falhas no actual sistema nacional de inovação. Com o apoio dos anteriores Quadros Comunitários, construiu-se um vasto conjunto de infra-estruturas científicas, tecnológicas e de apoio à inovação. Falta, no essencial, uma maior articulação de todo esse sistema, interligação e cooperação entre os actores relevantes, nomeadamente, entre os laboratórios públicos de I&D, os estabelecimentos do ensino superior, as empresas e as associações empresariais.

No Plano Tecnológico, reconhece-se a necessidade de qualificar os portugueses e estimular a inovação e a modernização tecnológica, colocando no terreno políticas que acelerem o actual processo de mudança do padrão de especialização da economia portuguesa, no sentido da produção de bens e serviços diferenciados, apoiados em actividades de investigação e desenvolvimento e cada vez mais vocacionados para os mercados externos. Como culminar deste enquadramento foram estabelecidas acções a desenvolver nos três eixos seguintes:

1. Conhecimento – Qualificar os portugueses para a sociedade do conhecimento fomentando medidas estruturais vocacionadas para elevar os níveis educativos médios da população, criando um sistema abrangente e diversificado de aprendizagem ao longo da vida e mobilizando os portugueses para a Sociedade de Informação.
2. Tecnologia – Vencer o atraso científico e tecnológico apostando no reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, reconhecendo o papel das empresas na criação de emprego qualificado e nas actividades de investigação e desenvolvimento (I&D).
3. Inovação – Imprimir um novo impulso à inovação, facilitando a adaptação do tecido produtivo aos desafios impostos pela globalização através da difusão, adaptação e uso de novos processos, formas de organização, serviços e produtos.

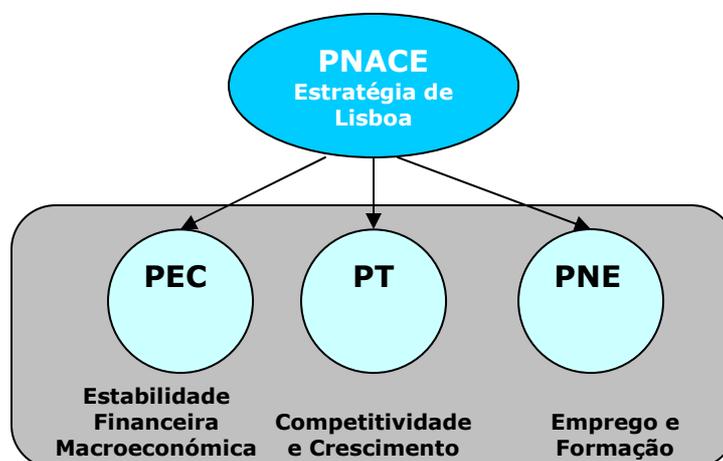
Para além destes eixos existem vertentes transversais que incluem:

1. Promover o desenvolvimento das instituições que governam os mercados e que regem o sistema de incentivos no qual os agentes económicos actuam;

2. Explorar economias de rede, promovendo a interacção entre os diferentes agentes da inovação, sem esquecer a sua ligação ao território;
3. Criar mecanismos alternativos de financiamento, como forma de contornar as falhas de mercado nos domínios do Conhecimento, Tecnologia e da Inovação.

O Plano Tecnológico visa, não só apoiar os agentes individuais, mas também reforçar a sua acção sistémica. Enquadrado na estratégia de Lisboa e enquanto pilar do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE 2005/2008), dá concretização às suas dimensões de Inovação, Investigação e Qualificação, entendidas como vectores determinantes para a mudança do posicionamento competitivo de Portugal, para o aumento da produtividade e para o desenvolvimento duma economia baseada no conhecimento (Figura 13).

Figura 13 – Esquema de integração do PNACE, PEC, PT e PNE (Plano Tecnológico, Coord. Zorrinho, 2004)



PNACE- Plano Nacional Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008
PEC- Plano Estabilidade e Crescimento
PT- Plano Tecnológico
PNE- Plano Nacional de Emprego

Embora focado nas áreas do conhecimento, tecnologia e inovação, pela sua transversalidade e pelo esforço que constitui no sentido de promover uma coordenação efectiva das políticas que, nas diversas áreas, concorrem para o desenvolvimento económico, o Plano Tecnológico constitui uma peça fundamental para aumentar a médio prazo o bem-estar dos portugueses.

Sendo um programa de iniciativa pública, o Plano Tecnológico, pretende apoiar e incentivar as pessoas, as empresas e as instituições nos seus processos de inovação, independentemente do sector económico ou social em que desenvolvem a sua actividade. Tal como já foi referido, o Plano Tecnológico pretende, ainda, promover sinergias e ganhos de dimensão, fomentando redes e parcerias.

Um sistema nacional de inovação abrange aspectos relacionados com a formação e criação de conhecimento (anteriormente referidos) e com a sua transferência e adopção por parte dos agentes económicos. Pode identificar-se um conjunto de actividades

essenciais ao bom funcionamento de um sistema de inovação e estão, por isso, contemplados no Plano Tecnológico:

- Aquisição de competências e enriquecimento do capital humano através da educação e da formação;
- Criação de conhecimento e oferta de investigação e desenvolvimento;
- Emergência de novos mercados de produtos e serviços;
- Criação de padrões e requisitos de qualidade dos novos produtos e serviços;
- Criação e transformação de organizações empresariais e de instituições públicas adaptadas ao processo de inovação;
- Transacção e competição por via do mercado e através da criação de redes;
- Incubação de novas actividades pelo acesso a pessoas, equipamentos e apoio administrativo;
- Financiamento dos processos de inovação, com o intuito de melhorar a comercialização do *conhecimento* e da sua adopção;
- Oferta de serviços de consultoria, incluindo de transferência de tecnologia, apoio legal e informação comercial, relevantes para os processos de inovação.

Em síntese, o Plano Tecnológico é um instrumento de política de referência que concretiza um compromisso central do Governo e cuja implementação visa aumentar a capacidade competitiva do país através do Conhecimento, Tecnologia e Inovação.

3.3.4 O QREN

Foi lançado, no final de 2007, o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), de 2007 a 2013, onde é claríssima uma aposta expressa na modernização e na inovação na Administração Pública. O QREN assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio cultural e de qualificação territorial. Esta missão será realizada num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

Este grande desígnio estratégico é indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal. A sua prossecução é assegurada pela concretização de três grandes Agendas Operacionais Temáticas, incidem cada uma delas sobre um domínio essencial de intervenção – o potencial humano, os factores de competitividade da economia e a valorização do território.

A Agenda Operacional para os Factores de Competitividade abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da actividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto. Essa Agenda compreende, como

principais vectores de intervenção: estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico, incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização, instrumentos de engenharia financeira para o financiamento e partilha de risco na inovação, intervenções integradas para a redução dos custos públicos de contexto, acções colectivas de desenvolvimento empresarial, estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação, redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional e, ainda acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos.

É neste programa Operacional que se integra o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) que visa criar condições para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, através do desenvolvimento de operações estruturantes orientadas para a redução dos denominados “custos públicos de contexto” no seu relacionamento com os cidadãos e as empresas. O SAMA tem como objectivos:

- a) A qualificação do atendimento dos serviços da Administração Pública, conjugando uma lógica de proximidade com critérios de racionalização de estruturas;
- b) A racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública e a simplificação, reengenharia e desmaterialização de processos;
- c) O desenvolvimento de uma Administração Pública em rede, com recurso ao uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação enquanto infra-estrutura de suporte ao processo de modernização administrativa;
- d) A promoção de iniciativas integradas de modernização, assegurando a articulação entre as três principais dimensões de intervenção (pessoas, organização e tecnologia) como forma de geração da massa crítica e das competências transversais necessárias à continuidade e sustentabilidade deste tipo de processos, para além do horizonte definido para o respectivo financiamento.

Estes instrumentos e programas criados no âmbito governamental demonstram bem a consciencialização de Portugal na necessidade de uma forte aposta sistémica e integrada na inovação. Este é o caminho traçado, apesar de se encontrar ainda em curso, com muito por realizar. O sucesso dependerá da capacidade de implementação, de persistência e de avaliação e melhorias permanentes.

O presente estudo exploratório tem em conta este enquadramento que se acaba de realizar e pretende trazer informação adicional para o desenvolvimento da inovação na Administração Pública.

Os capítulos que se seguem descrevem o método e os resultados obtidos nesta investigação.

Capítulo 4. Método e resultados obtidos

4.1 Método

4.1.1 Os Serviços de Atendimento

Os Serviços de Atendimento (SA) da Administração Pública constituem a face visível da mesma, por interagirem directamente com o cidadão/cliente. Desta forma os seus colaboradores estão em posição privilegiada de identificarem e perceberem as necessidades dos seus clientes. Os Serviços de Atendimento seleccionados como área de estudo são eminentemente Administrativos.

Foram considerados os Serviços de Atendimento de um Sector da Administração Pública, que por razões deontológicas não é revelado. Os Serviços de Atendimento estudados prestam informações, recebem requerimentos e emitem declarações sobre todas as matérias do âmbito do Serviço.

A distribuição dos atendimentos por áreas a nível nacional é a seguinte:

- Atendimento a pessoas singulares – 61%;
- Atendimento de Pessoas Colectivas – 4%;
- Tesouraria – 35%.

Apresenta-se, de seguida, a Tabela 13 com um conjunto de Indicadores dos Serviços de Atendimento estudados.

Tabela 13 – Indicadores dos Serviços de Atendimento estudados (Relatório de caracterização dos SA, 2º semestre de 2005, data de 2006-05-06)

Indicadores gerais	
População Residente	9.865.375
N.º de Concelhos	278
N.º de Freguesias	4.037
N.º de Serviços de Atendimento	412
N.º de Serviços de Atendimento permanente	352
N.º de Serviços de Atendimento de Funcionamento Periódico	60
N.º Total de Colaboradores no Atendimento – <i>Front-Office</i>	1.752
N.º Total de Atendimentos do 2º Semestre de 2005	8.062.324
N.º Médio Diário de Atendimentos	63.606

Serviço de Atendimento é a designação genérica que engloba as diversas tipologias de serviços: Serviços Informativos (Localizados nas Sedes dos Distritos), Serviços Locais (Localizados nas Sedes Concelhias), Balcões de Atendimento

(Localizados em algumas Freguesias) e Postos de Atendimento na Loja do Cidadão (Localizados nas Lojas do Cidadão).

O conjunto de serviços/produtos disponibilizados ao público nos diferentes Serviços de Atendimento não é homogêneo, no entanto, como regra geral, actuam no domínio da prestação de informação, do recebimento de valores, da entrega de impressos, da recepção de documentos, entre outros, de acordo com funções associadas a cada tipologia de Serviços de Atendimento.

O âmbito do serviço prestado está relacionado com a área de intervenção do sector em causa. Desta forma os colaboradores dos Serviços de Atendimento têm de dominar um vasto conjunto de informação. Para além de terem de dominar a informação, têm de compreender e saber utilizar o Sistema de Informação que suporta a generalidade das áreas de intervenção. É ainda essencial aos colaboradores do atendimento o perfil comportamental, ou seja saberem ser e estar, saberem relacionar-se com os clientes, saberem comunicar eficazmente para estarem aptos a realizar atendimentos adequados. Por regra cada serviço tem um coordenador que por vezes acumula mais do que um serviços de atendimento.

A quase totalidade dos clientes dos Serviços de Atendimento é de nacionalidade portuguesa (95,8%). Tratam-se maioritariamente de clientes do género feminino (62,1%). A idade média dos clientes situa-se nos 43 anos, sendo que aproximadamente metade dos clientes tem entre 25 e 44 anos (47%). No que respeita ao nível de escolaridade sobressai o 1º ciclo com 30,6% de clientes. Quase dois terços dos clientes detêm, no máximo, a escolaridade obrigatória completa (61,8%). São sobretudo trabalhadores por conta de outrem (40,1%), os clientes dos SA, situando-se nos 15,6% os trabalhadores liberais.

4.1.2 Amostra e procedimentos

Existindo cerca de 350 Serviços de Atendimento permanentes no âmbito do estudo, foram enviados questionários a 283 destes, na medida em que se excluíram os balcões de atendimento, por já existir um SA de base concelhia questionado, porque nalguns casos o coordenador do balcão e do serviço local são a mesma pessoa e por estes só representarem 10% dos atendimentos totais realizados. Foram preparados e enviados (no final de Novembro de 2007) os questionários, em envelope contendo para além do questionário, um outro envelope RSF para inserção da resposta e reenvio para o remetente. Os envelopes foram endereçados aos Coordenadores dos SA a quem foi solicitado que respondesse ao questionário. Foi garantido o anonimato e confidencialidade da informação, no sentido de assegurar que a resposta não seria condicionada e para que todos respondessem livremente. Para evitar desconfiança e assegurar total franqueza dos respondentes não foram solicitados nenhuns dados identificativos. Foram recebidas 99 respostas entre Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Os respondentes pertencem a uma população constituída, na sua maioria, por assistentes administrativos e chefes de secção. Pouco mais de metade detém o ensino secundário e quase um terço concluiu o 3º ciclo do ensino básico (actual 9º ano de escolaridade). Três quartos dos colaboradores têm idade entre os 41 e os 60 anos, predominando o intervalo etário entre os 51 e os 60 anos. Metade dos colaboradores trabalham há mais de 20 anos na organização. A maioria dos colaboradores vem exercendo funções de atendimento desde o seu ingresso na instituição.

4.1.3 Instrumento de recolha de dados

Foi preparado um questionário contendo perguntas abertas, pois dada a escassa informação sobre a matéria em estudo nos Serviços de Atendimento da Administração Pública portuguesa, um questionário com questões fechadas não seria potencialmente tão rico e fiel, do ponto de vista da informação recolhida. Foi feito um pré – teste através da aplicação do questionário a um número restrito de elementos do atendimento e através do seu feedback o mesmo foi revisto. O questionário (ver Anexo I) foi apresentado em quatro partes: apresentação do estudo a realizar, barreiras, facilitadores e sugestões. Para as três últimas partes, foram realizadas respectivamente as seguintes questões:

1. Quais são, na sua opinião, as 3 principais barreiras à inovação nos serviços públicos.
2. Quais são, na sua opinião, os 3 principais facilitadores da inovação nos serviços públicos.
3. Se tivesse que sugerir aos seus superiores formas de melhorar a inovação no seu serviço, o que lhes diria? Por favor, apresente 3 sugestões.

4.2 Resultados

Foram compiladas para um documento todas as respostas obtidas (ver Anexo II) e posteriormente classificadas em categorias. Apesar de terem sido consideradas, numa fase inicial, categorias recolhidas na análise bibliográfica (Mohen, 2000; OCDE; Mostafa, Borins 2004; Schatz, Malikova *et al*, 2005; Loewe e Dominiquini, 2006; Andrews, 2007) as respostas indicaram novas categorias que por essa razão foram assumidas.

4.2.1 Categorias de barreiras

Os tipos de barreiras identificados são de seguida apresentados de forma detalhada de acordo com as respostas aos questionários (ver resumo na Tabela 12).

1. Falta de competências e formação dos RH – esta categoria inclui todas as afirmações que expressam a falta de formação inicial e ao longo do tempo, mas também as que se referem à existência de pessoas sem perfil, as que são integradas sem qualquer formação, bem como o processo de recrutamento que não assegura pessoas competentes para a função. Apresentam-se exemplos de afirmações recolhidas no âmbito desta categoria de barreira:

- “Insuficiente formação dos colaboradores.”
- “A preparação dos colaboradores é inadequada e fora de tempo.”
- “Muito pouca formação.”
- “Formação insuficiente nas áreas fundamentais (contribuições e prestações).”
- “Insuficiente formação dos colaboradores - para todos e não só para alguns.”
- “Falta ou deficiente critério nas admissões para a função pública, tendo como consequência funcionários sem qualquer perfil para a função que desempenham e falta de renovação dos seus quadros.”
- “Má colocação de recursos humanos em serviços de atendimento - é grave colocar pessoas sem perfil para a função.”
- “Falta de profissionais qualificados e com capacidade de inovar.”
- “Capacidade e competências profissionais para o desempenho da função insuficientes: baixo nível de qualificação profissional e académica, formação profissional escassa e descontínua e por vezes desadequada ao desempenho da função.”
- “Para mim a principal barreira é sem dúvida a falta de Formação. Quanto mais formação, melhor preparados estão os colaboradores para o atendimento.”

2. Falta de reconhecimento, recompensa e motivação – esta barreira prende-se com afirmações tais como falta de apreço pela função, pouca dignificação da carreira, remuneração inadequada, falta de incentivos, falta de compensações, falta de progressão na carreira, falta de definição do estatuto do Coordenador do SA. É também referida a valorização de funcionários das áreas de *back office* sobre os do atendimento. Exemplos recolhidos neste tipo de barreira:

- “Falta de incentivos à Inovação e Medidas de Política facilitadoras.”
- “Desmotivação e imobilismo: estagnação da progressão na carreira; nível salarial insatisfatório; pouca sensibilidade ao bem-estar, às necessidades e problemas pessoais de cada colaborador.”
- “Patamar de retribuição pautado por deficiências no que concerne à função atribuída, não constituindo um dos factores incrementadores no processo motivacional do trabalho.”
- “Nunca foi muito esclarecida a situação dos Coordenadores dos Serviços Locais. Pois aqui, a posição de chefia do serviço é pouco remunerada em comparação com outros serviços públicos. E, também sofrem a injustiça de não terem subido na carreira.”
- “Não existência de equilíbrio e igualdade entre todos os funcionários de todos os ministérios.”
- “Não há incentivos da parte dos organismos ao desenvolvimento dos funcionários, não se sentindo os mesmos motivados a fazer algo que saia da rotina”.
- “Cumprimento de objectivos, sem a correspondente retribuição salarial.”
- “Desmotivação - na minha opinião pode ser resultante de diversos factores, tais como, remuneração baixa, alteração sucessiva de metas e objectivos na carreira pública que provocam sentimentos de perda e desanimo, etc.”

- “Claramente entendo que a falta de incentivos cria alguma insatisfação e letargia sobretudo nos funcionários de idade mais avançada.”
 - “A administração pública demonstrar apreço pelo trabalho dos seus funcionários, incentivando-os a fazer um trabalho cada vez melhor.”
3. Falta de condições de trabalho e instalações adequadas – esta barreira refere-se essencialmente à necessidade de instalações adequadas, bem conservadas, sem barreiras arquitectónicas e com áreas próprias para sala de espera e atendimento personalizado. Também foram incluídas nesta barreira a falta ou inadequação de meios materiais, como por exemplo o sistema de gestão de filas de espera e em muito pequena escala aspectos relacionados com materiais de uso corrente. Seguem-se exemplos integrados nas respostas aos questionários:
- “Condições de trabalho precárias (instalações degradadas).”
 - “Instalações sem qualidade, sendo o maior obstáculo à inovação. Não favorecem os utentes, não dignificam os funcionários.”
 - “Instalações inadequadas ou bastante degradadas que originam mau ambiente de trabalho e dificuldades nos acessos para os utentes que deles necessitam.”
 - “Os locais de atendimento não são compatíveis com o necessário ao utente, nomeadamente as instalações que são muito precárias, até mesmo inadmissíveis para serviço público.”
 - “Criação de meios de trabalho adequados, principalmente de postos de trabalho com condições de atendimento.”
 - “Espaço interior insuficiente que dificulta a implementação do atendimento mais personalizado. Não existe espaço para sala de espera.”
 - “Instalações com enormes deficiências, pouco programadas para o atendimento. Os balcões continuam a ser palco de autênticas feiras – “ do tipo Casas do Povo “. É necessário assumir de que o atendimento personalizado é cada vez mais uma exigência de um serviço público eficaz.”
 - “As boas condições do espaço físico do atendimento são muito importantes, o que por vezes não acontece. Não há uma maior privacidade, o ruído por vezes interfere nos atendedores e provoca alguma desconcentração.”
4. Resistência à mudança – este aspecto vem muitas vezes associado à idade avançada dos colaboradores do atendimento, conservadorismo e falta de interesse em inovar. Inserem-se alguns exemplos:
- “Acomodação/ vícios vários. Desmotivação em relação a novas aprendizagens.”
 - “Envelhecimento dos colaboradores pouco receptivos à inovação”.
 - “Idade avançada dos prestadores dos serviços públicos pouco susceptíveis às situações de mudança.”
 - “Comodismo associado à idade da maioria dos colaboradores, o que determina muita resistência à mudança (inovação).”
 - “Habituação da colaboradora a “antigos” procedimentos. Anos e anos de determinada prática que dificulta a inovação.”
 - “A cultura dos colaboradores. (aqui refiro-me à sua formação e abertura para a mudança, é algo difícil de introduzir na mente da maior parte das pessoas que

- pertencem à organização, e não tem a ver com a idade porque vejo alguns mais novos que só vêm para a frente, não têm capacidade para inovar, não têm ideias, o que lhes foi inculcado uma vez é a verdade para sempre).”
- “Alguma inadaptação de alguns colaboradores ao sistema informático e a todas as inovações no serviço, onde a idade conta bastante para o finca-pé a tudo o que é alterar o dia a dia laboral.”
5. Falta de RH – esta barreira inclui essencialmente que os RH são insuficientes ou que seriam necessários mais RH. Exemplos:
- “Nº de colaboradores insuficiente em relação ao nº de utentes a atender.”
 - “Falta de pessoal.”
 - “Necessidade de mais colaboradores.”
 - “Insuficiência de Recursos Humanos.”
6. Fraca liderança, comunicação e informação – foram incluídas nesta barreira as afirmações relacionadas com desconhecimento por parte das chefias, falta de contacto pessoal e de reuniões, falta de apoio das chefias, falta de capacidade para ouvir os colaboradores e novas ideias, falta de conhecimento da realidade específica e falta de formação para o cargo que ocupam. A falta de informação inclui a falta de informação atempada sobre novos produtos, alteração ou nova legislação e a falta de informação sobre novas orientações internas. Exemplos de declarações recolhidas apresentam-se a seguir:
- “A informação que é dada aos colaboradores é mínima. Tudo muito centrado nas grandes sedes.”
 - “Falta de contactos directos e periódicos com os nossos directores que desconhecem a realidade do serviço.”
 - “Contacto mais directo com os responsáveis de serviço.”
 - “Informação/legislação muito dispersa e avulsa. É publicado um D/L e passado algum tempo, na sua pasta de arquivo, o volume è imenso e quando temos necessidade esclarecer uma dúvida, perde-se muito tempo. As Secções/Serviços, por vezes, alteram procedimentos que não nos são comunicados ou chegam-nos tarde.”
 - “Insuficiente diálogo e troca de informações entre colegas de serviço.”
 - “Falta de assertividade - capacidade para melhor escutar e prestar atenção aos outros.”
 - “A influência de quem coordena nos seus subordinados – É a estes que compete gerir a mudança e preparar abrindo o caminho tendo o cuidado de explicar as razões e os motivos e que vantagens advêm desta melhoria.”
7. Falta de resposta da estrutura de apoio – esta barreira diz respeito à insuficiente capacidade de resposta, essencialmente das áreas especializadas de *back office* que se relacionam com a área de atendimento. Também são aqui incluídas, mas em muito menor escala, respostas insuficientes por parte de outras estruturas da organização, como por exemplo a resposta por parte das áreas de administração e património. Algumas frases são apresentadas a seguir:

- “Constrangimentos existentes entre este serviço e os serviços sede (secções), quando lhes pedimos a resolução de um problema de algum utente ou tirar alguma dúvida que tenhamos sobre alguma lei.”
 - “Falta de *back office* adequado.”
 - “Fracca celeridade no apoio de retaguarda das várias secções.”
 - “Por vezes falta de apoio dos colaboradores de retaguarda (sede dos serviços).”
 - “Dificuldade de contacto com secções de apoio ou *back office*.”
8. Falta de coordenação interna e externa – inclui a coordenação entre áreas internas da organização e entre outros organismos da Administração Pública. Exemplos encontrados:
- “Deficiente articulação entre diversos ministérios e entidades públicas.”
 - “É manifesta a falta de formação ao nível das mais diversas áreas, mormente ao nível das novas tecnologias, o que leva a que não se consiga muitas vezes tirar o melhor proveito das ferramentas que estão ao dispor.”
 - “Alguma descoordenação ao nível dos Núcleos. Nem sempre se consegue a harmonização do trabalho que passa pelos Serviços Locais de Atendimento.”
 - “Referente á inovação dos Serviços públicos, há apenas a notar a completa desarticulação dos mesmos e a retirada gradual para outros Centros Concelhios e Distritais.”
 - “Falta de interligação entre vários sectores.”
9. Sistema de informação desadequado – a complexidade, lentidão, falta de fiabilidade e inoperabilidade são os aspectos focados nesta barreira; Exemplos recolhidos são nomeadamente os seguintes:
- “Diversos constrangimentos na aplicação. Lentidão e complexidade de navegação.”
 - “Lentidão exagerada no sistema informático.”
 - “Meios informáticos muito lentos, para as necessidades constantes do serviço.”
 - “As aplicações informáticas são complexas, lentas e pouco fiáveis em termos da informação que possuem. Especialmente ao nível das contas correntes.”
 - “A própria resposta informática é muito deficiente.”
 - “Falhas no Sistema Informático.”
 - “Constatam-se bastantes erros em vários áreas dos programas informáticos (processamentos indevidos).”
10. Burocracia, falta qualidade e orientação para o cliente – três aspectos essenciais foram contabilizados nesta barreira. A desconfiança do cidadão e por isso necessidade de muita documentação de apoio e a existência de muito papel quer no relacionamento com o cliente, quer com a estrutura interna, bem como a falta de qualidade e de ter em conta as necessidades dos clientes. Algumas declarações retiradas das respostas expressam-se agora:
- “Falta de preocupação e interacção com as reais necessidades dos clientes/cidadãos/ empresas.”

- “Falta receptividade, assumir uma atitude de receptividade e de adoção do procedimento mais favorável ao cidadão. Usar mais métodos e modelos de gestão.”
 - “Excesso de burocracia a nível de requerimentos das várias prestações, referente aos documentos a apresentar junto ao mesmo. São repetidos muitos documentos em alguns requerimentos apresentados pelo mesmo utente, quando os mesmos vão para a mesma instituição (mal entendido pelo utente).”
 - “Excesso de burocracia: muitas das vezes é necessário para o mesmo tipo de assunto apresentação de documentos repetidas vezes.”
11. Aversão ao risco – vem descrita desta forma. Um exemplo é esta afirmação: “Ainda não está assumida uma cultura e uma atitude de inovação e de gosto pelo risco, como factores estratégicos para uma alteração dos padrões de comportamento.”

4.2.2 Categorias de facilitadores

Os tipos de facilitadores identificados são de seguida apresentados de forma detalhada de acordo com as respostas aos questionários.

1. Comunicação, participação e abertura – esta categoria de facilitadores prende-se com várias afirmações tais como existência de mais reuniões periódicas (por regra mensais), ouvir mais os funcionários, atender à opinião dos colaboradores conhecedores do meio onde estão inseridos. Exemplos de respostas são:
- “Os superiores virem mais aos serviços locais.”
 - “Criar espaço (no tempo) para troca de ideias (em cada semana) entre todos e não só das cúpulas como se faz agora.”
 - “Existência de clima de abertura para ouvir novas ideias dos colaboradores com idade superior a 50 anos e com idade inferior a 50 anos.”
 - “Atender à opinião dos colaboradores conhecedores do meio onde estão inseridos.”
 - “Haver abertura das chefias para ouvir os funcionários.”
 - “Reuniões de trabalho para todos os colaboradores de forma a que cada um se possa expressar quanto às suas ideias.”
 - “Promoção de reuniões com abertura de opinião aos colaboradores.”
 - “Encurtar distancias entre colaboradores e quem detém o poder de decisão.”
 - “Audição constante aos colaboradores gerando um clima de participação e de pertença na instituição onde se desempenham funções.”
 - “Humildade por parte de todos os colaboradores (mormente por quem tem responsabilidades de coordenação e chefia) por forma a aceitar como mais valias todos os contributos que possam ser relevantes, independentemente da sua origem. “
 - “Promoção da mobilização, da partilha de ideias e experiências. Dar oportunidade à criatividade. Deve acabar-se com a ideia de que os “colaboradores não têm atribuídas competências para pensar mas sim para executar.”
 - “Total disponibilidade para ouvir as sugestões dos colaboradores.”

2. RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência – este facilitador inclui todas as afirmações que expressam a existência de pessoas com perfil, a formação nas diversas áreas, ao longo do tempo e generalizada, bem como adequado processo de recrutamento que assegure pessoas competentes para a função. Apresentam-se alguns exemplos de respostas obtidas.
- “Renovação das equipas.”
 - “Colocar à "frente dos balcões" pessoal com formação adequada, dando a oportunidade de aposentação a quem quiser optar e dar possibilidade a todos de desempenharem funções de acordo com as suas capacidades e experiência profissional.”
 - “Pessoal jovem e informado nas diferentes áreas que poderão trazer inovação nos serviços públicos com ideias mais ou menos avançadas.”
 - “Dar formação específica para atendimento em todas as áreas. Os nossos funcionários são polivalentes e devem dominar todos os assuntos.”
 - “Colaboradores com potencial para responder a desafios.”
 - “Aposta no Formação dos colaboradores.”
 - “Formação continua dos trabalhadores.”
 - “Boa preparação do pessoal dos serviços de atendimento. Bons conhecimentos, educação e simpatia dos colaboradores.”
 - “Reformar a maioria dos funcionários, dando lugar aos mais novos.”
3. Condições de trabalho e instalações adequadas – esta categoria de facilitadores refere-se essencialmente à existência de instalações adequadas, bem conservadas, sem barreiras arquitectónicas e com áreas próprias para sala de espera e atendimento personalizado. Em muito menor escala são referidos outros meios materiais. São exemplos os seguintes:
- “Mais apoio do património e informática na avaliação contínua do ambiente de trabalho e hardware e software actualizados.”
 - “Instalações com condições de trabalho tanto para os colaboradores como para o cliente que procura, bem como acessibilidades.”
 - “Criar condições de trabalho, não se pode fazer um bom trabalho se não houver um posto de trabalho com um mínimo de condições.”
 - “Instalações à altura, de forma a haver uma dignificação quer da imagem do serviço, quer da imagem dos trabalhadores, para que os clientes se sintam bem, tranquilos e respeitadores.”
4. Reconhecimento e recompensa – integra aspectos como o apreço pela função, dignificação da carreira, remuneração adequada, incentivos, compensações, progressão na carreira, distinguir os funcionários que trabalham com mérito, reconhecimento do trabalho e esforço dos funcionários, criar sistema de incentivos para premiar os funcionários que trabalham com qualidade. Afirmações retiradas das respostas incluem as seguintes:
- “A viabilidade de progressões ou de reconhecimento superior é desbloqueador de inibições das pessoas, provocando à vontade no desenvolvimento interno de modelos adaptáveis a alterações.”

- “Incentivos ou prémios pelo trabalho desenvolvido disponibilizam as pessoas a sentirem-se úteis, criando condições para a criação de algo novo.”
 - “Apreço profissional e reconhecimento do mérito.”
 - “Dignificação da carreira pública e incentivos remuneratórios.”
 - “Melhores regalias para os colaboradores os quais tantas vezes, com sacrifício das suas famílias, dão o melhor de si, a favor da instituição.”
 - “Instituir uma cultura de aprendizagem contínua associada a mecanismos de recompensa e reconhecimento.”
 - “Existência de incentivos económicos.”
 - “Incentivos. Criar sistema de incentivos para premiar os funcionários que trabalham com qualidade.”
 - “Fornecer incentivos de motivação aos colaboradores para que estes desempenhem as suas funções com orgulho e sintam que são reconhecidos pelo seu trabalho em vez de sentirem que só trabalham e ninguém os valoriza.”
5. Ambiente de trabalho e espírito de equipa – bom ambiente de trabalho dentro da própria equipa, coesão da equipa de colaboradores, bom relacionamento interpessoal, ambiente de estabilidade. Exemplos neste âmbito são:
- “O ambiente de trabalho, camaradagem em vez de invejas, promovem um estado de espírito generalizado, surgindo sugestões e com isso propostas de alteração.”
 - “Bom relacionamento e espírito de equipa.”
 - “Haver espírito de equipa e troca de saberes.”
 - “Bom ambiente de trabalho entre todos os colaboradores.”
 - “Bom relacionamento interpessoal.”
6. Sistema de informação – este facilitador integra duas componentes essenciais. A existência de sistemas de informação e acesso dos clientes via Internet aos serviços (Segurança Social Directa) é considerado um facilitador. Em simultâneo a necessidade de maior rapidez e facilidade de utilização dos Sistemas de informação também é considerada facilitador à inovação e vem referida sobretudo pela existência de obstáculos a esse nível. Exemplos retirados das respostas incluem:
- “Os meios informáticos disponíveis.”
 - “Maior rapidez na capacidade de resposta dos sistemas informáticos.”
 - “A melhoria do sistema informático e a sua uniformização a nível nacional, bem como a sua ligação a outros ministérios como complementaridade da base de dados.”
 - “Informatização dos serviços.”
 - “A SS directa (acesso via *internet*).”
7. Desburocratizar, melhorar a qualidade e orientação para o cliente – ouvir sugestões dos clientes, implementar caixa de sugestões, facilitar o acesso dos clientes aos serviços disponíveis na Internet. É referido que a inovação deverá estar sempre associada à qualidade e ao elevado nível de qualificações dos recursos humanos. “Promoção da qualidade na Inovação e a inovação na Qualidade. Inovar por inovar sem ter em conta as necessidades e expectativas dos clientes, a qualidade dos meios humanos e tecnológicos, sem ter em conta a normalização e a avaliação das

conformidades pode resultar em insucesso e provocar maiores dificuldades e constrangimentos para os serviços”. Exemplos são:

- “Maior e melhor relacionamento entre instituições e cliente. Selectividade das notificações e maior objectividade.”
- “Encorajar o desenvolvimento e a disseminação de boas praticas na administração pública.”
- “Ouvir sugestões dos clientes.”
- “Pressão dos Cidadãos/Clientes.”
- “Promoção da qualidade na Inovação e a inovação na Qualidade. Inovar por inovar sem ter em conta as necessidades e expectativas dos clientes, a qualidade dos meios humanos e tecnológicos, sem ter em conta a normalização e a avaliação das conformidades pode resultar em insucesso e provocar maiores dificuldades e constrangimentos para os serviços. (ex.: CLO – leitura óptica das DR).”
- “Interligação dos Serviços, sem papeis.”

8. Maior autonomia e responsabilização – sentido de responsabilidade e zelo, mais autonomia em algumas funções/ tarefas para uma mais rápida satisfação do que é solicitado aos serviços, desconcentração das tarefas para os SA, cultura de responsabilização. Respostas exemplificativas são:

- “Abertura das chefias para alterar procedimentos e atribuir mais responsabilidades aos colaboradores”;
- “Mais autonomia em algumas funções/ tarefas para uma mais rápida satisfação do que é solicitado aos serviços.”
- “Desconcentração de tarefas para os Serviços Locais.”
- “Abertura das chefias para alterar procedimentos e atribuir mais responsabilidades aos colaboradores (ex. havia muitos tarefas informáticas que apenas alguns tinham acesso e perfil para trabalharem. ex. alterar moradas, introduzir nif’s, nib’s, corrigir ou alterar dados da identificação). Muito se fez, mas ainda há necessidade de maior abertura a todos os colaboradores.”
- “Cultura de responsabilização.”

9. Empenhamento dos dirigentes – mais acompanhamento dos respectivos serviços por parte das chefias, uma presença maior das chefias nos serviços para conhecerem as pessoas e ouvi-las, não ser só por e-mail. “O empenho dos dirigentes em mostrar que são capazes de organizar um serviço com características modernas”. Exemplos são:

- “Uma presença maior das chefias nos serviços para conhecerem as pessoas e ouvi-las, não ser só por e-mail. As pessoas não são máquinas! Penso que se deve também apostar na vertente humana.”
- “Esclarecimentos em caso de dúvidas pelos superiores, ou quando sai nova legislação. A pronta resposta das equipas, quando contactadas em caso de dúvidas.”
- “Chefias deviam incentivar as inovações para facilitar o serviço.”

10. Mais apoio das áreas de retaguarda – vem sobretudo referido como facilitador o maior apoio e melhor capacidade de resposta das áreas de *back office*. Apresentam-se algumas das mais relevantes respostas obtidas:
 - “Apoio dos colaboradores do serviço sede.”
 - “Reuniões/ encontros de trabalho com as várias áreas uma ou duas vezes/ ano, tendo como objectivo trabalhar em equipa no sentido de uma melhoria das prestações de cada um e interligação entre si.”
 - “Melhorar o trabalho de equipa entre colegas dos serviços c/sede e superiores.”
11. Coordenação com outras entidades – refere-se neste âmbito a interface e intercâmbio com outras entidades. São exemplos os seguintes:
 - “A solução passaria sempre pela dinamização dos Serviços e não desarticulação. E ver que a população é cada vez mais idosa e há mais necessidade da presença dos Serviços Públicos.”
 - “Interface com outras Entidades.”
 - “Intercambio de informação entre os serviços (Ex. Segurança Social e Finanças).”
12. Outras – espírito empreendedor, novo paradigma de gestão dos Serviços Públicos e definição de objectivos integrados são respostas observadas e que não se enquadram nos restantes facilitadores.

4.2.3 Categorias de sugestões

Os tipos de sugestões identificadas são de seguida apresentados de forma mais detalhada de acordo com as respostas aos questionários.

1. RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência – esta sugestão inclui todas as afirmações que expressam necessidade de formação, mais pessoal com perfil adequado são as principais sugestões. Exemplos de respostas:
 - “Formação adequada em todas as áreas de atendimento.”
 - “Formação contínua.”
 - “Renovação dos quadros de pessoal.”
 - “Promover a qualificação, apostando na valorização e motivação dos funcionários.”
 - “Integrar jovens nas várias equipas.”
 - “Colocar os RH necessários para uma melhor qualidade no atendimento e em *back office*.”
 - “No atendimento só deveriam estar pessoas com perfil técnico e humano.”
 - “Acabar com filas de espera com mais meios humanos.”
 - “Rotatividade dos colaboradores.”
 - “Recurso a RH jovens com capacidades de trabalho e formação adequada.”
 - “Dotar o serviço de recursos humanos suficientes ao seu funcionamento. As pessoas são essenciais e imprescindíveis na inovação de qualidade do serviço prestado. Comunicações electrónicas lentas, longas filas de espera nos atendimentos, ambiente de *stress*, irritação e impaciência geram insatisfação dos clientes e mal-estar dos colaboradores.”

2. Comunicação, participação e abertura – esta categoria de sugestões está relacionada com o incentivo à participação, respeito por opiniões divergentes, maior abertura pela parte dos superiores para poderem ouvir funcionários, nos problemas que se apresentam no dia a dia, reuniões periódicas sistemáticas.
- “Promover reuniões mensais com as chefias para fazer balanço do mês e apresentar as suas dificuldades e ou sugestões de melhoria.”
 - “Mais reuniões de serviços a nível local de cada centro distrital entre os colaboradores e os seus superiores mais directos, para que possamos colocar as nossas dúvidas e sugestões.”
 - “Promoção de reuniões sectoriais mensais com vista a discutir os problemas surgidos no sector.”
 - “Faria compreender que trabalhamos todos para o mesmo fim, isto é, os saberes devem ser partilhados e não escondidos, sermos uma equipa onde todos devem trabalhar e devem ser incluídos.”
 - “Aproximarem-se mais dos serviços, conhecerem a realidade que cada serviço vive.”
 - “Normalmente, todas as questões devem ser analisadas segundo três pontos de vista:
 - O ponto de vista do superior
 - O ponto de vista do subordinado
 - O ponto de vista correcto.”
 - “Que perguntassem periodicamente (uma vez/ano) aos colaboradores o que propunham para melhorar os serviços, que necessidades e que constrangimentos afectam o seu trabalho.”
 - “Reuniões mensais com a Directora de Núcleo.”
3. Melhoria das condições trabalho e instalações – esta sugestão refere-se essencialmente à existência de instalações adequadas, bem conservadas, sem barreiras arquitectónicas e com áreas próprias para sala de espera e atendimento personalizado. Exemplos de declarações são:
- “Melhorar instalações tanto para funcionários como para o público nos atendimentos.”
 - “Instalações com condições.”
 - “Instalações condignas.”
 - “Dignificação das instalações.”
 - “Melhores condições de trabalho.”
 - “Obras no serviço, sala de espera sem condições. Serviços de secretaria sem condições mínimas.”
4. Desburocratizar, melhorar a qualidade e orientação para o cliente – maior abertura dos serviços aos utentes, desburocratizar e simplificar os procedimentos e os processos de decisão, acabar com a burocracia, melhor imagem e adopção de boas práticas são as sugestões integradas nesta classificação. De seguida indicam-se algumas das respostas dos Coordenadores dos SA.
- “Desburocratizar e simplificar os procedimentos e os processos de decisão.”

- “Agilização de procedimentos e processos.”
 - “Se em termos futuros a nossa confiança para com os beneficiários tem que aumentar, porque não diminuir substancialmente a quantidade de documentação a entregar e confiar no que o beneficiário declara.”
 - “Adopção de boas praticas.”
 - “Campanhas a informar a inovação (*spots* publicitários, panfletos etc.) para que os utentes dos serviços aceitem e compreendam a inovação.”
 - “Implementação de “Círculos de Qualidade.”
 - “Implementação de Prémios de Boas Práticas.”
 - “Desburocratizar e abolir parte dos infindáveis papeis e informatizar os procedimentos, (introdução em *front-office* de requerimentos, formulários e etc).”
 - “Maior Rapidez no deferimento dos processos.”
 - “Maior rigor/esclarecimento nos ofícios dirigidos aos beneficiários.”
5. Reconhecimento e recompensa – incentivos, compensações, progressão na carreira, distinguem os funcionários que trabalham com mérito, melhor remuneração, reconhecimento do trabalho. Constante reforço positivo das chefias para os colaboradores. Exemplos de afirmações são:
“Os superiores devem demonstrar aos seus subordinados, compensação e apreço pelo trabalho desenvolvido.”
- “Incentivos salariais.”
 - “Equiparar os aos trabalhadores da segurança social ao pessoal do ministério das finanças ou do ministério da justiça.”
 - “Lutar por mais incentivos dos colaboradores.”
 - “Maiores mecanismos de motivação.”
 - “Promoções nas categorias e, por consequência melhores remunerações. Trata-se de um dos aspectos mais motivadores que conheço.”
6. Melhor Sistemas de informação e maior rapidez – este grupo de sugestões integra a necessidade de maior rapidez e facilidade de utilização dos Sistemas de informação existentes. São exemplos recolhidos nas respostas, os seguintes:
- “Maior “velocidade” na rede, para maior celeridade no atendimento.”
 - “Sejam criadas condições a nível de comunicação informática, em termos de rapidez de informação.”
 - “Melhor tecnologia e programas informáticos mais práticos.”
 - “Optimizar os recursos tecnológicos, privilegiando o suporte informático na análise e tratamento de informação.”
 - “Pedir para as linhas de comunicação passem a banda larga ou ADSL, para uma resposta eficaz e rápida.”
7. Mais apoio das áreas de retaguarda – vem sobretudo referido como sugestão que haja um maior apoio e melhor capacidade de resposta por parte das áreas de *back office*. Exemplos de respostas são:
- “Criação de “linhas directas internas” em cada centro distrital, para se poder entrar em contacto com as secções processadoras, sem perda de tempo para os colaboradores e beneficiários.”

- “Telefones directos com a sede para que se possa resolver os constrangimentos dos clientes na hora.”
 - “Linhas directas entre serviços de atendimento e *back office*.”
 - “A descodificação e compilação da legislação e manuais informatizados e actualizados constantemente, sensibilizar as secções/sectores que, no nosso caso, funcionamos na base de todas as secções e que temos que ser “especialistas” sobre todos os assuntos e não apenas sobre determinada secção ou sector. Deveriam prestarem-nos maior atenção.”
8. Maior autonomia e responsabilização – mais confiança, autonomia e responsabilização são as sugestões apresentadas e integradas nesta categoria. As afirmações seguintes foram recolhidas nos questionários.
- “Não levem os colaboradores ao colo, ensinem-nos a andar”.
 - “Mais autonomia.”
 - “Descentralização das tarefas de SS.”
 - “Mais confiança e autonomia.”
 - “Contribuam para a implementação de uma cultura de co-responsabilidade.”
9. Melhor avaliação e controlo dos indicadores do atendimento – fazem-se, no âmbito desta categoria, sugestões relacionadas com a realização de auditorias, o desenvolvimento de processos de auto avaliação e avaliação de desempenho. Exemplos das sugestões são agora apresentados.
- “Auditorias para testar a eficácia dos serviços e detectar eventuais falhas de modo a poderem colmatar-se.”
 - “Desenvolver processos de auto avaliação como primeiro passo para desenvolver soluções inovadoras.”
 - “Avaliação de desempenho. Inquéritos de satisfação, avaliar o sucesso da administração pública através da satisfação dos cidadãos.”
 - “Implementação Regular da CAF.”
10. Outras – assegurar a inovação como orientação estratégica, planeamento, sentido de missão, polivalência são algumas das sugestões apresentadas.

4.2.4 Hierarquização das barreiras

À primeira questão do questionário “Atendendo ao conceito de inovação acima descrito, refira quais são, na sua opinião, as 3 principais barreiras (factores que bloqueiam ou dificultam, p.ex. Insuficiente formação dos Colaboradores) à inovação nos serviços públicos” deu origem aos resultados que constam da Tabela 14. Na contabilização das barreiras se todas as respostas aos questionários estivessem completas obter-se-iam três vezes noventa e nove o que daria duzentas e noventa e sete barreiras à inovação. No entanto, nem todos os questionários indicavam três barreiras., nem cada resposta dada correspondia apenas a uma categoria de barreiras, por exemplo, a afirmação “Deficiência das condições de trabalho; mais formação contínua para determinados colaboradores; pouco tempo disponível para trocar impressões entre responsáveis e colaboradores. Recordo que o horário de trabalho se prolonga para

depois da hora normal de serviço”, contém três categorias de barreiras, respectivamente, falta de condições de trabalho, instalações e recursos materiais, falta de competência e formação dos RH e fraca liderança, comunicação e informação. Neste caso foram contabilizadas três barreiras, uma em cada categoria.

Tabela 14 – Barreiras à inovação (Frequência e % de vezes em que a barreira foi citada)

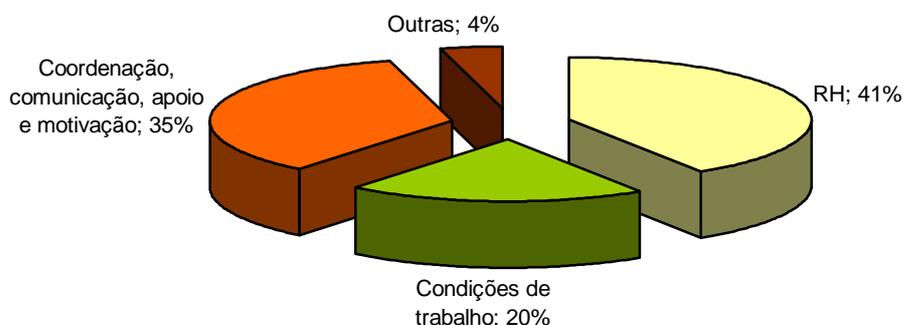
Barreiras	Frequência	Porcentagem
Falta de competências e formação dos RH	73	26%
Falta reconhecimento, recompensa e motivação dos RH	36	13%
Falta de condições de trabalho, instalações e recursos materiais	32	11%
Fraca liderança, comunicação e informação	32	11%
Resistência à mudança	24	9%
Falta de RH	21	7%
Burocracia, falta de qualidade e orientação para o cliente	21	7%
Falta de Coordenação interna e externa	15	5%
Sistemas de informação desadequados	15	5%
Falta de resposta da estrutura de apoio	10	4%
Aversão ao risco	2	1%
Totais	281	100%

A barreira relacionada com a falta de competência e formação dos RH é a que se destaca das restantes, representando 26% das respostas. Convém no entanto salientar que o exemplo inserido no questionário poderia ter inflacionado esta barreira. De qualquer modo, mesmo retirando esse factor majorante não existem dúvidas que essa é a barreira mais significativa. De seguida aparecem destacadas as barreiras relacionadas com a falta de reconhecimento, recompensa e motivação (13%), a falta de condições de trabalho, a fraca liderança, comunicação e informação com 11% cada. Vêm a seguir a resistência à mudança (9%), falta de RH (7%) e burocracia, falta de qualidade e orientação para o cliente também com 7%. Seguem-se duas barreiras com valores de 5% e uma de 4%- a falta de coordenação interna, a desadequação dos Sistemas de informação e a falta de resposta da estrutura de apoio. Por fim aparece a aversão ao risco, acumulando um total de 1%.

Juntando os dados das barreiras em quatro categorias (recursos humanos, meios físicos, coordenação e comunicação e outras), obtém-se a seguinte distribuição das barreiras à inovação (Figura 14):

- 1- As relacionadas com os recursos Humanos (incluem a falta de competências e formação dos RH, a resistência à mudança e falta de RH);
- 2- As relacionadas com os meios físicos e materiais (incluem a falta de condições de trabalho, instalações e materiais, sistemas de informação desadequados);
- 3- As relacionadas com coordenação, comunicação e apoio (incluem as fraca liderança, comunicação e informação, falta de coordenação interna e externa, falta reconhecimento recompensa e motivação, falta de resposta da estrutura de apoio);
- 4- As outras, (incluem a burocracia, falta de qualidade e orientação para o cliente e aversão ao risco).

Figura 14 – Barreiras à inovação – Quatro categorias



Nesta nova categorização, menos fina, constata-se que cerca de 40% das barreiras estão relacionadas com os recursos humanos, 35% estão relacionadas com coordenação comunicação, apoio e motivação e 20% prendem-se com condições físicas e materiais do trabalho. Assumindo que as barreiras de comunicação, apoio e motivação estão relacionadas com pessoas (dirigentes e chefias), juntando a estas as barreiras relacionadas com os RH obtém-se um valor de 76% para barreiras nos Serviços de Atendimento, que dizem respeito a pessoas.

4.2.5 Hierarquização dos facilitadores

A segunda questão do questionário “Atendendo ainda ao conceito de inovação antes descrito, refira quais são, na sua opinião, os 3 principais facilitadores (factores que promovem ou dinamizam, p.ex. Existência de clima de abertura para ouvir novas ideias dos Colaboradores) da inovação nos serviços públicos”, deu origem aos resultados que constam da Tabela 15.

Tabela 15 – Facilitadores à inovação (Frequência e % de vezes em que o facilitador foi citado)

Facilitadores	Frequência	Porcentagem
Comunicação, participação e abertura	50	21%
RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência	48	20%
Condições trabalho e instalações adequadas	27	11%
Reconhecimento e recompensa	25	10%
Ambiente de trabalho e espírito de equipa	20	8%
Sistemas de Informação	19	8%
Desburocratizar, melhorar qualidade e orientação para o cliente	19	8%
Maior autonomia e responsabilização	9	4%
Empenhamento dos dirigentes	8	3%
Mais apoio das áreas de retaguarda	6	3%
Coordenação com outras entidades	3	1%
Outras	6	3%
Totais	240	100%

O facilitador relacionado com a comunicação, participação e abertura é juntamente com a existência de RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação, competência e rotatividade, o mais relevante. O primeiro representa 21% dos facilitadores e o segundo 20%. De seguida aparecem alinhadas as condições de trabalho e instalações (11%) e o reconhecimento e recompensa (10%). O ambiente de trabalho e espírito de equipa, os sistemas de informação, a desburocratização, qualidade e orientação para o cliente totalizam 8% cada um. Finalmente são referidos os facilitadores de autonomia e responsabilização (4%), empenhamento dos dirigentes (3%), mais apoio das áreas de retaguarda (3%) e coordenação com outras entidades (1%).

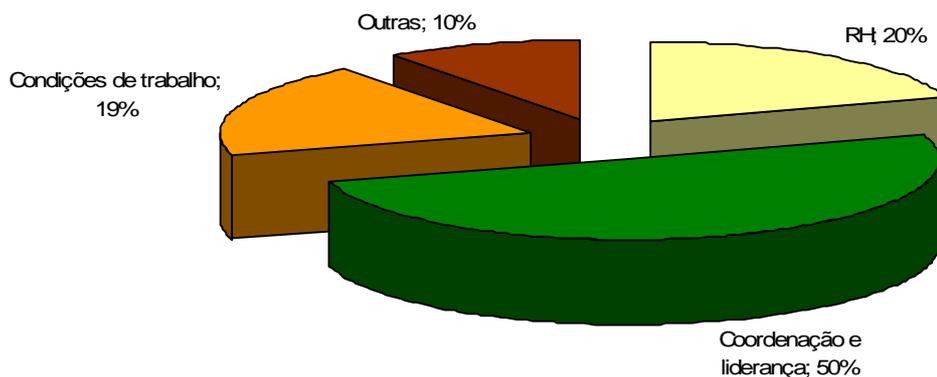
Juntando os dados dos facilitadores à inovação em quatro categorias (recursos humanos, meios físicos, coordenação, comunicação, motivação e apoio e outras), obtém-se a seguinte distribuição (Figura 15):

- 1- As relacionadas com os recursos Humanos (incluem RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência);
- 2- As relacionadas com as condições de trabalho (incluem as condições de trabalho, instalações e meios materiais e os sistemas de informação);
- 3- As relacionadas com coordenação comunicação, motivação e apoio (incluem comunicação, participação e abertura, reconhecimento e recompensa, maior autonomia e responsabilização, empenhamento dos dirigentes, o ambiente de

trabalho e espírito de equipa, mais apoio das áreas de retaguarda e coordenação com outras entidades);

- 4- As outras, (incluem a burocracia, falta de qualidade e orientação para o cliente e aversão ao risco).

Figura 15 – Facilitadores à inovação – Quatro categorias



Nesta nova categorização, constata-se que cerca de 20% dos facilitadores estão relacionados com os recursos humanos, 50% estão relacionados com coordenação e comunicação, motivação e apoio e 19% prendem-se com condições de trabalho. Assinala-se aqui a relevância que assumem os facilitadores de coordenação e liderança.

4.2.6 Hierarquização das sugestões para melhorar a inovação

A terceira e última questão colocada aos Coordenadores dos serviços de atendimento, “Se tivesse que sugerir aos seus superiores formas de melhorar a inovação no seu serviço, o que lhes diria? Por favor, apresente 3 sugestões”, apresentou os resultados que constam da Tabela 16.

A sugestão mais respondida está relacionada com a existência de RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência (32%) seguido de Comunicação, participação e abertura, com 13% das sugestões para melhorar a inovação. Seguem-se as sugestões relacionadas com a melhoria das condições de trabalho e instalações (12%) e desburocratizar, melhorar a qualidade e orientação para o cliente que totaliza 11%. O reconhecimento e recompensa (9%) e a melhoria dos Sistemas de informação (8%) estão praticamente iguais. Maior apoio da retaguarda (5%) e mas autonomia (4%) são acompanhadas de melhor avaliação e controlo dos indicadores de atendimento, com apenas 2% de representatividade nas sugestões propostas.

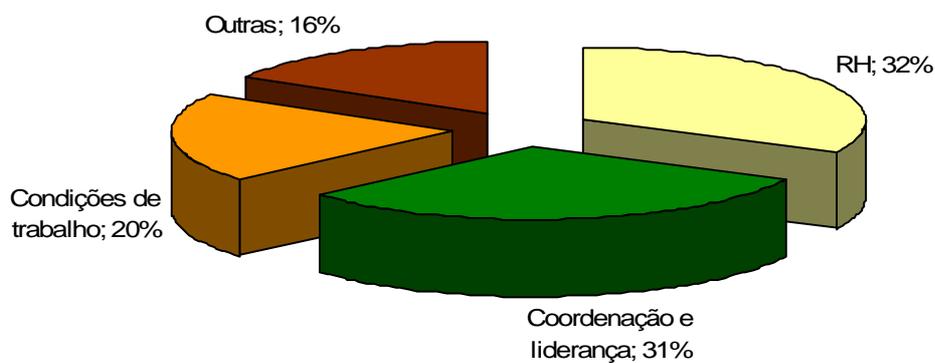
Tabela 16 – Sugestões para melhorar a inovação (Frequência e % de vezes em que a sugestão foi citada)

Sugestões	Frequência	Porcentagem
RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência e rotatividade	84	32%
Comunicação, participação e abertura	35	13%
Melhoria das condições de trabalho e instalações	32	12%
Desburocratizar, melhorar a Qualidade e orientação para o cliente	29	11%
Reconhecimento e recompensas	23	9%
Melhoria do SI e maior rapidez	20	8%
Mais apoio das áreas de retaguarda	14	5%
Maior autonomia	10	4%
Melhoria da avaliação e controlo dos indicadores do atendimento	6	2%
Outras	8	3%
Totais	261	100%

À semelhança do que se fez nas barreiras e facilitadores, juntaram-se os dados das sugestões em quatro categorias (recursos humanos, meios físicos, coordenação e comunicação e outras), obtém-se a seguinte distribuição das sugestões para melhorar a inovação (Figura 16):

- 1- As relacionadas com os recursos Humanos (incluem RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência);
- 2- As relacionadas com os meios físicos e materiais (incluem a e melhor sistema de informação e maior rapidez);
- 3- As relacionadas com coordenação, comunicação e apoio (incluem comunicação, participação e abertura, reconhecimento e recompensa, mais apoio das áreas de retaguarda e mais autonomia);
- 4- As outras, (incluem desburocratizar, melhorar qualidade e orientação para o cliente, melhor avaliação e controlo dos indicadores do atendimento e outras).

Figura 16 – Sugestões para melhorar a inovação – Quatro categorias



Nesta nova categorização, verifica-se que cerca de 32% das sugestões estão relacionadas com os recursos humanos, 31% estão relacionadas com coordenação comunicação, apoio e motivação e 20% prendem-se com condições físicas e materiais do trabalho.

Capítulo 5. Análise, conclusões, implicações e limitações

5.1 Barreiras à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Os resultados espelham bem a focalização na relevância das barreiras erguidas pela falta de pessoas qualificadas, competentes e motivadas (Sundbo e Gallouj, 1998; Borins, 2001; OCDE 2005; Yorton, 2006). A relevância desta barreira está sem dúvida relacionada com a especificidade do Serviço de Atendimento, que tem de prestar informações na generalidade do âmbito de actuação do sector, logo os seus RH têm de ter competências num conjunto alargado de temas.

É inevitável que as barreiras de falta de reconhecimento e recompensa (Landau, 2003) muito contribuam para acentuar as lacunas ao nível dos RH.

Os obstáculos relacionados com falta de condições de trabalho e instalações, são também salientados nos resultados deste trabalho, uma vez que aparecem em terceiro lugar das barreiras mais referidas. Esta barreira poderá ter relevância neste estudo por se tratarem de SA, onde as instalações adquirem um valor adicional, uma vez que o serviço é prestado numa situação em que o cliente permanece e é influenciado pelas instalações e condições de trabalho. A literatura sobre barreiras à inovação não explicita este obstáculo, no entanto Malikova *et al.* (2005) e OCDE (2005) apresentam a falta de recursos como uma barreira à inovação. Segue-se a referência à fraca liderança (Maddock, 1997), comunicação e informação e a resistência à mudança é uma barreira natural face às restantes. Landau (1993) refere, no seu estudo das barreiras à inovação nos serviços de atendimento, que o maior obstáculo às mudanças são os funcionários que têm medo de perder poder e domínio da situação. Também Oke (2004) argumenta que o apoio da gestão de topo e a motivação dos funcionários está intimamente relacionado. Quando o gestor é visto como um apoio às actividades inovadoras tem muito menos dificuldade em motivar os seus colaboradores a inovar. A resistência à mudança constitui certamente o corolário dos obstáculos identificados como mais relevantes.

A falta de RH é a sexta barreira mais relevante, juntamente com a burocracia, falta de qualidade e orientação para o cliente, o que vem corroborar os estudos e conclusões de Malikova *et al.*, 2005. A falta de coordenação interna e externa, barreira seguinte, aponta para deficiências ao nível de uma visão, alinhamento e coesão internas (Deloitte, 2005; Loewe *et al.*, 2006; Andrews, 2007), bem como insuficiências em termos de capacidade de trabalho coordenado e em rede com outras instituições públicas (Osborne, 1996; Kock *et al.*, 2005). Os sistemas de informação desadequados são a antepenúltima barreira referida. Esta pode ter sido empolada por razões relacionadas com a falta de formação dos RH e pela resistência à mudança dos colaboradores dos SA. A falta de resposta da estrutura de apoio é de facto crítica na medida em que o SA presta serviços directamente aos clientes e o apoio especializado encontra-se em *back office*, logo a necessidade de uma boa resposta é fundamental para a prestação de um bom serviço ao cliente e criação de uma imagem de eficiência de toda a organização. Por outro lado, uma boa resposta da retaguarda promove o conhecimento e proporciona

apoio, confiança e espírito de equipa entre os colaboradores de diferentes áreas da organização. A aversão ao risco, com uma representatividade muito baixa (apenas 1% das respostas obtidas) é a última barreira identificada, pelos respondentes, contrariando, aliás uma grande parte da literatura sobre a inovação (Loewe *et al.*, Hull *et al.*, 2006; Andrews, 2007).

Verifica-se que cerca de 75% das barreiras se relacionam com pessoas, ou seja uma vez mais se confirma que o capital humano é o principal responsável por fazer a diferença. Os funcionários são a fonte mais significativa de ideias inovadoras (Borins, 2001; Getz *et al.*, 2003; Yorton, 2006). Quanto mais participam melhores resultados se obtêm. Ultrapassar os obstáculos já referidos relacionados com as pessoas significa eliminar ou reduzir aquela percentagem das barreiras à inovação nos Serviços de Atendimento da AP.

O que se revelou um resultado inesperado nas barreiras identificadas, foi a inexistência de qualquer referência directa ao factor económico-financeiro, apesar de se poder associar às barreiras de falta de instalações adequadas, sistemas de reconhecimento e recompensa bem como à falta de RH, a falta de financiamento para superar essas falhas. Todavia esta associação é apenas indirecta, na medida em que essas lacunas se podem dever a muitos outros factores. As barreiras relacionadas com os riscos financeiros, falta de financiamento da inovação, muito representativas na literatura pesquisada (Frenkel, 2003; OCDE, 2004, Koch *et al.*, 2005) não se verificaram neste estudo, tal como o custo elevado dos projectos de inovação (Baldwin *et al.*, 1999; Mohnen e Rosa, 2000). Uma explicação para a não constatação de barreiras relacionadas com o financiamento poderá ser o facto de que no sector dos serviços e na AP em particular a inovação não se basear tanto na I&D como factor chave da inovação nos serviços ser muito mais incremental do que radical, logo com custos menos significativos e determinantes (Sundbo e Gallouj, 1999; OCDE, 2005; Sarkar, 2006). As duas maiores barreiras identificadas no sector dos serviços na Europa – custos associados ao risco da inovação e as dificuldades de fundos – (OCDE, 2004) não tiveram nenhuma resposta no âmbito deste estudo. Poder-se-á concluir que a percepção das barreiras no trabalho agora realizado é, a esse nível, distinta das barreiras percebidas pelo sector dos serviços na Europa. Poderá dever-se também ao facto da na presente investigação se terem questionado chefias de primeira linha que muitas vezes não têm percepção a este nível.

Note-se que nos resultados obtidos neste estudo, praticamente não são identificadas barreiras externas, o que confirma os resultados de Mostafa (2004) e Malikova (2005) e contraria os resultados obtidos por Madock (1997), Mohen e Rosa (2000) e OCDE (2005). Palmer-Noone (2000), refere que a maior parte dos líderes inquiridos acreditava que o maior desafio à inovação encontrava-se dentro da organização. Uma possível justificação poderá ser a insuficiente maturidade, experiência com a inovação e falta de orientação para o exterior para se perceber a importância e impacto daquelas. Também se poderá deduzir que os respondentes não têm uma visão suficientemente alargada de todos os factores que podem afectar a inovação e por outro

lado não percebem o impacto externo sobre essa mesma inovação (apesar de serem Coordenadores de serviços de atendimento com permanente contacto com o cidadão/cliente).

5.2 Facilitadores à inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Os facilitadores à inovação nem sempre são a supressão das barreiras (Koch *et al.*, 2005). Neste estudo, no entanto, muitos dos facilitadores referidos são factores destinados a contrariar as barreiras identificadas.

Os cinco principais facilitadores identificados denotam que os respondentes referiram, acima de tudo, os aspectos que dizem respeito às pessoas, no seu contexto de trabalho. O único factor exterior à organização é a desburocratização, melhoria da qualidade e orientação para o cliente, que aparece em sétimo lugar dos onze facilitadores identificados.

Em primeiro lugar identificou-se o facilitador à inovação relacionado com comunicação, participação e abertura. Este resultado confirma as conclusões obtidas por Kanter (1994), Miller (2001), Kock *et al.* (2005), Yorton (2006) e Stern (2007). Shoham *et al.* (2003) referem que a abertura organizacional é uma das dimensões da inovação no SP. A segunda categoria de facilitadores – RH mais jovens, em maior quantidade, com mais formação e competência é também reconhecida como verdadeira pela maior parte dos autores (OCDE, Loewe *et al.*, Yorton, 2006). A relevância das condições de trabalho e instalações como facilitador da inovação é de facto algo de novo face à literatura revista. Eventualmente este aspecto vem referido pela existência de instalações inadequadas para trabalhar e para “oferecer” ao cliente. Repare-se que no caso dos SA as instalações são parte do serviço prestado. O reconhecimento e recompensa é um facilitador com relevância nos resultados deste estudo, o que confirma as conclusões de Landau (1993) que estudou precisamente a inovação nos SA. De seguida na lista, o primeiro facilitador que não diz respeito às pessoas, os sistemas de informação – tecnologia – é também um factor no domínio do conhecimento existente nesta matéria. A confirmá-lo estão Kock *et al.*, OCDE, Madanhmohan, Halvorsen (2005) e Silva *et al.* (2007). Desburocratizar, melhorar a qualidade e orientação para o cliente confirma a afirmação de Kanter (1994) da focalização nas necessidades do ambiente externo, tal como aliás é referenciado por Halvorsen (2005) nas diferenças relevantes na inovação entre o sector público e privado. Maior autonomia e responsabilização é outra das categorias de facilitadores identificada o que revela interesse dos coordenadores dos SA em participar mais nas decisões e acções a desenvolver no âmbito da inovação. Processos de decisão próximos de quem tem de agir facilitam a iniciativa individual e a responsabilização de todos na construção de uma organização inovadora. O pessoal de primeira linha irá participar, se o deixarem (Stern, 2007). O empenhamento dos dirigentes é outro dos facilitadores observados o que de facto confirma a generalidade dos autores e é comum aos diferentes sectores de actividade (Osborne, 1996; Maddock *et al.*, 1997;

Borins, 2002; Loewe *et al.*, 2006). Mais apoio das áreas de retaguarda e coordenação com outras entidades são os dois últimos facilitadores identificados que também eles corroboram estudos já realizados (Kooiman, 1993; Maddock, 1997).

Estes resultados vêm confirmar, de uma forma geral, uma grande parte dos estudos realizados, mas trazem de novo o facto de existir um foco maior nas pessoas. Evidencia-se a importância extrema dos RH na capacidade inovadora, o papel das chefias e dirigentes no apoio e fomento da participação, a comunicação e os sistemas de reconhecimento e recompensa como essenciais e finalmente a relevância das condições de trabalho. Repare-se que nas cinco principais barreiras quatro relacionam-se com RH e o mesmo acontece com os cinco principais facilitadores em que quatro estão direccionados para as pessoas.

Este estudo traz de novo a não identificação das barreiras de custos da inovação, a falta de informação de mercado e os constrangimentos legais.

Traz também de novo a relevância das condições de trabalho e instalações como barreira e/ou facilitador da inovação nos serviços de atendimento da AP.

Este estudo trouxe como inovação a auscultação das chefias de primeira linha e não, como é frequente, a recolha da percepção dos gestores intermédios ou de topo.

Estes aspectos diferentes dos demais estudos já realizados decorrem, certamente da especificidade dos SA, do sector público estudado e também da opção pela escolha dos coordenadores dos SA, como respondentes.

5.3 Implicações para a acção

5.3.1 Medidas de gestão

Tendo em conta as barreiras já identificadas na AP e no Sector dos serviços na Europa listam-se acções a desenvolver para fomentar a inovação nos Serviços de Atendimento da AP. Apresentam-se, face às barreiras e facilitadores identificados, medidas de gestão concretas a desenvolver. As mesmas foram recolhidas da literatura e do estudo empírico realizado:

Competências e formação dos RH

Promover formação entre as diferentes áreas, inicial e ao longo do tempo, de forma abrangente sistemática e envolvendo todos os colaboradores. Dada a grande dimensão e dispersão das pessoas, uma forma poderá ser assegurar que um colaborador que participou numa formação, dá formação aos restantes elementos do seu grupo. O recurso ao e-learning deve também ser utilizado perante necessidade de formação de um grande número de pessoas, sobre matérias específicas.

Recrutamento de pessoas adequadas ao perfil para a função é um processo muito importante para garantir, à partida, competência para a função.

As pessoas são as principais responsáveis pela inovação. RH competentes, com dinamismo e em quantidade suficiente para o desenvolvimento do trabalho irão constituir seguramente a criação de condições para a inovação florescer.

Reconhecimento, recompensa e motivação dos RH

Implementar Sistemas de avaliação associados a sistemas de recompensa (o actual sistema de avaliação SIADAP já em utilização nos SA há 2 anos, denota para já uma lacuna identificada neste estudo: a incapacidade de suprir a necessidades de reconhecimento e recompensa).

Criar sistemas de incentivos, compensações, progressão na carreira, distinguir os funcionários que trabalham com mérito, oferecendo melhor remuneração e reconhecimento do trabalho.

Criar outros sistemas de reconhecimento; quanto mais variadas as formas de reconhecimento tanto mais pessoas se identificarão com elas. Constante reforço positivo dos dirigentes e chefias para os colaboradores. Salientar os sucessos e não apenas as falhas.

Falta de RH

Há necessidade de tornar os serviços mais eficientes e reequilibrar a distribuição de RH utilizando ferramentas e indicadores de gestão. A tendência de se associar os resultados ao aumento de Recursos poderá ser uma forma.

Efectuar o controlo da produtividade, com medidas concretas perante desvios.

Esta barreira poderá tornar-se num facilitador da inovação no sentido do aumento da eficiência, ainda que no caso concreto dos SA tal não é provável, na medida em que a falta de RH será para o preenchimento de posições de atendimento.

Condições de trabalho, instalações e recursos materiais

Melhorar as instalações e condições de trabalho. Utilizar, por exemplo, o apoio do financiamento europeu (QREN) para requalificar os SA.

Deve reequacionar-se sistematicamente, se todos os serviços de atendimento, continuam a ser necessários face à situações externa existente.

As condições de trabalho adequadas fomentam o bem-estar quer nos colaboradores, quer nos clientes, favorecendo um clima de confiança na organização, estimulante à participação e melhoria.

Liderança, comunicação e informação

Abanar o sistema. Por vezes é necessário face à estagnação.

Rever o sistema de recrutamento e formação dos dirigentes.

Necessidade de desenvolver programas de treino de elevada qualidade no sentido de assegurar que os dirigentes intermédios e as chefias assumem as suas novas responsabilidades relacionadas com a gestão das pessoas (Mcguire, 2008).

Todos os gestores têm a responsabilidade de quebrar as barreiras à inovação nas organizações e esta informação tem de lhes ser comunicada (Frank, 1992).

Clarificar, responsabilizar e avaliar os dirigentes pelo seu papel de líderes: incentivar a participação, respeitar opiniões divergentes, maior abertura para ouvirem os funcionários e partilharem informação, motivar e apoiar os colaboradores.

Implementar reuniões periódicas sistemáticas e formas variadas de comunicação e informação.

Estar mais presente e próximo dos colaboradores (Mcguire et al, 2008). Ir mais aos locais onde se realiza o serviço.

Demonstrar apoio e incentivo à participação (Miller, 2001; Yorton, 2006).

Sistemas de informação (SI)

Saber identificar necessidades e comunicá-las adequadamente aos fornecedores de SI é vital. Envolver definitivamente os utilizadores dos SI na sua concepção e desenvolvimento (Kock et al, 2005).

Clarificar que os SI devem ser *friendly* e estar ao serviço dos utilizadores e não dos que o desenvolvem. Testar os SI envolvendo os utilizadores e manter actualizações sistemáticas dos mesmos. Formar os utilizadores no início e durante a vigência dos SI.

Boas infra estruturas de comunicações são a base para a rapidez de resposta essencial para manter um bom ritmo de trabalho e uma boa imagem da organização, quer pelos colaboradores quer pelos clientes.

Manter vigília tecnológica.

Resistência à mudança

Rejuvenescer os RH assegurando rotatividade do pessoal.

Envolver o pessoal activamente e dar-lhes responsabilidades específicas (por vezes é preciso lutar por isso).

Os empreendedores precisam de aliados em níveis elevados da hierarquia.

Coordenação interna e externa

Convencer as partes interessadas. A parceria com as partes interessadas e o processo de consulta e participação são factores chave nas histórias do sucesso. Em muitos casos, as partes interessadas têm de ser convencidas da utilidade das inovações propostas e a resistência tem de ser superada. A demonstração da utilidade de inovações realizadas é um factor importante em termos da continuidade (Kock et al., 2005).

Incentivar a interacção entre organizações do sector público e empresas privadas relevantes. Ambas as partes podem aprender com tal interacção.

Estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas sempre que tal se revelar benéfico.

Criar e divulgar internamente missão e visão comuns, definindo objectivos partilhados entre as diferentes áreas internas.

Resposta da estrutura de apoio

Fomentar rotatividade dos RH, acções formação conjuntas, estágios recíprocos e objectivos comuns são essenciais.

Desenvolver uma visão partilhada e criar uma cultura de serviço ao cliente interno.

Estabelecer níveis mínimos de serviço ao cliente interno ligados a sistemas de penalização ou incentivos perante os níveis atingidos.

Burocracia, falta de qualidade e de orientação para o cliente

Sensibilizar a necessidade de focalização no cliente, suas necessidades e expectativas, integrando-o explicitamente nas políticas da organização.

Desenvolver processos de reengenharia e utilizar ferramentas da qualidade para simplificar os procedimentos e os processos de decisão.

Melhorar imagem e adoção de boas práticas para satisfação do cliente.

Envolver os clientes no processo de prestação do serviço.

Desenvolver estudos de identificação de níveis de satisfação e de necessidades dos clientes é muito importante como fonte de inovação.

Fomentar maior abertura dos utentes aos serviços informáticos.

Realizar auditorias para testar a eficácia dos serviços.

Desenvolver processos de auto avaliação, a avaliação de desempenho, avaliação do sucesso da administração pública através da satisfação dos cidadãos. Medidas de gestão controlada e avaliação de toda a organização. Implementação regular da *Common Assesment Framework* (CAF- Estrutura Comum de Auto Avaliação) e de Sistemas de gestão da qualidade.

Comunicar resultados a toda a organização.

Aversão ao risco

Promover uma cultura de experimentação, eliminando a punição da falha. Errar faz parte do processo de aprendizagem e de inovação (Borins, 2001).

Constituir grupos de trabalho e projectos-piloto para testar inovações em ambientes controlados, confinando eventuais efeitos indesejados.

Comunicação, participação e abertura

Fomentar reuniões sistemáticas e periódicas envolvendo todos os funcionários.

Criar fóruns e seminários para discussão de temas.

Utilizar instrumentos de recolha de ideias e sugestões permanentemente e implementar processo para sua análise, desenvolvimento, avaliação e comunicação.

Implementar um Sistema de gestão de ideias (SGI) na medida em que os estudos revelam que 80% dos projectos iniciados pelos funcionários de primeira linha tendem a ser os mais criativos. Utilizar um SGI para recolher ideias inovadoras leva não só ao aumento do nº de ideias cinco vezes superior mas também aumenta significativamente a sua novidade e criatividade (Getz e Robunson, 2003).

Maior autonomia e responsabilização

Dar às instituições e aos funcionários mais liberdade e responsabilidade no que respeita aos seus próprios recursos. Mais confiança dos dirigentes nos colaboradores, com controlo e feedback permanentes. “Não levem os colaboradores ao colo, ensinem-nos a andar”.

5.3.2 Medidas Estratégicas

A Administração Pública para ser inovadora deve adoptar uma visão de longo prazo integrando estratégias de inovação, ter capacidade de identificar e mesmo antecipar tendências, disponibilidade e capacidade de recolher, analisar e assimilar informações tecnológicas e económicas. São fundamentais as competências organizacionais de gosto pelo risco e capacidade de controlá-lo, cooperação interna entre os vários departamentos operacionais e cooperação externa com instituições de I&D, consultoras, clientes e fornecedores, envolvendo toda a organização no processo de mudança e o investimento em recursos humanos competentes. Assegurar o empenhamento da gestão de topo, a abertura à comunidade, o foco no cliente e capacidade de trabalhar em parceria com organizações públicas e privadas e em rede com as restantes instituições da Administração Pública é vital para o sucesso da inovação. As organizações raramente inovam em isolamento. A inovação depende da sua capacidade para criarem, adquirirem e gerirem o conhecimento e aprendizagem organizacional. As novas tecnologias e os conceitos inovadores surgem de fontes variadas, grande parte fora das organizações. Estas dependem cada vez mais de vários actores para o conhecimento complementar de que carecem: fornecedores de equipamentos, utentes/clientes, parceiros e instituições de I&D.

A cooperação entre organizações é o canal mais importante para trocar e partilhar experiências, o que leva à necessidade de reflectir uma vez mais sobre os desafios que se colocam ao Sector Público da capacidade de trabalhar em rede (Koiman, 1993).

A determinação das principais barreiras e facilitadores leva à tomada de acções concretas para ultrapassar obstáculos e fomentar a inovação no Sector Público. Para além das acções a desenvolver já identificadas para reagir a cada uma das barreiras e dos facilitadores, apresentam-se agora um conjunto mais alargado de medidas de carácter estratégico, integradas em treze categorias, que decorreram do estudo empírico e da literatura analisada.

Apoio da Gestão de topo

a) Papel dos políticos

Os políticos devem estar conscientes da necessidade de novas visões e conceitos do mundo. A EU desempenha um papel muito importante como um facilitador da inovação, especialmente no nível da política e deve continuar a fazê-lo. Os objectivos políticos devem reflectir-se na definição de objectivos de desempenho.

O nível Político deve disponibilizar ao Sector Público esquemas e instrumentos de inovação, programas de pesquisa e investigação, instituições para trabalho em rede e absorção de conhecimento, novos cursos em escolas e universidades, novos *think tanks* públicos ou privados. Deve desenvolver uma política holística da inovação da terceira geração que considere as necessidades do sector público e seu relacionamento com os clientes, o sector privado, a sociedade civil e as ONGs.

Integrar as necessidades dos cidadãos nos programas de investigação financiados pelo estado pode ser uma medida concreta.

b) Papel dos dirigentes/ gestores

Criar uma Visão é um elemento muito importante para a inovação. Dar sentido colectivo sobre o que a organização é e para onde vai ajuda a focalização no que é prioritário. O papel mais difícil dos gestores é motivar os seus colaboradores para participarem e para tal os dirigentes devem comprometer-se, participar e dar apoio e suporte aos colaboradores. Todos os gestores têm a responsabilidade de quebrarem as barreiras à inovação nas suas organizações. A criação de um clima de apoio, prémios formais, consultar as pessoas, fornecer reconhecimento informal, promover a inovação, proteger os inovadores e publicitar os “campeões” que provam o sucesso é o que os gestores devem a todo o momento assegurar para fomentar a inovação.

As redes

Existem enormes vantagens na gestão através de redes – flexibilidade, rapidez, inovação e especialização, são algumas. É essencial assegurar que todos partilham da mesma visão, que as expectativas são satisfeitas e que as lições aprendidas são rapidamente disseminadas. A AP tem de superar o desafio do trabalho em cooperação entre as diferentes organizações que a constituem.

Recursos humanos

Recrutar pessoal com o perfil adequado e competente e assegurar formação ao longo da vida é um ponto de partida. Desenvolver sistemas de gestão, avaliação, motivação e retenção de talentos é imperativo face à criticidade do capital humano na inovação. Deve ser assegurada a sua participação e incentivada a contribuição com novas ideias inovadoras. Devem existir programas para recrutamento de jovens capazes de dominar as tecnologias de informação, injectar criatividade, novo conhecimento, novas ideias, nova dinâmica e irreverência.

Abertura a ideias

Abertura e aprendizagem são uma tendência vincada nas organizações inovadoras. O pessoal chave deve demonstrar abertura a novas ideias e vontade de pensar “fora da caixa” no sentido do desenvolvimento de soluções para novos problemas.

É muito importante desafiar constantemente os colaboradores, persistir em solicitar ideias. Nunca deixar de perguntar o que pensam, quais as oportunidades que vêm que outros possam não ter visto. Criar um ambiente seguro para partilhar, eliminar fronteiras. Clarificar que todas as ideias são boas ideias, apenas algumas são mais factíveis do que outras. Lembrar repetidamente às pessoas que todos contribuem para o sucesso, até elas acreditarem.

O Pluralismo

Incentivar a interacção entre organizações do sector público e empresas privadas relevantes. Ambas as partes podem aprender com tal interacção. Contratar as ONGs e as empresas privadas quando relevante. Fazer recurso ao *outsourcing* e privatização quando fizer sentido, mas não apenas por uma questão financeira. As parcerias público privadas são uma opção a considerar.

Detecção de oportunidades

Encontrar oportunidades para realizar a mudança e ganhar a aceitação de novas ideias é um factor relevante na inovação. Tais oportunidades podem relacionar-se com a disponibilidade dos recursos, necessidade responder a novas exigências dos cidadãos, da sociedade ou de mudanças e novas circunstâncias e ao sincronismo de eventos políticos ou organizacionais.

O papel dos empreendedores

O papel de “campeões” ou empreendedores é claramente significativo. A presença dos indivíduos com visão suficiente e a determinação para empurrar o processo da inovação é uma característica das organizações inovadoras. Os empreendedores são muito importantes no desenvolvimento das inovações nos serviços públicos. O desafio é canalizar a sua criatividade e energia para actividades com benefícios para a organização e suas partes interessadas. Estas pessoas devem ser apoiadas, reconhecidas e devem ser-lhes atribuídos recursos e responsabilidades.

A demonstração da utilidade

A demonstração da utilidade das inovações realizadas é um factor importante na sustentação da inovação adicional. Nos casos onde a inovação é orientada para o problema ainda é mais crítico.

Reconhecimento, recompensa e suporte

Criar mecanismos para persuadir as todas as partes interessadas a adoptar novas praticas e recompensá-las por isso. Estas devem ser acções orientadas, que demonstrem aos actores que tipo de medidas, abordagens ou técnicas são eficientes para gerar resultados. Cada membro da organização deve encorajar e premiar os inovadores independentemente da sua origem.

A retenção do *momentum*

De particular relevância é a necessidade das organizações e sistemas serem flexíveis e trabalharem activamente na identificação de oportunidades adicionais que possam ajudar as suas inovações específicas ou que possam beneficiar delas. De alguma forma, estas características estão ligadas a uma cultura da aprendizagem organizacional e exploram a natureza complexa da inovação.

Capacidade para inovar

Evitar a NGP nas suas formas extremas. Dar lugar ao incentivo individual. Evitar as estruturas de incentivos que não recompensam o compromisso com o bem-estar dos clientes. Não confiar somente na avaliação quantitativa. Recompensar os empreendedores com recursos e mais liberdade, mas manter algumas medidas para o controlo e avaliação. Desenvolver redes pessoais e institucionais, aceder a competências relevantes fora da organização (redes), desenvolver competências internas necessárias para encontrar, compreender e fazer uso das competências externas e tecnologia, reservar dinheiro para cursos, aprendizagem ao longo da vida, participação em conferências e enviar juniores às reuniões nacionais, são acções a desenvolver e implementar.

Sustentação da inovação

Disponibilizar estruturas reais e sistemas concebidos para promover, estimular ou disseminar a inovação. Caixa de sugestões internas e externas, equipa de funcionários para apoio, criação de mecanismos de feedback das partes interessadas, desenvolvimento de actividades de trabalho em rede, construção de competências, incentivo de pensamento alternativo, são alguns mecanismos necessários à inovação. Existência de fundos para inovar é outro aspecto essencial devendo fazer-se recurso às diferentes fontes de financiamento (orçamento, fundos comunitários, parcerias, fundos nacionais, prémios, etc).

Factores tecnológicos

Manter vigília tecnológica e seguir a rede tecnológica da inovação com instituições de investigação e empresas de tecnologia. Recrutar jovens que possam encontrar, compreender, fazer uso da tecnologia relevante e apoiar os seniores na sua utilização.

5.4 Limitações

O estudo exploratório teve como principais limitações as seguintes:

- Só foi estudado um sector da administração pública. A opção foi tomada numa perspectiva de focalização evitando dispersão potenciadora de lacunas nos resultados.
- Aos respondentes não foram solicitados dados identificativos de qualquer natureza o que não permitiu analisar tendências de resposta face a características dos inquiridos. A opção de não solicitar dados dos inquiridos deveu-se à tentativa de eliminar qualquer receio de responderem com a maior franqueza e por se entender que a amostra era relativamente uniforme;
- Só foram questionados os coordenadores e não os colaboradores dos SA. Esta decisão teve em conta o total de colaboradores dos SA (mais de mil e setecentos) e também o facto de os Coordenadores dos SA serem representantes da visão global comum.

Na sequência desta investigação seria interessante prosseguir o estudo das barreiras e dos facilitadores aos Serviços de Atendimento da administração pública, envolvendo os Serviços de atendimento dos diferentes Sectores da Administração. Confirmar se existem diferenças relevantes entre os coordenadores e os colaboradores seria também de se explorar. Estudar as barreiras e facilitadores identificados pelos dirigentes e pelos restantes trabalhadores e analisar as diferenças. Estudar diferentes sectores e analisar tendências específicas e comuns. Muito está ainda por realizar neste âmbito da inovação na Administração Pública e deverá ser, com certeza, um tema a investigar pela comunidade científica, nos anos futuros.

Referências

- Abrams, Richard M (2007). Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction – Review Essay. *Business History Review*, 81(4), 777
- Andrews, Peter (2007). Barriers to Innovation. *Leadership Excellence*, 24 (10), 19
- Barras, R. (1998). Towards a theory of innovation in services. *Research policy*, 15, 161-173
- Borins, Sandford (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3), 310-319
- Borins, Sandford (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23 (8), 467-476
- Buckler, Bill (1996). A learning process model to achieve continuous improvement and innovation. *The learning Organisation*, 3 (3), 31-39
- Carvalho, Adão (2005). O que é a inovação. *Economia e Sociologia*, 77, 87-101
- Coakes, Elayne and Smith, Peter (2007). Developing communities of innovation by identifying innovation champions, The Learning Organization. *The International Journal of Knowledge and Organizational Learning Management*, 14 (1), 74-85
- Cruysen, Adriana van and Hollanders, Hugo (2008). Are specific policies needed to stimulate innovation in services? UNU- Merit, Maastricht University
- Cunningham, Paul (2005). *Innovation in the Public Health sector: A case study analysis*. Oslo, NIFU STEP
- Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation: A Meta- analisys of Effect of Determinantes and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34 (3), 555-590
- Dantas, José (2001). *Gestão da inovação*. Vida Económica
- Deloitte (2004). Inquérito *A reforma da Administração Pública*, 1º Congresso da Administração Pública, Novembro de 2003. Deloitte & Touche Quality Firm- Serviços Profissionais de Auditoria e Consultoria
- Deloitte (2006). Relatório *A Mudança na Administração Pública – Realizado aos participantes no 3º congresso da Administração Pública*, em Novembro de 2005. Deloitte & Touche Quality Firm- Serviços Profissionais de Auditoria e Consultoria
- Demirbas, Dilek (2006). New Institutional Economy and Innovation Barriers: A Microeconomic Evidence. *The Business Review*, 5 (2), 82-90
- Drucker, Peter F. (1985). *Innovative and Entrepreneurship, Practice and Principles*. Harper & Row, Publishers, Inc.
- Dresselhuys, Donn R. (1988). Breaking down barriers to innovation. *Water, Engineering and Management*, 135 (3), 2
- Edquist, C. (1997). *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London and Washington: Pinter
- Esser, Funda (2007). *The link between innovation performance and governance*. European Comission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and security of the citizen

- Frank, Howard (1992). Breaking Down the Barriers to Innovation. *Networking Management*, 10 (4), 64
- Frenkel, Amnon (2003). Barriers and Limitations in the Development of Industrial Innovation in the Region. *European Planning Studies*, 11 (2), 115-137
- Getz, Isaac e Robinson, Alan G. (2003). Innovate or Die: Is that a Fact?. *Creativity and Innovation Management*, 12 (3), 130-136
- Godin, Benoît (2006). The Linear Model of Innovation The Historical Construction of an Analytical Framework. *Science, Technology, & Human Values*, 31(6), 639-667
- González, Xulia; Jaumandreu, Jordi e Pazó, Consuelo (2005). Barriers to innovation and subsidy effectiveness. *The Rand Journal of Economics*, 36 (4), 930-950
- Felton, Barbara (2003). Innovation and Implementation in Mental Health Services for Homeless Adults: A Case Study. *Community Mental Health Journal*, 39 (4), 309
- François, J. P.; Favre, F. and Negassi S. (2002). Competence and Organization: Two Drivers of Innovation. *Economics of Innovation and New Technology*, 11 (3), 249-270
- Halvorsen, Thomas; Hauknes, Johan; Miles, Ian and Røste, Rannveig (2005). *On the differences between public and private sector Innovation*. Oslo, NIFU STEP
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Hull, Clyde Eiríkur e Lio, Brian H. (2006). Innovation in non-profit and for-profit organizations: Visionary, strategic, and financial considerations. *Journal of Change Management*, 6 (1), 53-65
- Hunmin, Kim (2001). Approaches and Means of innovation in Korean Local Government. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 11 (2), article 2
- Hunmin, Kim (1997). The Process of Innovation in Local Government, Department of Public Administration, University Seoul, Korea
- IBM (2006). *The Global CEO Study*. IBM
- Instituto de Ciências Sociais e Políticas (2003), *Melhor Gestão para uma melhor Administração, Fórum 2002*, Universidade Técnica de Lisboa
- Janeiro, José Paulo (2004). *Tese de Mestrado, Como dinamizar a inovação nas empresas*, Universidade de Aveiro
- Kanter, Rosabeth M. (1983). *The Change Masters: Innovation for Productivity in the American Corporation*. New York: Simon & Schuster
- Kanter, Rosabeth M. (1994). Collaborative Advantage. *Harvard Business Review*, Jul-Ago, 97-108
- Kline, S.J. e Rosenberg, N. (1986). "An Overview of Innovation", in R. Landau e N. Rosenberg (eds.) *The Positive Sum of Strategy Harnessing Technology for Economic Growth*, Washington, DC: *National Academy Press*, 289
- Koch, Per and Hauknes, Johan (2005). On innovation in the public sector – today and beyond, Oslo, NIFU STEP

- Koch, Per; Cunningham, Paul; Schwabsky, Nitza and Hauknes, Johan (2006). *Summary and Policy Recommendations*. Oslo, NIFU STEP
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance*. SAGE Publications
- Landau, Jennifer (1993). Organizational Change and Barriers to Innovation: A Case Study in the Italian Public Sector, Italy, *Human Relations*, 46 (12), 1411-1429
- Lane, Jan- Erik (2000). *The Public Sector - Concepts, Models and Approaches*. SAGE Publications
- Loewe, Pierre and Dominiquini, Jennifer (2006). Overcoming the barriers to effective innovation. *Strategy & Leadership*, 34 (1), 24-31
- Madanmohan T.R. (2005). Incremental Technical Innovations and their determinantes, *Internacional. Journal of innovation Management*, 9 (4), 481-510
- Maddock Su and Morgan, Glenn (1997). Barriers to transformation - Beyond bureaucracy and the market conditions for collaboration in health and social care, *Internacional. Journal of Public Sector Management*, 11 (4), 234-251
- Malikova, Ludmila, and Staronová, Katarina (2005). Innovation in the social sector –case study analysis. Oslo, NIFU STEP
- Maroto, Andrés and Rubalcaba, Luis (2005). The structure and size of the public sector in an enlarged Europe. Oslo, NIFU STEP
- McAdam, Rodney (2002). Large Scale Innovation- reengineering Methodology in SME. *Positivism and phenomenological Approaches*, 20 (1), 33-55
- McCraw, Thomas K., Review of Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, EH.Net Economic History Services, Sep 1 2000. URL <http://eh.net/bookreviews/library/mccraw>
- McGuigan, Martin and Henderson, Joan (2005). Organizational Strategic Innovation- How is government policy Helping? *International Journal of Innovation and Technology Management*, 2 (2), 197–215
- Mcguire, David; Stoner, Leanna e Mylona, Smaro (2008). The Role of Line Managers as Human Resource Agents in Fostering Organizational Change in Public Services. *Journal of Change Management*, 8 (1), 73-84
- Medina, Carmen Cabello; Lavado, Antonio Carmona e Cabrera, Ramón, Valle (2005). Characteristics of Innovative Companies: A Case Study of Companies in Different Sectors. *Creativity and Innovation Management*, 14 (3), 272-287
- Miller, Mike (2001). Break down barriers to innovation & creativity. *Credit Union Magazine*, 67 (9), 22
- Mohnen, Pierre and Rosa, Julio (2000). Les obstacles à l'innovation dans les industries de services au Canada. *Série Scientifique*, Cirano
- Moultrie, James; Nilsson, Mikael; Dissel, Marcel; Haner, Udo-Ernst; Janssen, Sebastiaan and Van der Lugt, Remko (2007). Innovation Spaces: Towards a Framework for Understanding the Role of the Physical Environment in Innovation. *Creativity and Innovation Management*, 16 (1), 53-65

- Mostafa Mohamed (2005). Factors affecting organisational creativity and innovativeness in Egyptian business organisations: an empirical investigation. *Journal of Management Development*, 24 (1), 7-33
- Nagesh, Gautham (2008). Fostering Innovation. *Government Executive*, 40 (4), 43
- Nelson e Winter (1978). Forces Generating and Limiting Concentration under Schumpeterian Competition. *Harvard College: The Belknap Press of Harvard University*
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, Pergaminho
- Nonaka e Takeuchi (1995). Criação do Conhecimento na Empresa. Elsevier, Campus
- OCDE (2000). *Science, Technology and innovation in the new economy, Policy Brief*, OCDE
- OCDE (2002). *Frascati Manual - Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*. OCDE
- OCDE (1997). *OSLO Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*. OCDE
- OCDE (2005). *Promoting Innovation in services*. OCDE
- Oke, Adegoke (2004). Barriers to Innovation Management in Service Companies. *Journal of Change Management*, 4 (1), 31-44
- Oke, Adegoke (2001). Making it happen: How to improve innovative capability in a service company. *Journal of Change Management*, 2 (3), 272–281
- Osborne, Stephen P. (1996). The hitch-hiker's guide to innovation? Managing innovation – and other organizational processes – in an inter-agency context. *International Journal of Public Sector Management*, 9 (7), 72-81
- Palmer-Noone, Laura (2000). Perceived Barriers to Innovation: First Report from a Study on Innovation in Higher Education, Assessment and Accountability Forum - Summer
- Perel, Mel (2002). Corporate courage: Breaking the barrier to innovation, *Research Technology Management*, 45 (3), 9-16
- Rogers, Everett M. (1995). Diffusion of Innovations: The Challenge and The Promise. In Glen H. Cope (1992) *Diffusion of Innovations in the Public Sector*, Austin: The University of Texas. Diffusion of Innovations. Fourth Edition, New York: The Free Press
- Røste, Rannveig (2005). *Studies of innovation in the public sector, a literature review*, Publin Report No. D16. Oslo, NIFU STEP
- Rothwell, R. (1994). *Successful Industrial Innovation: Success, Strategy*. Trends
- Sarkar, Soumodip (2007). *Empreendedorismo e Inovação*. Escolar Editora
- Sarkar, Soumodip (2006). Inovação no sector dos serviços: uma nova área de investigação. *Encontros científicos*, 52-59
- Schatz, Gottfried (2005). Europe's innovation barriers. *European Journal of Cell Biology*, 84, 1-3
- Schumpeter, Joseph A. (2005). Development, (With an introduction by Markus C. Becker, Hans Ulrich Eßlinger, Ulrich Hedtke, and Thorbjørn Knudsen. Translated

- by Markus C. Becker and Thorbjørn Knudsen). *Journal of Economic Literature*, XLIII, 108–120
- Silva, Maria José and Leitão, João (2007). What Determines the Entrepreneurial Innovative Capability of portuguese Industrial Firms? *MPRA*, Paper No. 5216. Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5216/>
 - Silva, Maria, Leitão, João and Raposo, Mário (2007). Barriers to Innovation faced by Manufacturing Firms in Portugal: How to overcome it? *MPRA*, Paper No. 5408 Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5408/>
 - Stam, Erik (2008). *Entrepreneurship and Innovation Policy*, Jena Economic Research Papers
 - Sundbo, J. and F. Gallouj (1998). *Innovation in Services, SIS4 Project Synthesis*. Oslo, NIFU STEP Group
 - Stern, Stefan (2007). Public sector innovation will take you by surprise. *Financial Times*, Nov 5, 1
 - Shipton, Helen; Fay, Doris; West, Michael; Patterson Malcolm and Birdi, Kamal (2005). Managing People to Promote Innovation. *Creativity and Innovation Management*, 14 (2), 118-128
 - Tidd, Joe; Bessant, John; Pavitt, Keith (2003). *Gestão da Inovação – Integração das mudanças tecnológicas, de mercado e organizacionais*, Monitor
 - União Europeia (2007). *Towards a European strategy in support of Innovation in services: Challenges and key issues for future actions*, Comission Satff Working Document. Comissão Europeia
 - União Europeia (2006). *European Innovation Progress Report 2006*, TrendChart, DG Enterprise and Industry, Bruxelas, Comissão Europeia
 - União Europeia (2007). *Expert Group on Innovation in Services, Fostering Innovation in Services*, Comissão Europeia
 - União Europeia (1996). Livro verde sobre a Inovação. *Boletim da EU*, Comissão Europeia
 - União Europeia (2008). *European Innovation Scoreboard 2007*. Pro Inno Europe, Comissão Europeia
 - Van de Ven; Andrew, Polley; Douglas, Garud; Raghu, and S. Venkataraman (1999). *The Innovation Journey*. New York, Oxford: University Press
 - Vigoda-Gadot, Eran; Shoham, Aviv; Ruvio, Ayalla; Schwabsky, Nitza (2005). *Report on the Publin surveys*. NIFU STEP
 - Vigoda-Gadot; Eran; Shoham, Aviv; Schwabsky, Nitza and Ruvio, Ayalla, Public (2005). Sector innovation for the managerial and the post- managerial era: Promises and Realities in a globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*, 8 (1), 57-81
 - Yorton, Tom (2006). Overcoming barriers to Innovation: Balancing Management and Creation. *Employment Relations Today*, 32 (4), 1
 - Zaltman, G., Duncan, R. and Holbek, J. (1973). *Innovations and Organizations*. New York: John Wiley & Sons

- Zorrinho, Carlos (Coord.) (2005). Plano Tecnológico, Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico
- Zell, Deone (2001). Overcoming Barriers to Work Innovations: Lessons Learned at Hewlett-Packard. *Organizational Dynamics*, 30 (1), 77-86

Anexos

Anexo I – Questionário utilizado no estudo empírico

Anexo II – Respostas ao questionário

Anexo I – Questionário utilizado no estudo empírico

Exmo. Sr. Coordenador do
Serviço de Atendimento da Segurança Social

Estamos a realizar um estudo sobre a inovação nos Serviços Públicos. Ficariamos muito gratos se pudesse despende cerca de 15-30 minutos para nos facultar a sua opinião. Se estiver de acordo, proceda por favor, do seguinte modo:

1. Considere que a inovação é algo que se faz de novo tendo em vista a melhoria do serviço prestado.
2. Refira-nos aspectos que, do seu ponto de vista, impedem ou facilitam a inovação nos serviços públicos.

A sua opinião é fundamental, pois sem ela não poderemos prosseguir o estudo. Note que não há respostas certas nem erradas. Todas são correctas desde que correspondam ao que pensa. A sua resposta é anónima, por isso esteja totalmente à vontade, para responder de acordo com o seu entendimento.

Depois de preenchido o questionário dobre-o, insira-o no envelope RSF anexo e coloque-o no correio. Pedimos-lhe que nos envie a sua resposta no prazo máximo de 15 dias a contar da data da recepção desta carta.

Muito obrigado pela sua colaboração.

Maria José Freire

Barreiras

Atendendo ao conceito de inovação acima descrito, refira quais são, na sua opinião, as 3 principais barreiras (factores que bloqueiam ou dificultam, p.ex. Insuficiente formação dos Colaboradores) à inovação nos serviços públicos.

- 1.
- 2.
- 3.

Facilitadores

Atendendo ainda ao conceito de inovação antes descrito, refira quais são, na sua opinião, os 3 principais facilitadores (factores que promovem ou dinamizam, p.ex. Existência de clima de abertura para ouvir novas ideias dos Colaboradores) da inovação nos serviços públicos.

1.

2.

3.

Se tivesse que sugerir aos seus superiores formas de melhorar a inovação no seu serviço, o que lhes diria? Por favor, apresente 3 sugestões.

1.

2.

3.

MUITO OBRIGADA PELA SUA INESTIMÁVEL COLABORAÇÃO!

Porto, Novembro de 2007

Anexo II – Respostas ao questionário

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
1	1. Falta de coordenação entre secções processadoras e atendimentos, quer a nível das orientações emanadas pelas chefias, quer pela forma de recebimento de documentos.	2. Falta de formação e informação sobre as novas tecnologias (aplicações informáticas).	3. Falta de uniformização de procedimentos a nível nacional, p.ex., Leiria e Setúbal não fazem inscrições de estrangeiros sem visto, enquanto Lisboa faz desde que tenha contrato de trabalho assinado por ambas as partes e os documentos de identificação respectivos.
2	1. A vinda de funcionários de outros organismos públicos para o atendimento sem perceberem nada sobre a segurança social.	2. Insuficiente formação para esses colaboradores.	3. Condições físicas.
3	1. Falta de RH.	2. Deficiente formação dos atendedores de público, uma vez que são formados à pressa.	3. Falta de <i>back office</i> adequado.
4	1. Pouca motivação remuneratória.	2. Pouca formação global dos trabalhadores a nível de "formação -sala" para correcção de atitudes (ou defeitos) instalados e que não são resolvidos através de <i>e-learning</i> .	3. Não existência de equilíbrio e igualdade entre todos os funcionários de todos os ministérios.
5	1. Dialogo com os superiores insuficiente.	2. Pouca formação dos colaboradores.	3. A não-aceitação de novas ideias por parte dos superiores.
6	1. Instalações por vezes são velhas e exíguas, não se predispondo à inovação laboral, ambiente de trabalho e condições pessoais (a nível psicológico) para se proceder à inovação.	2. A faixa etária dos funcionários provoca habituação e determinados costumes inibindo a inovação (a grande maioria tem mais de 50 anos). O seu nível de escolaridade é relativamente baixo.	3. Não há incentivos da parte dos organismos ao desenvolvimento dos funcionários, não se sentindo os mesmos motivados a fazer algo que saia da rotina.
7	1. Falta de comunicação presencial, periódica para troca de impressões e actualização de procedimentos entre superiores e colaboradores.	2. Insuficiência de formação aos colaboradores principalmente no ano em curso.	3. Fraca celeridade no apoio de retaguarda das várias secções.
8	1. Pessoal envelhecido, avesso à inovação/ mudança. Pelo contrário, apegado ao tradicional, ao que aprendeu em novo.	2. Muito pouca formação.	3. Faltam meios físicos: instalações, equipamentos, salários, três pólos fundamentais para a inovação.
9	1. Insuficiente formação dos colaboradores.	2. Retirada de direitos (regalias) conquistadas.	3. Condições de trabalho precárias (instalações degradadas) e falta de tempo por escassez de trabalhadores.
10	1. Uma das principais barreiras é a burocracia.	2. Tecnologias de informação – falta ou insuficiente.	3. Insuficiente formação dos colaboradores.
11	1. Falta de RH.	2. Falta de formação dos colaboradores.	3. Por vezes falta de apoio dos colaboradores de retaguarda (sede dos serviços).
12	1. A falta de confiança mútua entre a administração e os cidadãos, o que suscita a exigência de inúmeros comprovativos.	2. A exigência dos mesmos documentos para processos diferentes entregues na mesma instituição.	3. Na segurança social - serviço de atendimento: a enorme diversidade de assuntos, aliada à redução do nº de colaboradores perante o "mundo" que são as nossas bases de dados.
13	1. Demasiada burocracia e desconfiança entre colaboradores da hierarquia superior para a inferior.	2. A preparação dos colaboradores é inadequada e fora de tempo.	3. Os instrumentos de trabalho são tão exíguos que se tornam obsoletos rapidamente.
14	1. Falta de espírito de equipa.	2. Resistência à mudança.	3. RH pouco jovens.
15	1. A má acessibilidade para pessoas idosas e com problemas de locomoção.	2. A falta de atendimento personalizado.	3. A falta de RH. Só dois funcionários para um concelho com 22 freguesias.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
16	1. Nº de colaboradores insuficiente em relação ao nº de utentes a atender.	2. Bastante absentismo.	3. Falta de pessoal especializado no atendimento.
17	1. Insuficiente retribuição salarial, na carreira e na função que desempenha.	2. Cumprimento de objectivos, sem a correspondente retribuição salarial.	3. Falta de motivação generalizada.
18	1. Diversos constrangimentos na aplicação. Lentidão e complexidade de navegação.	2. Formação " atempada" e abrangente a todos os funcionários.	3. Recursos humanos aumentados.
19	1. Renitência dos colaboradores em frequentarem formação adequada.	2. Falta de estímulo de muitos deles por vários factores.	3. Carências vindas da própria administração central.
20	1. Desmotivação - na minha opinião pode ser resultante de diversos factores, tais como, remuneração baixa, alteração sucessiva de metas e objectivos na carreira pública que provocam sentimentos de perda e desanimo, etc.	2. Cansaço - provocado pela rotina e pressões constantes.	3. Idade dos colaboradores - de modo geral são pessoas de idade média dos 50/60 anos. Têm experiência mas falta a dinâmica e frescura de gente nova
21	1. Quando se muda deverá ser para muito melhor e não para uma pequena mudança.	2. A parte da burocracia dificulta o funcionamento dos serviços, principalmente nos meios rurais em que os funcionários têm de fazer às vezes o papel do cliente.	3. Papeis e papeis que por vezes ninguém compreende. Muita burocracia e pouco tempo.
22	1. Burocracia exagerada.	2. Desinteresse da maioria dos directores em facilitar e promover formação para todos os colaboradores.	
23	1. Insuficiente formação dos colaboradores no sentido de saberem interpretar a quantidade de legislação que sai todos os dias.	2. Em certas situações instalações inadequadas.	
24	1. Formação insuficiente nas áreas fundamentais (contribuições e prestações).	2. Computadores muito lentos (tempo de atendimento superior ao desejado).	3. Informação atrasada (sabe-se primeiro através da comunicação social).
25	1. Falta análise quando será o melhor momento para avançar com algo novo. Ex. Período de férias e fim do ano.	2. Instalações por vezes pequenas sem equipamentos necessários para a inovação.	
26	1. Informação legislativa que nos chega muito densa	2. Simplificação na constituição dos processos (ainda se pede muitas fotocópias de documentos).	3. Formação dos funcionários.
27	1. Legislação aprovada para entrar e vigor sem que seja analisada e transmitida aos colaboradores no atendimento ao cliente.	2. A informação escrita enviada ao cliente, nem sempre está correcta o que dificulta aos coordenadores um bom trabalho.	3. Deficiente formação atempada ao nível informático sempre que entra em vigor um novo programa.
28	1. Falta de um sistema de triagem no atendimento ao público para resolução dos problemas mais simples.	2. Instalações insuficientes ou inadequadas aos serviços a prestar.	3. Insuficiente formação dos colaboradores.
29	1. Insuficiente formação dos colaboradores - para todos e não só para alguns.	2. Espaço físico das instalações - diminuto e com falta de condições laborais, para melhorar a imagem da instituição.	3. Divulgação da inovação - com linguagem acessível a todos os níveis de clientes.
30	1. Não houve nenhuma inovação que tivesse suscitado qualquer dificuldade ou barreira na sua implementação.	2. Até à data qualquer inovação tem sido devidamente suportada por acções de formação extensiva a todos os colaboradores, permitindo uma resposta positiva às novas solicitações/ exigências.	3. Um dos maiores factores de bloqueio a qualquer inovação poderá, na minha opinião, ser a resistência à mudança dos colaboradores, a impermeabilidade às novas exigências do serviço e à crescente oferta de " produtos" da Segurança social. No entanto e no que diz respeito aos meus colaboradores, a necessidade de adaptação às crescentes necessidades e inovações dos serviços assume-se como uma

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
			prioridade, sempre com o objectivo de aperfeiçoar e responder fundamentadamente às questões com que se deparam no dia a dia, sempre conscientes de que o progresso/ inovação visam a qualidade cada vez maior dos serviços.
31	1. Falta de condições para atendimento personalizado aos clientes da SS.	2. Insuficiente formação dos colaboradores.	3. Insuficiente divulgação das alterações à legislação que nem sempre é atempada.
32	1. Máquina burocrática muito pesada. Descoordenação dos serviços a nível central e regional.	2. Insuficiente formação dos colaboradores (deveria haver formação contínua).	3. Muitas vezes informação deficiente dos superiores hierárquicos (pouca formação para os cargos que ocupam).
33	1. Instalações sem qualidade, sendo o maior obstáculo à inovação. Não favorecem os utentes, não dignificam os funcionários.	2. A saída constante de novos diplomas, que por vezes entram em vigor sem estarem regulamentados. Novas orientações ou medidas que são tomadas e que não levam em consideração o entendimento dos serviços informativos.	3. Informática: consultas e registos em IDQ muito morosos.
34	1. Insuficiente formação.	2. Deficiente articulação entre diversos ministérios e entidades públicas.	3. Instalações.
35			
36	1. Falta de formação cultural/ cívica dos colaboradores.	2. Dificuldade de contacto com secções de apoio ou <i>back office</i> .	3. Factores de resistência à mudança/ inovação por parte dos colaboradores.
37	1. Um dos principais factores que bloqueiam a inovação nos serviços públicos é o posicionamento mental dos dirigentes e funcionários privilegiando a obediência e o sigilo, o cumprimento da legislação e da tarefa.	2. Ainda não está assumida uma cultura e uma atitude de inovação e de gosto pelo risco, como factores estratégicos para uma alteração dos padrões de comportamento.	3. A falta de preocupação e interacção com as reais necessidades dos clientes/cidadãos/ empresas não predispõe a uma necessidade de criar novos métodos.
38	1. Idade avançada de alguns colaboradores que não conseguem acompanhar 100% a evolução tecnológica dos sistemas e aplicações informáticas.	2. Claramente entendo que a falta de incentivos cria alguma insatisfação e letargia sobretudo nos funcionários referidos no ponto 1.	3. Deficiência das condições de trabalho; mais formação contínua para determinados colaboradores; pouco tempo disponível para trocar impressões entre responsáveis e colaboradores. Recordo que o horário de trabalho se prolonga para depois da hora normal de serviço.
39	1. Instalações menos adequadas.	2. O mesmo espaço físico para atendimento e sala de espera.	3. Podia haver mais formação específica.
40	1. Excesso de burocracia: muitas das vezes é necessário para o mesmo tipo de assunto apresentação de documentos repetidas vezes.	2. Insuficiente formação dos colaboradores: especialmente os colaboradores do atendimento que no dia a dia lidam com todo e qualquer tipo de assunto.	3. Tempo de resposta à resolução de assuntos, de certa maneira fáceis de resolver, por parte das secções, sendo o único prejudicado o beneficiário.
41	1. Excessiva politização dos serviços públicos, que nos últimos anos tem originado diversas mudanças nas direcções distritais, com as consequentes alterações de métodos de trabalho por vezes com períodos de tempo muito curtos.	2. Instalações inadequadas ou bastante degradadas que originam mau ambiente de trabalho e dificuldades nos acessos para os utentes que deles necessitam.	3. Falta ou deficiente critério nas admissões para a função pública, tendo como consequência funcionários sem qualquer perfil para a função que desempenham e falta de renovação dos seus quadros.
42	1. Além da formação dos colaboradores, penso que o local onde eles trabalham, deve também ser tido em conta.	2. As instalações estudadas de forma a criar um ambiente mais aprazível, quer para funcionários, quer para utentes, traz melhorias, quanto mais não seja à motivação	

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
		das pessoas. As instalações devem também ter a informação sobre todos os serviços que a SS oferece de forma mais organizada.	
43	1. Falta de reciclagem dos colaboradores em algumas aplicações, como p.ex. o SICC.	2. Falta de acesso directo e rápido com os centros distritais e centro nacional de pensões, para resposta aos clientes nos casos em que não é visível no sistema informação, em caso de dúvidas ou para pedido de esclarecimentos no momento do atendimento.	3. Falta de formação quando sai legislação nova para todos os colaboradores.
44	1. Falta de pessoal devidamente formado, digo com conhecimentos adequados ao atendimento.	2. Falta de meios físicos adequados ao serviço a prestar.	3. Má colocação de recursos humanos em serviços de atendimento - é grave colocar pessoas sem perfil para a função.
45	1. Colocação dos funcionários nos serviços informativos, não por vocação mas sim por interesse.	2. Diferenciação nas categorias dos funcionários da SS: 1ª categoria UPAF e loja do cidadão, 2ª categoria - serviços informativos.	3. Comunicação com as secções.
46	1. A informação que é dada aos colaboradores é mínima. Tudo muito centrado nas grandes sedes.	2. Pouca informação a nível de todas as situações, desde legislação, formação, etc.	3. Poucos funcionários para muito serviço.
47	1. Acomodação/ vícios vários. Desmotivação em relação a novas aprendizagens.	2. Envelhecimento dos colaboradores pouco receptivos à inovação.	3. A inovação da produtividade por objectivos nos serviços públicos está a privilegiar a "quantidade" em detrimento da "qualidade" dos serviços prestado ao cidadão.
48	1. Insuficiência de formação em tempo oportuno o que dificulta a prestação de um serviço com qualidade.	2. Conhecimento tardio sempre que saem novos diplomas/ alterações/ regulamentações sendo a sua divulgação feita antecipadamente pela comunicação social, provocando afluxo na procura dos serviços, antes de estes terem conhecimento efectivo.	3. Lentidão exagerada no sistema informático.
49	1. Má distribuição dos funcionários nos serviços públicos. Nalguns serviços há excesso de pessoal, em contrapartida noutros o pessoal é reduzido o que leva a longas esperas por parte dos utentes.	2. Devia existir mais formação para os funcionários que fazem atendimento ao público, sobre os assuntos que dizem respeito à SS. Estes por vezes não têm resposta sobre algumas questões que lhe são colocadas.	
50	1. Informação atempada e correcta aos utentes/ clientes.	2. Insuficiente formação aos colaboradores.	3. Mais abertura e diálogo entre colaboradores e as hierarquias.
51	1. Lentidão no sistema informático.	2. Insuficiente formação.	3. Mais apoio dos superiores aos funcionários do informativo.
52	1. Idade avançada dos prestadores dos serviços públicos pouco susceptíveis às situações de mudança.	2. Desinvestimento do estado em RH jovens e com aptidões e conhecimento capazes de enfrentar novos desafios.	3. Reforma abrupta provocando nos colaboradores existentes desmotivação face à perda de direitos e mantendo durante muito tempo um clima de descrédito que passa necessariamente para o público utente encurralando os prestadores de serviços público.
53	1. Formação adequada dos funcionários, que por vezes têm acesso a determinadas coisas na aplicação e não têm informação de como o devem fazer para melhorar a rentabilidade.	2. Todos os serviços de SS de <i>front office</i> deviam ter linhas directas às secções para facilitar a resolução de certos problemas com mais celeridade.	3. A administração pública demonstrar apreço pelo trabalho dos seus funcionários, incentivando-os a fazer um trabalho cada vez melhor.
54	1. Acentuada falta de pessoal.	2. Burocracia exagerada.	3. Formação insuficiente.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
55	1. Falta de estímulo, de compensações inclusive monetárias.	2. Falta de dinamização de correntes de opinião.	3. Falta de amor à "camisola".
56	1. A principal barreira é a maioria dos funcionários públicos ter idade superior a 50A. Sem motivação.	2. A progressão nas carreiras, não há motivação.	3. Cansaço e falta de vista, falta de interesse, sem motivação. Falta RH. Excesso de trabalho. Idade avançada.
57	1. Os serviços competentes não propõem as formações. Falta orçamento?	2. Os locais de atendimento não são compatíveis com o necessário ao utente, nomeadamente as instalações que são muito precárias, até mesmo inadmissíveis para serviço público.	3. Falta de pessoal.
58	1. Insuficiente formação profissional dos funcionários. Esta insuficiência dificulta o alcance dos objectivos principais do sistema.	2. Falta de contactos directos e periódicos com os nossos directores que desconhecem a realidade do serviço.	3. Falta de formação pessoal, o que dificulta a capacidade de polyvalências. Falta de motivação e reconhecimento.
59	1. Pouca formação para a muita informação a ser "absorvida".	2. Débil "feedback" ao nível de sectores de processamento.	3. A gestão das filas de espera. Concretamente no serviço onde trabalho ainda usamos o sistema..."quem está a seguir?!"
60	1. Excesso de burocracia a nível de requerimentos das várias prestações, referente aos documentos a apresentar junto ao mesmo. São repetidos muitos documentos em alguns requerimentos apresentados pelo mesmo utente, quando os mesmos vão para a mesma instituição (mal entendido pelo utente).	2. Por vezes a nova legislação, ou novas alterações, chega um pouco tarde aos serviços o que nos leva a não estarmos devidamente informados para prestar os devidos esclarecimentos aos utentes da segurança social. Por exemplo em Dezembro de 2007, a comunicação social e próprio governo, anunciaram que em Janeiro de 2008 entraria em vigor uma lei que dava possibilidade dos trabalhadores por conta de outrem poderem descontar mais um x% sobre o seu vencimento ilíquido, para mais tarde beneficiar de um complemento na sua pensão. Pois temos recebido alguns utentes a pedirem esclarecimentos sobre este assunto e até à data não temos conhecimento que tenha saído qualquer lei sobre este assunto.	3. Constrangimentos existentes entre este serviço e os serviços sede (secções), quando lhes pedimos a resolução de um problema de algum utente ou tirar alguma dúvida que tenhamos sobre alguma lei.
61	1. Desconhecimento ou falta de interesse relativamente à visão, missão, valores e objectivos estratégicos.	2. Resistência à mudança e inexistência de incentivos motivadores.	3. Gestão excessivamente politizada.
62	1. Alteração constante de legislação.	2. Meios informáticos muito lentos, para as necessidades constantes do serviço.	3. Necessidade de mais colaboradores.
63	1. Péssimo funcionamento do sistema existente. As linhas estão super carregadas o que faz com que demore uma enormidade de tempo a poder responder aos clientes, quando é possível fazê-lo.	2. Pode, deve haver mais formação/informação principalmente <i>e-learning</i> .	3. Continua a haver muita burocracia. O atendimento personalizado deixa muito a desejar. As instalações não prestam.
64	1. Insuficiente formação dos colaboradores e chefias. Não me refiro a graus académicos mas sobretudo ao que denominamos de analfabetismo funcional ou iliteracia, dificuldade de abstracção, de sentido de realismo e sensibilidade social.	2. Juízos de valor por parte das chefias em desfavor do colaborador que anteriormente tinha uma prática diferente daquela que "agora" (quando é implementada uma inovação) é considerada inovadora. Por vezes reveste-se mesmo em condenação "pública" e humilhação perante os colegas e os utentes do colaborador que mudou de postura ou procedimento	3. Falta de uma exigência de mobilidade interna e externa dos colaboradores como forma de aprendizagem e troca de conhecimentos entre serviços, secções, etc. Troca esta que não me parece que deva revestir-se como um castigo mas como uma exigência de qualidade dos serviços e obrigatória para todos e não só alguns ou aqueles que têm

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
		devido a novas orientações superiores.	menor nota na avaliação (já que esta continua a ser tão subjectiva).
65	1. Instalações.	2. Mais formação dos colaboradores.	3. Em determinadas alturas falta de pessoal, principalmente em altura de férias.
66	1. A centralização de competências.	2. Falta de Formação contínua e actualizada aos colaboradores.	3. Falta de medidas de valorização para os atendedores, que requerem mais responsabilidade.
67	1. Falta de formação periódica para reciclagem de aprendizagem e contacto com algumas alterações que normalmente são feitas a nível central e das quais não nos é dado conhecimento.		
68	1. Criação de meios de trabalho adequados, principalmente de postos de trabalho com condições de atendimento.	2. Falta reacção. Reagir rápida e eficazmente não só aos desafios internos, mas também aos desafios externos, que são uma constante do mundo actual.	3 Falta receptividade, assumir uma atitude de receptividade e de adopção do procedimento mais favorável ao cidadão. Usar mais métodos e modelos de gestão.
69	1. Comodismo associado à idade da maioria dos colaboradores, o que determina muita resistência à mudança (inovação).	2. É manifesta a falta de formação ao nível das mais diversas áreas, mormente ao nível das novas tecnologias, o que leva a que não se consiga muitas vezes tirar o melhor proveito das ferramentas que estão ao dispor.	3. Falta de articulação (articulação deficiente) entre os diversos serviços/organismos da Administração pública, fazendo-se sentir mesmo entre os diversos sectores/Núcleos do mesmo serviço.
70	1. Falta de profissionais qualificados e com capacidade de inovar.	2. Política e estratégia, desenvolvimento de uma visão, valores, objectivos, planos e acções que traduzem os princípios da qualidade na gestão da organização.	3. Liderança, medidas dos dirigentes na sustentação, apoio e promoção da cultura da gestão pela qualidade total. Gestão das pessoas de forma que todos os seu potencial seja libertado e aplicado na melhoria do serviço.
71	1. Existem ainda alguns colaboradores com Formação (académica até) para conseguirem acompanhar a inovação nos Serviços Públicos.	2. Incentivos para trabalhar muito. Somos mal pagos já há vários anos. Os aumentos não têm acompanhado a Inflação.	3. Falta de cumprimento de horários em alguns serviços. No meu meio observo isso nos serviços de outros Ministérios.
72	1. Habituação da colaboradora a “antigos” procedimentos. Anos e anos de determinada prática que dificulta a inovação.	2. Escassa formação dos colaboradores. Os colaboradores sentem-se inseguros face à inovação, muitas vezes devido à escassa formação, uma vez que não dominam os novos procedimentos, sobretudo a nível informático.	
73	1. A cultura dos colaboradores. (Aqui refiro-me à sua formação e abertura para a mudança, é algo difícil de introduzir na mente da maior parte das pessoas que pertencem à organização, e não tem a ver com a idade porque vejo alguns mais novos que só vêm para a frente, não têm capacidade para inovar, não têm ideias, o que lhes foi inculcido uma vez é a verdade para sempre).	2. A influência de quem coordena nos seus subordinados - É a estes que compete gerir a mudança e preparar abrindo o caminho tendo o cuidado de explicar as razões e os motivos e que vantagens advêm desta melhoria.	3. A motivação ou a falta dela para receber a mudança. Os colaboradores precisam de estímulos positivos para aceitar com facilidade a mudança e participarem com ideias para inovar com mais frequência.
74	1. Falta de incentivos à Inovação e Medidas de Política facilitadoras.	2. Estrutura Etária dos Colaboradores	3. Regime Jurídico da Administração Pública
75	1. Falta de recursos humanos.	2. Autonomia.	3. Prazo de resposta.
76	1. Insuficiente Formação Profissional.	2. Falta de motivação.	3. Idade avançada de alguns colaboradores, que resistem à mudança e inovação.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
77	1. Mais informação e mais atempada, para quando as dificuldades surgem termos capacidade de resposta.	2. Mais recursos humanos.	3. Mais estímulo aos funcionários.
78	1. Insuficiente formação face às constantes alterações verificadas ao nível legislativo e outras.	2. Deficiente articulação entre os diversos Ministérios e Entidades.	3. Falta de motivação e reconhecimento por parte dos Dirigentes.
79	1. Falta de recursos humanos.	2. Também a formação de colaboradores e sua sensibilização para o nosso trabalho que é muito rico, e não lhe dão o devido valor. Passam o tempo tudo com queixas, talvez os meios humanos insuficientes e daí a revolta.	3. Mais acesso a reuniões, periódicas.
80	1. Rotinas/ habituação de funcionários a hábitos antigos/ não-aceitação de novas tecnologias pelos utentes.	2. Burocracia/ e formação deficiente a nível informático dos funcionários.	3. Instalações deficientes/material não adequado.
81	1. Deficiente formação e informação por parte dos utentes dos Serviços. Muitos deles não sabem interpretar os ofícios que recebem nem sabem preencher os formulários.	2. Alguma descoordenação ao nível dos Núcleos. Nem sempre se consegue a harmonização do trabalho que passa pelos Serviços Locais de Atendimento.	3. As aplicações informáticas são complexas, lentas e pouco fiáveis em termos da informação que possuem. Especialmente ao nível das contas correntes.
82	1. Capacidade e competências profissionais para o desempenho da função insuficientes: baixo nível de qualificação profissional e académica, formação profissional escassa e descontínua e por vezes desadequada ao desempenho da função.	2. Desmotivação e imobilismo: estagnação da progressão na carreira; nível salarial insatisfatório; pouca sensibilidade ao bem-estar, às necessidades e problemas pessoais de cada colaborador.	3. Resistência à mudança: receio, insegurança, comodismo, idade, frustração das expectativas quanto à aposentação e consequente aumento dos anos de trabalho.
83	1. Saída de muita legislação em pouco tempo.	2. Poucas formações.	
84	1. Falta de pessoal na maioria dos serviços públicos (o meu é um deles).	2. Ausência de incentivos aos funcionários. Ultimamente até as acções formação reduziram.	3. Público pouco tolerante e por isso muito exigente. Na minha opinião em parte a culpa da imagem dos funcionários públicos que passa através dos meios de comunicação social, errada, pois nós também somos meros trabalhadores como os outros.
85	1. Instalações menos bem concebidas para o efeito que se destinam.	2. Espaço interior insuficiente que dificulta a implementação do atendimento mais personalizado. Não existe espaço para sala de espera.	3. Colaboradores em que os conhecimentos gerais deixam muito a desejar para o que se pretende.
86	1. Insuficiente formação.	2. Contacto mais directo com os responsáveis de serviço.	
87	1. Sistema informático lento.	2. Informação/legislação muito dispersa e avulsa. É publicado um D/L e passado algum tempo, na sua pasta de arquivo, o volume é imenso e quando temos necessidade esclarecer uma dúvida, perde-se muito tempo. As Secções/Serviços, por vezes, alteram procedimentos que não nos são comunicados ou chegam-nos tarde.	3. Uma quantidade considerável de reclamações apresentadas pelos nossos clientes, demora muito tempo a chegar ao destino dos interessados e nem sempre com uma informação clara e completa, o que dificulta a tarefa dos Serviços desconcentrados (S. Locais), provocando uma imagem menos boa dos Serviços perante o cliente. Geralmente os débitos enviados aos visados, não descriminam devidamente o seu motivo.
88	1. Insuficiente formação dos Colaboradores principalmente com meios informáticos.	2. Apesar de estar melhor ainda não existe interligação suficiente entre os diversos Serviços Públicos.	3. Falta de interesse em inovar por muitos funcionários.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Barreiras		
89	1. Ausência de formação ao nível académico, bem como formação profissional estruturada, em consonância com as necessidades reais dos colaboradores, resultando numa maior dificuldade na implementação de metodologias de trabalho.	2. Patamar de retribuição pautado por deficiências no que concerne à função atribuída, não constituindo um dos factores incrementadores no processo motivacional do trabalho.	3. Relutância na adopção de ferramentas mais eficazes e eficientes na transmissão de informação, destacando-se o e-mail como exemplo paradigmático.
90	1. Insuficiente formação de sala, dos colaboradores. Importante este pormenor " sala".	2. Instalações com enormes deficiências, pouco programadas para o atendimento. Os balcões continuam a ser palco de autênticas feiras – " do tipo Casas do Povo ". É necessário assumir de que o atendimento personalizado é cada vez mais uma exigência de um serviço público eficaz.	3. Nunca foi muito esclarecida a situação dos Coordenadores dos Serviços Locais. Pois aqui, a posição de chefia do serviço é pouco remunerada em comparação com outros serviços públicos. E, também sofrem a injustiça de não terem subido na carreira.
91	1.A inovação é inexistente. Há falta de formação profissional dos colaboradores que têm a cargo o atendimento.	2. A própria resposta informática é muito deficiente.	3. Referente á inovação dos Serviços públicos, há apenas a notar a completa desarticulação dos mesmos e a retirada gradual para outros Centros Concelhios e Distritais.
92	1. Insuficiente diálogo e troca de informações entre colegas de serviço.	2. Desmotivação/isolamento dos colaboradores (serviços onde só trabalha 1 pessoa).	3. Baixos salários.
93	1. Insuficiente formação dos Colaboradores	2. Falta de privacidade no atendimento.	
94	1. Falta de Formação atempada.	2. Falhas no Sistema Informático.	3. Exigência em demasia da mesma documentação para vários processos.
95	1. As inovações são sempre bem vindas, Mas as respostas dessas mesmas aplicações passam por uma fase de aperfeiçoamento e ainda: Demora demasiado tempo a responder à solicitação do cliente, tais como RSI, AF, SICC – contribuições).	2. Constatam-se bastantes erros em várias áreas dos programas informáticos (exemplo - prestações familiares, com processamentos indevidos a jovens que já ultrapassaram a idade ou já não estudam).	3. Alguma inadaptação de alguns colaboradores ao sistema informático e a todas as inovações no serviço, onde a idade conta bastante para o finca-pé a tudo o que é alterar o dia a dia laboral.
96	1. Sistema muito lento e muitas vezes falta de acesso.	2. Falta de formação dos funcionários e dos utentes.	3. Falta de interligação entre vários sectores.
97	1. Para mim a principal barreira é sem dúvida a falta de Formação. Quanto mais formação melhor preparados estão os colaboradores para o atendimento.	2.Média de idade 45/50 anos, idade com maiores dificuldades em acompanhar a galopante mudança e adaptação às novas tecnologias e em usá-las como o Melhor instrumento de trabalho.	3. As boas condições do espaço físico do atendimento são muito importantes, o que por vezes não acontece. Não há uma maior privacidade, o ruído por vezes interfere nos atendedores e provoca alguma desconcentração.
98	1. Insuficiência de Recursos Humanos.	2. Insuficiência de tempo para formação.	3. Ausência de disponibilidade para a mudança.
99	1. Ausência de um modelo global.	2. Desmotivação dos colaboradores.	3. Falta de assertividade – capacidade para melhor escutar e prestar atenção aos outros.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
1	1. A reestruturação do ISS, através do Departamento de gestão do atendimento, onde irá haver uma convergência de procedimentos a nível nacional.	2. As novas aplicações informáticas nacionais, o que vai "obrigar" a que todos os atendimentos dêem as mesmas informações e recebam os mesmos documentos, para situações idênticas.	
2	1. Atendimento personalizado (gostava de ter e não tenho).	2. Ter instalações condignas (gostava de ter e não tenho).	3. Existir clima de abertura e respeito entre os colaboradores.
3	1. Os superiores virem mais aos serviços locais.	2. Os programas informáticos serem de mais fácil leitura, como por exemplo o SICC – contas correntes.	3. Os funcionários serem mais ouvidos.
4	1. Carreiras e remunerações.	2. Melhores e mais modernas instalações.	3. Formação contínua.
5			
6	1. A viabilidade de progressões ou de reconhecimento superior é desbloqueador de inibições das pessoas, provocando à vontade no desenvolvimento interno de modelos adaptáveis a alterações.	2. Incentivos ou prémios pelo trabalho desenvolvido disponibilizam as pessoas a sentirem-se úteis, criando condições para a criação de algo novo.	3. O ambiente de trabalho, instalações, camaradagem em vez de invejas, promovem um estado de espírito generalizado, surgindo sugestões e com isso propostas de alteração
7	1. Gravações presenciais de NIB, moradas, registos e qualificações.	2. Acessos dos colaboradores do informativo às aplicações informáticas.	3. Clima de abertura e boa receptividade das opiniões dos colaboradores e superiores.
8	1. Deixar ir para a reforma o pessoal envelhecido, por outras palavras, pessoal novo e qualificado a trabalhar.	2. Criar espaço (no tempo) para troca de ideias (em cada semana) entre todos e não só das cúpulas como se faz agora.	3. Criar os tais 150 mil empregos é fácil. É a melhor inovação.
9	1. Reconhecimento por parte dos dirigentes de outras tarefas relevantes efectuadas.	2. Formação adequada.	3. Disponibilidade de tempo.
10	1. Desburocratizar.		
11	3. Acréscimo dos RH.	2. Apoio dos colaboradores do serviço sede.	3. Formação.
12	1. Formação.	2. Simplificação de procedimentos com êxito: Tesourarias – GT – DSC.	3. Modernização de instalações. Informatização total e moderna.
13	1. Mais apoio directo e mais perfis operativos para gerar confiança nos colaboradores "testas de ferro" (informativos, tesourarias, etc.).	2. Formação contínua, preferencialmente no posto de trabalho e sincronização com o evoluir dos processos de modernização.	3. Mais apoio dos patrimónios e informática na avaliação contínua do ambiente de trabalho e hardware e software actualizados.
14	1. Formação adequada.	2. Renovação das equipas.	3. Estar aberto à mudança.
15	1. Os meios informáticos disponíveis.	2. Boa relação profissional com os superiores hierárquicos.	3. A formação que nos é dada.
16	1. Em termos financeiros os colaboradores dos serviços de atendimento deveriam ter um subsídio.	2. Em termos logísticos seriam dados todos os meios necessários para melhor desempenho da função.	3. Em termos informáticos deveriam ser dados cursos.
17	1. Existência de clima de abertura para ouvir novas ideias dos colaboradores com idade superior a 50 anos e com idade inferior a 50 anos.	2. Fazer um inquérito urgente para avaliar o grau de satisfação dos colaboradores.	3. Colocar à "frente dos balcões" pessoal com formação adequada, dando a oportunidade de aposentação a quem quiser optar e dar possibilidade a todos de desempenharem funções de acordo com as suas capacidades e experiência profissional.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
18			
19	1. Confiança na administração.	2. Estabilidade.	3. Meios.
20	1. Dignificação da carreira pública e incentivos remuneratórios.	2. Renovação dos quadros com pessoal mais jovem.	3. Apreço profissional e reconhecimento do mérito.
21	1. Claro que quem está no terreno sabe perfeitamente as carências de cada (todos) os clientes (norma geral).	2. Os meios informáticos são muito úteis! Mas também muito lentos.	
22	1. Pessoal jovem e informado nas diferentes áreas que poderão trazer inovação nos serviços públicos com ideias mais ou menos avançadas.		
23	1. Atender à opinião dos colaboradores conhecedores do meio onde estão inseridos.		
24	1. Colaboradores participativos.	2. Meios físicos adequados.	3. Estar todos em sintonia com decisões tomadas.
25			
26	1. Informação legislativa que é distribuída já estar numa forma simplificada.	2. Haver abertura das chefias para ouvir os funcionários.	3. Haver funcionários a fazer triagem (chegam pessoas ao atendimento no lugar errado ou simplesmente só queriam impressos).
27	1. Bom ambiente de trabalho dentro da própria equipa.	2. Instalações com condições de trabalho tanto para os colaboradores como para o cliente que procura, bem como acessibilidades.	3. Formação contínua ao nível do atendimento.
28	1. Reuniões de trabalho para todos os colaboradores de forma a que cada um se possa expressar quanto às suas ideias.	2. Elaboração de normas de trabalho sobre higiene, saúde e segurança de forma a assegurar boas condições de trabalho.	3. Realizar acções de formação específicas, procedendo a um diagnóstico de necessidades de formação.
29	1. Promoção de reuniões com abertura de opinião aos colaboradores.	2. Motivação dos colaboradores.	3. Melhores condições de trabalho.
30	1. Espírito de equipa.	2. Espírito empreendedor.	3. Disponibilidade para constante aperfeiçoamento.
31	1. Maior rapidez na capacidade de resposta dos sistemas informáticos.	2. Maior abertura e maior diálogo para troca de ideias entre chefias e colaboradores.	3. Descentralização dos serviços da SS.
32	1. Maior e melhor relacionamento entre instituições e cliente. Selectividade das notificações e maior objectividade.	2. Melhores regalias para os colaboradores os quais tantas vezes, com sacrifício das suas famílias, dão o melhor de si, a favor da instituição.	3. Mais meios humanos e melhores salários para estímulo dos colaboradores. Tolerância para erros que o colaborador possa cometer inadvertidamente.
33	1. Encurtar distancias entre colaboradores e quem detém o poder de decisão.	2. Mentos abertas e receptivos às sugestões que lhe chegam sem receios.	3. Criar uma nova imagem dos funcionários públicos. Aqui todos temos responsabilidades, desde os governantes ao mais humilde dos trabalhadores.
34	1. Empenho dos colaboradores.	2. Sentido de responsabilidade e zelo.	3. Participação e envolvimento em todos os aspectos que possam levar à melhoria dos serviços.
35			

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
36	1. Adopção de medidas facilitadoras de bons resultados.	2. Predisposição, por parte dos colaboradores, a novas estratégias.	3. Fomentar um bom ambiente de trabalho e espírito de equipa.
37	1. Instituir uma cultura de aprendizagem contínua associada a mecanismos de recompensa e reconhecimento.	2. Promover a geração de ideias aproveitando e estimulando a intervenção de todos os colaboradores.	3. Encorajar o desenvolvimento e a disseminação de boas práticas na administração pública.
38	1. Coesão da equipa de colaboradores.	2. Possibilidade de um atendimento totalmente personalizado. A sala de espera deve ser totalmente desviada da área de atendimento.	3. Mais acompanhamento dos respectivos serviços por parte das chefias.
39			
40	1. A melhoria do sistema informático e a sua uniformização a nível nacional, bem como a sua ligação a outros ministérios como complementaridade da base de dados.	2. Abertura maior por parte das chefias superiores a novas ideias de desenvolvimento e modernização dos serviços.	3. Falando com conhecimento de causa, uma média de idades menor em termos de colaboradores, pois penso que em termos de expansão de ideias existe uma maior facilidade de expressão.
41	1. Nunca, nos últimos 20 ou 30 anos, houve por parte dos responsáveis políticos, clima de abertura, para ouvir novas ideias por parte dos colaboradores. Os governos estabelecem os programas de "modernização" sem ouvir opiniões.		
42	1. Uma presença maior das chefias nos serviços para conhecerem as pessoas e ouvi-las, não ser só por e-mail. As pessoas não são máquinas! Penso que se deve também apostar na vertente humana.		
43	1. Esclarecimentos em caso de dúvidas pelos superiores, ou quando sai nova legislação. A pronta resposta das equipas, quando contactadas em caso de dúvidas.	2. Ouvir sugestões dos clientes	3. A segurança social directa com novas funcionalidades, como por exemplo requerer todas as prestações
44	1. Têm que ser criadas condições de trabalho, não se pode fazer um bom trabalho se não houver um posto de trabalho com um mínimo de condições.	2. Ter mais cuidado na selecção de pessoal para cada uma das áreas. É doloroso estar a obrigar um funcionário que não tem perfil para atendimento ao cliente a fazê-lo.	3. Dar formação específica para atendimento em todas as áreas. Os nossos funcionários são polyvalentes e devem dominar todos os assuntos.
45	1. Disponibilidade/ abertura dos responsáveis informativos.	2. Facilidade no acesso à diversa legislação.	3. Formação <i>e-learning</i> .
46			
47	1. Trabalho em equipa.	2. Ser tido em consideração as sugestões dos colaboradores.	3. Avaliação contínua, com recurso à monitorização de objectivos.
48	1. Abertura aos colaboradores para apresentação de propostas ou sugestões para novos métodos de trabalho, menos burocracia e simplificação de processos.	3. Reuniões/ encontros de trabalho com as várias áreas uma ou duas vezes/ ano, tendo como objectivo trabalhar em equipa no sentido de uma melhoria das prestações de cada um e interligação entre si.	3. Mais autonomia em algumas funções/ tarefas para uma mais rápida satisfação do que é solicitado aos serviços.
49	1. Reuniões periódicas com os superiores hierárquicos para solucionar problemas que surgem no dia a dia.	2. Abertura da parte dos superiores para ouvir sugestões de quem está em contacto permanente com o público.	
50		2. Bons conhecimentos, educação e simpatia dos colaboradores.	3. Instalações adequadas às necessidades dos colaboradores e utentes.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
51	1. Mais formação.	2. Que a formação seja dada de maneira que desperte nos formandos a vontade de aprender algo e melhorar o sistema de informação.	
52	1. A inovação dos serviços públicos está a ser construída e bem pelo recurso às novas tecnologias/ferramentas de informação. Os RH existentes recebem formação em conformidade. No entanto, dada a pouca formação de base que possuem aliada à sua avançada idade, vão saindo por reforma e ninguém os substitui gerando muitos constrangimentos.	2. Utilização de critérios de selecção adequados às funções que o colaborador vai desempenhar e evitar / suprimir o factor "cunha".	3. Audição constante aos colaboradores gerando um clima de participação e de pertença na instituição onde se desempenham funções.
53	1. O clima de abertura nem sempre é bem interpretado, uma vez que cada vez mais se sente que as pessoas ao tentarem ser mais inovadoras e dinâmicas, agora têm um certo medo?	2. Cada vez mais as pessoas se acomodam porque têm medo de arriscar e serem penalizadas se algo correr mal.	3. O clima de abertura não é propriamente aquilo que se sente, vindo dos superiores. Abertura tem que ter diálogo, quando quase sempre as coisas são impostas e pronto.
54	1. Abertura por parte dos dirigentes para atender às necessidades do serviço.	2. Reconhecimento do trabalho e esforço dos funcionários.	
55	1. Informatização dos serviços.	2. Distinguir os funcionários que trabalham com mérito, atribuindo compensações monetárias "válidas".	3. Dar formação aos funcionários.
56	1. Reformar a maioria dos funcionários. Dar lugar aos mais novos.	2. A maioria dos funcionários nunca aprendeu a trabalhar com as novas tecnologias devido à idade avançada.	3. É tarde demais para aprender. Hoje em dia todos os jovens aprendem a trabalhar com computadores, dar-lhes direito a usufruir deles.
57	1. Os coordenadores dos serviços locais praticamente não são ouvidos.	2. Os serviços atendimento além sede são considerados serviços de 2ª classe.	
58	1. Há necessidade de maior motivação e reconhecimento das capacidades de cada funcionário.	2. Bom relacionamento e espírito de equipa.	3. Proporcionar aos funcionários apresentarem ideias, sugestões, problemas ou dificuldades.
59	1. Na minha opinião e falei na realidade concreta do meu serviço, deu-se um "salto" muito grande com a remodelação recente das instalações. O sistema agora implementado de atendimento geral/personalizado permite maior proximidade com o público e uma diminuição das filas de espera e consequentemente do tempo que cada cliente tem que esperar para ser atendido. De uma forma geral penso que todos os serviços públicos que sofreram remodelação, beneficiaram com o novo modelo.	2. A segurança social directa.	3. Remodelação e modernização, que vem acontecendo, há já alguns anos, do sistema informativo, com a consequente substituição de algum equipamento.
60	1. Boas condições de trabalho a nível físico e humano.	2. Haver espírito de equipa e troca de saberes.	3. O funcionário sentir-se motivado no seu posto de trabalho.
61	1. Novas tecnologias.	2. Formação.	3. Colaboradores com potencial para responder a desafios.
62	1. Bom ambiente de trabalho entre todos os colaboradores.	2. Boas instalações.	3. Inexistência de barreiras arquitectónicas.
63	1. Há uma maior abertura entre funcionário e cliente.	2. A net veio facilitar muito os clientes, embora eu pense que tudo deveria ser muito mais testado do	3. A formação/informação que já existe, embora seja ainda pouca.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
		que é. Quando sai qualquer coisa de novo, seguidamente aparecem n alterações.	
64	<p>1. Quando os colaboradores sentem-se bem na equipa de trabalho que integram. Faço notar que isto, muitas vezes não depende de um único factor mas de múltiplos factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pessoais: que têm a ver com traços próprios de cada personalidade, gostos, hábitos de trabalho, organização pessoal, gosto pela profissão, expectativas etc. e até problemas familiares; - Do serviço: tipo de liderança existente no serviço e usada pelas chefias; incentivos e punições; meios técnicos e logísticos à disposição, etc. - Da comunidade: relação com os outros serviços; recursos comunitários; imagem anterior do serviço na comunidade mais próxima; etc. 	2. Existência de incentivos económicos.	3. Existência de estabilidade nos serviços. Isto é, quando os colaboradores sentem a instituição como "sua", revendo a sua imagem reflectida na imagem da instituição onde trabalham e não como um local de passagem onde tiram o sustento da sua família e o garante do pagamento das suas dívidas.
65	1. Abertura e diálogo com os serviços que nos dão apoio, (neste caso com as Unidades/secções dos Centros Distritais, uma vez que é um Serviço Local).	2. Melhor compreensão quanto às dificuldades que nos surgem no dia a dia no atendimento ao público.	3. Melhoria nas aplicações do sistema e mais abertura no acesso à informação para prestarmos aos utentes, uma vez que em algumas situações estamos reduzidas a informações mínimas, tendo estes serviços que recorrer via telefone aos Centros Distritais para que o utente não saia do Serviço sem a informação correcta.
66	1. Reuniões periódicas com os colaboradores.	2. Abertura dos colaboradores a novas práticas.	
67	1. Não é possível fazer um bom atendimento sem um mínimo de condições e meios humanos.		
68	1. Desconcentração de tarefas.	2. Actualização constante das bases de dados.	3. Melhores condições de logística.
69	1. É fundamental no meu ponto de vista que seja assimilado conceito de equipa e de que só com espírito de equipa seremos capazes de eliminar certos estigmas que enfermam a administração pública. No entanto as quotas previstas no actual sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) irão ser, muito provavelmente mais um sério obstáculo à concretização deste objectivo.	2. Elaboração de um levantamento adequado de necessidades de formação e implementação das correspondentes acções de formação.	3. Humildade por parte de todos os colaboradores (mormente por quem tem responsabilidades de coordenação e chefia) de forma a aceitar como mais valias todos os contributos que possam ser relevantes, independentemente da sua origem.
70	1. Incentivos. Criar sistema de incentivos para premiar os funcionários que trabalham com qualidade	2. Desconcentração de tarefas.	3. Interactividade entre diferentes secções.
71	1. Abertura de mais concursos para entrada na Função Pública de Pessoal jovem.	2. Sim também a possibilidade de os colaboradores poderem dar as suas opiniões.	3. Mais formação em técnicas de Informática.
72	1. Se houver formação suficiente e os colaboradores sentirem que dominam e compreendem a inovação, esta é facilmente aceite.	2. Penso que um factor que também promove e facilita a inovação é esta ser bem aceite pelos serviços, ou seja, haver a consciência de que a medida promove a melhoria dos serviços, facilitando e não	3. Obviamente, o clima à abertura dos colaboradores para ouvir novas ideias facilita a inovação (mas para haver esse espírito tem de se compreender a inovação e o seu propósito).

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
		complicando os mesmos.	
73	1.O empenho dos dirigentes em mostrar que são capazes de organizar um serviço com características modernas ou futuristas optando por modelos que vão de encontro às respostas do público alvo, ou seja, virado para os seus clientes, para fora e não para os interesses de quem está dentro.	2.Fornecer incentivos de motivação aos colaboradores para que estes desempenhem as suas funções com orgulho e sintam que são reconhecidos pelo seu trabalho em vez de sentirem que só trabalham e ninguém os valoriza.	3. Proporcionar condições de trabalho e ambientes saudáveis que integrem a motivação, p.ex. formação profissional que acompanhe a evolução legislativa; reuniões periódicas com os colaboradores, para conhecer as suas satisfações e desmotivações e passar-lhes informações – todo tipo de informação, esta não tem que ser reservada a determinadas posições hierárquicas...
74	1. Pressão dos Cidadãos/Clientes	2. Novo Paradigma de Gestão dos Serviços Públicos	3. “Nova” Geração de Dirigentes e Chefias da Administração Pública
75	1. Espaço.	2. Condições.	3. Meios de comunicação.
76	1.Promoção na carreira. Partilha de ideias	2. Promoção da qualidade na inovação.	3. Aposta no Formação dos colaboradores.
77	1. Caixa de sugestões	2. Reuniões.	
78	1.Responsabilidade e zelo por parte dos colaboradores.	2.Vontade em melhorar/ colaborar.	3.Participação activa, quando solicitada.
79	1. A descrita é a principal.	2. Estar mais atentos às nossas reclamações.	3.E acompanhar-nos nas situações mais complicadas, mais apoio.
80	1. Formação continua dos trabalhadores.	2. Chefias deviam incentivar as inovações para facilitar o serviço.	3. Campanhas junto de utentes para porem em pratica todas as possibilidades informáticas de que dispõem.
81	1. Boa preparação do pessoal dos serviços de atendimento.	2. Bom relacionamento interpessoal.	3. Boa Coordenação entre os diversos serviços/núcleos.
82	1. Promoção da mobilização, da partilha de ideias e experiências. Dar oportunidade à criatividade. Deve acabar-se com a ideia de que os “colaboradores não têm atribuídas competências para pensar mas sim para executar “.	2.Promoção da qualidade na Inovação e a inovação na Qualidade. Inovar por inovar sem ter em conta as necessidades e expectativas dos clientes, a qualidade dos meios humanos e tecnológicos, sem ter em conta a normalização e a avaliação das conformidades pode resultar em insucesso e provocar maiores dificuldades e constrangimentos para os serviços. (ex.: CLO – leitura óptica das declarações de remunerações).	3. Aposta e investimento forte na qualificação das pessoas sem descurar as novas tecnologias. A inovação deverá estar sempre associada à qualidade e ao elevado nível de qualificações dos recursos humanos.
83	1. Deveria de haver mais reuniões em conjunto com o pessoal colaborador.		
84	1. Tal como é do conhecimento de todos, o serviço público de atendimento tem a experiência própria do que é trabalhar directamente com o público, e daí ser importante ser-nos facultada a possibilidade de serem ouvidas as nossas opiniões.	2. Aumentar o número de acções de formação dos utilizadores.	3. Inovar os recursos tecnológicos.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
85	1. Não estou a ver forma de facilitar a abertura a um clima de diálogo para novas ideias.	2. O Sector Estado é uma máquina muito pesada para se poder decidir em tempo oportuno.	
86	1. Os trabalhadores estarem disponíveis para adquirirem e aprofundar novos conhecimentos.		
87	1. A formação dos colaboradores tem sido um factor preponderante (formação sobre atendimento ao público, novas aplicações informáticas, novos procedimentos e etc.), mas é necessário não esmorecer e melhorar.	2. No atendimento ao público os meios informáticos são intrínsecos. No atendimento e recepção de documentos, o Gera (aplicação da recepção de documentos) é uma das ferramentas de grande interesse, embora necessite de alguns acertos. Através dele são pedidos e recebidos os mesmos documentos a nível nacional, não há possibilidades de não ser solicitado (a tempo) ou recebido um documento necessário a um determinado processo.	3. Quando existente, uma boa relação de confiança e espírito de equipa, entre colaboradores e chefias.
88	1. Meios informáticos.	2. Interligação dos Serviços, sem papeis.	3. Existência de clima de abertura para ouvir novas ideias dos Colaboradores.
89	1. Acções de divulgação da informação de referência, bem como actualizações de carácter geral, inerentes ao desempenho das funções.	2. Definição precisa dos objectivos em consonância com os diversos níveis de planeamento, tendo como referência critérios por inerência tangíveis, face à sua definição prévia.	3. Avaliação de resultados sustentada em padrões definidos, permitindo conjecturar uma melhoria contínua, possibilitando por inerência uma revisão ao sistema.
90	1. Bom ambiente de trabalho, através de uma interligação e apoio entre todos os trabalhadores.	2. Uma boa organização interna de cada serviço, para que as respostas que os clientes procuram no seu dia a dia sejam: rápidas, eficazes, compreendidas e competentes.	3. Instalações à altura, de forma a haver uma dignificação quer da imagem do serviço, quer da imagem dos trabalhadores, para que os clientes se sintam bem, tranquilos e respeitadores.
91	1. Será que há vontade de ouvir a opinião dos Colaboradores? Ver Saúde, Finanças, Educação etc. etc.	2. A solução passaria sempre pela dinamização dos Serviços e não desarticulação. E ver que a população é cada vez mais idosa e há mais necessidade da presença dos Serviços Públicos.	3. Temos que olhar para as pessoas e não para os números.
92	1. Horário de funcionamento dos serviços (o horário de atendimento ao público deveria ser reduzido e assim haveria mais tempo e maior disponibilidade dos colaboradores para ler e assimilar a constante informação diária que nos é disponibilizada).	2. Mais cursos de formação sobre as diversas matérias dos nossos serviços.	3. Frequentes encontros entre colegas de serviço para troca/debate de ideias e dúvidas suscitadas no dia a dia.
93	1. Mais formação para colaboradores.	2. Separação dos espaços de atendimento colocando placas de separação dando mais privacidade aos clientes.	
94	1. Visualização a Nível Nacional no SISS.	2. Interface com outras Entidades.	3. Informatização da Segurança Social.
95	1. Implementação do <i>simplex</i> em algumas áreas dos serviços.	2. Intercambio de informação entre os serviços (Ex. Segurança Social e Finanças).	3. Abertura das chefias para alterar procedimentos e atribuir, mais responsabilidades aos colaboradores (ex. havia muitas tarefas informáticas que apenas alguns tinham acesso e perfil para trabalharem. Ex. alterar moradas, introduzir nif's, nib's, corrigir ou alterar dados da identificação). Muito se fez, mas ainda há necessidade de maior abertura a todos os colaboradores.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Facilitadores		
96	1. Ter mais conhecimentos de legislação.	2. Mais cursos de formação.	3. Melhorar o trabalho de equipa entre colegas dos serviços c/sede e superiores.
97	1. Melhor espaço físico com dimensão adequada à abrangência do Concelho e ao volume do atendimento.	2. Dotar os Serviços de um computador para os clientes utilizarem para a Seg. Social Directa.	3. Melhor Formação Contínua para os Colaboradores.
98	1. Total disponibilidade para ouvir as sugestões dos colaboradores.	2. Abertura para discussão de ideias.	3. Abertura a qualquer tipo de mudança.
99	1. Valorização dos profissionais.	2. Capacidade para saber escutar e prestar atenção aos outros.	3. Cultura de responsabilização.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
1	1. Mais formação para os atendimentos (a nível das áreas de negócio e das novas tecnologias).	2. Criação de "linhas directas internas" em cada centro distrital, para se poder entrar em contacto com as secções processadoras, sem perda de tempo para os colaboradores e beneficiários.	3. Maior controlo efectivo nas estatísticas dos atendimentos a nível nacional (criação de grupos de trabalho), pois continua a haver valores dispares longe da realidade. Com isto cria-se uma maior consciencialização dos colaboradores de forma a que o atendimento passe a ser encarado como uma coisa séria e não como uma máquina de números.
2			
3	1. Formação adequada em todas as áreas de atendimento.	2. Horários para os funcionários em jornada continua, para que não houvesse desgaste do atendimento ao público.	3. Telefones directos com a sede para que se possam resolver os constrangimentos dos clientes na hora.
4	1. Definição de função de coordenação dos serviços locais e remuneração compatível.	2. Formação e instalações.	3. Personalizar o atendimento.
5	1. Melhorar instalações tanto para funcionários como para o público nos atendimentos.	2. Maior abertura pela parte dos superiores para poderem ouvir funcionários, nos problemas que se apresentam no dia a dia.	3. Maior abertura aos serviços informáticos onde os utentes poderem todos eles serem utilizadores.
6	1. Os superiores devem demonstrar aos seus subordinados, compensação e apreço pelo trabalho desenvolvido.	2. Devem ser disponibilizados aos colaboradores meios que lhes permitam um bom desempenho de função, resultando daí um desaparecer do desconforto existente em alguns funcionários.	3. Deviam ser criadas condições de estabilidade dos postos de trabalho, de forma a que os funcionários se motivem e desenvolvam a favor da profissão, todas as suas capacidades.
7	1. Maior "velocidade" na rede, para maior celeridade no atendimento.	2. Auditorias para testar a eficácia dos serviços e detectar eventuais falhas de modo a poderem colmatar-se.	3. Uniformização no informativo dos critérios de solicitação documental aos utentes (Bis, NIFs, etc.) utilizando mais os dados já informatizados em detrimento do suporte papel.
8	1. Formação contínua.	2. Renovação dos quadros de pessoal.	3. Vencimentos com progressões nas carreiras e escalões como os professores e por objectivos.
9	1. Liberdade de acção.	2. Disponibilidade de tempo.	3. Incentivos salariais.
10	1. Desburocratizar e simplificar os procedimentos e os processos de decisão.	2. Adoptar modelos de organização ágeis, flexíveis e eficazes.	3. Promover a qualificação, apostando na valorização e motivação dos funcionários.
11	1. Formação dos colaboradores.	2. Formação dos colaboradores.	3. Formação dos colaboradores.
12	1. Melhor circulação da informação.	2. Agilização de procedimentos e processos.	3. Instalações e pessoal.
13	1. Aceitem o diálogo e sugestões positivas daqueles que têm a missão de em <i>front office</i> "dar a cara" da administração aos clientes	2. Promovam a possibilidade de melhorar o curriculum interno através de processos de formação específica de média duração.	3. As necessidades materiais, logísticas e informáticas devem ser periodicamente avaliadas pelas áreas específicas (património e informática) sem a necessidade de veras irreal da "pedincha" das chefias intermédias.
14	1. Integrar jovens nas várias equipas.	2. Formação contínua.	3. Rentabilização dos recursos tecnológicos existentes.
15	1. Melhorar o serviço de atendimento para o tornar confortável e acessível para nós e para o público.	2. Colocar os RH necessários para uma melhor qualidade no atendimento e em <i>back office</i> .	3. Uma melhor selecção nas necessidades de formação tanto nas áreas a melhorar como na qualidade. Áreas como regimes, pensões, doença e outras prestações quase

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
			não há formação.
16	1. No serviço de atendimento haver selecção de pessoal.	2. No atendimento só deveriam estar pessoas com perfil técnico e humano.	3. O Absentismo deveria ser resolvido.
17	1. Promover reuniões mensais com as chefias para fazer balanço do mês e apresentar as suas dificuldades e ou sugestões de melhoria.	2. Valorizar os colaboradores desde o coordenador à restante equipa, exigindo o cumprimento dos objectivos, revendo já a retribuição salarial de acordo com a categoria e a função exercida.	3. Equiparar os trabalhadores da Segurança social ao pessoal do ministério das finanças ou do ministério da justiça.
18	1. Se as 3 barreiras forem derrubadas só por si promovem e dinamizam o melhor funcionamento dos serviços.		
19	1. Dir-lhes-ia que tivessem em conta os direitos dos cidadãos com eliminação de barreiras arquitectónicas, atentados ambientais e exposição a situações <i>stressantes</i> .	2. Mais aproximação das administrações com os colaboradores.	3. Mais formação não só nas respectivas áreas, mas também a nível geral e inclusive psicológico e comportamental.
20	1. Aumentar a equipa de trabalho	2. Disponibilizar mais tempo para formação	3. Elevar o nível de educação cívica de alguns clientes
21	1. Acabar com filas de espera com mais meios humanos.	2. Acabar com a burocracia.	3. Pensar que os clientes nos meios rurais a maior parte não tem escolaridade alguma, tendo que ser ajudados em quase tudo.
22	1. Mais RH.	2. Material informático actualizado.	3. Instalações funcionais para escassos colaboradores.
23	1. Simplificar informaticamente os programas a utilizar.	2. Maior rapidez do sistema informático no sentido de ser mais rápida a informação.	
24	1. Mais autonomia.	2. Rotatividade dos colaboradores.	3. Mais formação.
25	1. Levantamento das necessidades verificando o meio e o espaço.	2. RH preparados, partindo principalmente dos coordenadores envolvidos.	
26	1. Informatizar todos os registos que ainda estão em papel.	2. Serviço de triagem e atendimento telefónico.	3. Instalações com condições.
27	1. Mais reuniões de serviços a nível local de cada centro distrital entre os colaboradores e os seus superiores mais directos, para que possamos colocar as nossas dúvidas e sugestões.	2. A dificuldade que muitas vezes sentimos na forma de nos ser transmitida a legislação/ informação através de e-mail.	3. Melhor compreensão entre superiores e os colaboradores mais directos.
28	1. Promoção de reuniões sectoriais mensais com vista a discutir os problemas surgidos no sector.	2. Implementação de acções de formação a todos os colaboradores de acordo com as suas necessidades e âmbito das suas tarefas.	3. Criar um sistema de triagem de forma a que nos serviços de atendimento ao público os casos mais simples sejam mais rapidamente resolvidos.
29	1. Mais RH, com formação adequada.	2. Melhores condições de trabalho.	3. Incentivos aos colaboradores.
30			
31	1. Modernização dos balcões informativos da SS para atendimento personalizado.	2. Instalações de sistema informático mais rápido.	1. Descentralização das tarefas de SS.
32	1. Meios humanos insuficientes para o grande afluxo de clientes.	2. Mais e melhor formação. A grande parte das vezes temos de ser nós a debater as ideias e	3. Melhor imagem. Placares de aguardar vez electrónicos, como existem nas repartições da finanças.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
		diplomas que saem.	
33	1. Instalações condignas.	2. Não fazer sair para o correio 100 mil cartas de uma vez. Já aconteceu diversas vezes.	3. Formação permanente aos colaboradores.
34	1. Maior abertura e diálogo com os colaboradores - o sucesso do todo só será possível se cada uma das partes se entender e respeitar.	2. Promover a proximidade entre colaboradores de diferentes sectores.	3. Promover mais formação e esbater o isolamento dos serviços mais pequenos.
35	1. Obras no edifício.	2. Pelo menos mais um funcionário.	3. Criar mais motivação aos funcionários.
36	1. Articulação com áreas funcionais de apoio.	2. Polivalência dos RH.	3. Linhas directas entre serviços de atendimento e <i>back office</i> .
37	1. Envolver os colaboradores, pelo seu conhecimento na descoberta da resolução de problemas existentes na organização.	2. Desenvolver processos de auto avaliação como primeiro passo para desenvolver soluções inovadoras.	3. Assegurar a inovação como orientação estratégica.
38	1. Remodelação no espaço físico a pensar no longo prazo.	2. Lutar por mais incentivos dos colaboradores.	3. Promover formação contínua e adequada a todos os colaboradores.
39	1. O atendimento deve ser personalizado.		
40	1. Se em termos futuros a nossa confiança para com os beneficiários tem que aumentar, porque não diminuir substancialmente a quantidade de documentação a entregar e confiar no que o beneficiário declara.		
41	1. Diria, por exemplo, que a componente financeira não é a mais importante.	2. Dignificação das instalações.	3. Melhor conhecimento dos serviços que dirigem. Gastam-se milhões de euros por ano em consumíveis desnecessários.
42	1. Rotação dos funcionários.	2. Melhores condições de trabalho.	3. Um atendimento ao público personalizado (onde eu trabalho ainda não existe!) e todos sabem o que cada um vai fazer à SS, além do barulho e desconforto que provoca no final do dia.
43	1. Reciclagem dos colaboradores em algumas aplicações como por exemplo a SICC.	2. Acesso directo com os centros distritais e o centro nacional de pensões.	3. Formação quando sai nova legislação para todos os colaboradores.
44	1. Atendimento personalizado com espaço próprio.	2. Serviços de tesouraria e informativo separados.	3. Formação adequada e em profundidade em todos os temas que passam no dia a dia do atendimento.
45	1. Efectuar diligências no sentido de todas as secções terem sempre disponível um telefone directo para os serviços informativos. Chega-se à conclusão que mais depressa têm acesso às secções os utentes do que os funcionários dos serviços informativos.	2. Minimizar de qualquer forma a barreira da distância em relação aos serviços centrais: - descentralização; - visitas por parte dos responsáveis dos diversos serviços informando a forma mais correcta de proceder nas mais diversas situações.	3. Colocação de mais funcionários nos serviços informativos, vocacionados para tais funções.
46	1. Mais apoio.	2. Mais formação.	3. Mais comunicação entre chefes.
47	1. Formação contínua "em sala" extensiva a todos os colaboradores do atendimento.	2. Adopção de boas praticas.	3. Planeamento.
48	1. Fossem ouvidos os serviços do "front office quando se pretende desenvolver acções que, pela sua natureza, venham a ter repercussões	2. Seja dado conhecimento atempado de eventuais alterações legislativas, para que os serviços estejam preparados	3. Sejam criadas condições a nível de comunicação informática, em termos de rapidez de informação.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
	no normal funcionamento.	para melhor desempenho das suas funções, quando solicitados.	
49	1. Mais formação aos funcionários.	2. Distribuição dos funcionários consoante o número de utentes atendidos e o trabalho realizado.	3. Melhores instalações. Mais rapidez na resolução de problemas que surgem nos serviços, quer na parte informática ou nas avarias das próprias instalações.
50	1. Constante reforço positivo das chefias para os colaboradores.	2. Mais confiança e autonomia.	3. Mais compensações.
51	1. Formação com qualidade.	2. Mais acompanhamento dos superiores.	
52	1. Rotatividade interna.	2. Recurso a RH jovens com capacidades de trabalho e formação adequada.	3. Auditoria/ avaliação dos serviços por entidade independente por forma a que os serviços sejam avaliados e obriguem à gestão controlada e avaliada de toda a organização.
53	1. Deixar as pessoas trabalhar sem tantas pressas. A pressa é inimiga da criação. Para uma pessoa criar tem de estar numa situação mais descontraída.	2. Incentivar as pessoas a colaborarem com ideias e contributos para que os serviços sejam mais eficientes.	3. Saber reconhecer um trabalho bem feito com empenho e dedicação. Não devem só chamar a atenção quando alguém contribui com a sua dedicação para que algo fique melhor de alguma forma.
54	1. Aumentar postos de trabalho.	2. Serviço menos burocrático.	3. Mais formação.
55	1. Faria compreender que trabalhamos todos para o mesmo fim, isto é, os saberes devem ser partilhados e não escondidos, sermos uma equipa onde todos devem trabalhar e devem ser incluídos.	2. Diria que necessitamos de mais formação.	3. Diria que o sistema informático ainda não está totalmente explorado.
56	1. Reformar quem tivesse mais de 50 anos de idade.	2. Dar possibilidades de emprego e aproveitar os jovens nas novas tecnologias.	3. Acabar com o desemprego. Os jovens têm vontade de trabalhar, têm paciência, têm necessidade. Os de meia idade já não têm vontade de trabalhar, paciência e necessidade.
57	1. Obras no serviço, sala de espera sem condições. Serviços de secretaria sem condições mínimas.	2. Formação de pessoal.	
58	1. Aproximarem-se mais dos serviços, conhecerem a realidade que cada serviço vive.	2. Terem a consciência das exigências em função dos meios de resposta.	3. Não se fazem omeletas sem ovos. Há problemas com equipamento, material de desgaste, consumo, segurança, etc.
59	1. Na minha opinião, tendo clientes cada vez mais exigentes, era capaz de sugerir um novo modelo de formação intensiva de funcionários, pois é cada vez mais a informação a ser absorvida e pouco tempo para preparar as pessoas.	2. Acho que será uma inovação muito grande a implementação do tão esperado sistema de gestão das filas de espera SIGA. Todos o aguardamos com bastante expectativa. No que diz respeito à SS Directa, sugeria que pelo menos um elemento em cada serviço tivesse acesso à SS directa numa perspectiva de consulta, pois ainda são muitos os clientes que nos procuram querendo saber mais sobre a SS directa porque acham que os folhetos são pouco esclarecedores.	3. Melhorar o circuito interno de levantamento dos processos recepcionados nos serviços locais, para tratamento.
60	1. Melhor intercâmbio de informações entre a sede e os serviços locais.	2. Acções de formação sobre a nova legislação ou diplomas, antes da mesma entrar em vigor.	3. Mais formação aos funcionários a todos os níveis.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
61	1. Garantir mais e melhor formação.	2. Promover a mobilidade funcional e territorial dos Colaboradores.	3. Apostar na motivação dos Colaboradores.
62	1. Dotar os serviços com computadores, mais capazes e novos.	2. Um acesso mais célere às bases de dados.	3. Sem comentário.
63	1. Mais cuidado com a aplicação dos novos sistemas. Têm que ser mais testados antes de aplicados.	2. Aumento da capacidade de resposta do sistemas ao que lhe é solicitado. Tivemos aumento de potência para o dobro quando deveria ter sido para pelo menos o triplo.	3. Mais respeito pelos clientes. Mais informação aos clientes. O próprio sistema emite informações que devem ser enviadas aos clientes, o que muitas vezes não acontece. Mais solidariedade e menos oportunismo. Sejamos humanos.
64	1. Antes das implementar, promover reuniões junto do dirigente ou, preferencialmente, ser o dirigente a dirigir-se aos serviços locais, para que os colaboradores se sintam mais próximos e valorizados/implicados. Refira-se que uma orientação dada pelo chefe de secção ou coordenador local é normalmente tida como uma presunção deste para mostrar trabalho e manter o seu lugar de chefia, pelo que se movem frequentemente movimentos que procuram anular ou prejudicar tal intento. Contudo, se antes de serem implicadas uma série de inovações, estas forem precedidas de uma reunião com o Dirigente máximo, o trabalho das outras chefias poderá ficar simplificado.	2. Promoção de mais formação interna em que, pelo menos um dos formadores venha de outro Concelho ou Distrito.	3. Promoção de ciclos anuais de mobilidade interna, isto é, pequenos momentos em que o funcionário / colaborador passa por outro serviço ou secção, por outro concelho, etc.
65	1. Com muita urgência o arranjo das instalações (situação que tem sido solicitada varias vezes aos superiores)	2. Mais formação para os colaboradores, não só para coordenadores como também para os outros colegas	3. Com mais acesso à informação, teria que haver mais responsabilidades, quanto aos responsáveis
66	1. Melhorar as condições de trabalho, assim como as acessibilidades ao Serviço Local.	2. Criar um espaço de atendimento com privacidade para com o cliente.	3. Atribuir uma identificação selectiva aos colaboradores do atendimento.
67	1. Postos de atendimento personalizados e espaço adequado.		
68	1. Mais RH.	2. Mais formação.	3. Maiores mecanismos de motivação.
69	1. Contribuam para a implementação de uma cultura de corresponsabilidade.	2. Não levem os colaboradores ao colo, ensinem-nos a andar.	3. Normalmente, todas as questões devem ser analisadas segundo três pontos de vista: - O ponto de vista do superior - O ponto de vista do subordinado - O ponto de vista correcto.
70	1. Criar um claro sentido de missão.	2. Delegação de poderes e responsabilidades.	3. Avaliação de desempenho. Inquéritos de satisfação, avaliar o sucesso da administração pública através da satisfação dos cidadãos.
71			
72	1. Mais formação (fazer a chamada reciclagem).	2. Consciência de que a inovação em causa melhora e simplifica os serviços prestados.	3. Campanhas a informar a inovação (spots publicitários, panfletos etc.) para que os utentes dos serviços aceitem e compreendam a inovação.
73	1. Que fizessem descer/passar mais informação.	2. Que providenciassem/organizassem mais formação para mais e melhor profissionalismo.	3. Que perguntassem periodicamente (uma vez/ano) aos colaboradores o que propunham para melhorar os serviços, que necessidades e que

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
			constrangimentos afectam o seu trabalho.
74	1. Implementação de "Círculos de Qualidade".	2. Implementação Regular do CAF.	3. Implementação de Prémios de Boas Práticas.
75	1. Prazo para obtenção de resposta aos serviços de retaguarda.	2. Responsabilidade claramente definidas.	3. Meios de comunicação suficientes.
76	1. Aposta no aumento dos Recursos Humanos.	2. Desenvolver Acções de Formação.	3. Desenvolver Acções de Formação p/aumento de auto-estima dos colaboradores.
77	1. Mais diálogo	2. Mais e melhores meios informáticos	3. Empatia.
78	1. Maior abertura e diálogo.	2. Respeito por opiniões divergentes. Exigência de qualidade e não tanto de quantidade.	3. Promover a formação e proximidade entre colaboradores de diferentes sectores.
79	1. Mais recursos humanos.	2. marcação de reuniões ou formações de acordo com os serviços a reunir.	
80	1. Sistema informático mais eficaz sistema actual demorado e constantemente inoperativo.	2. Atendimento com triagem prévia.	3. Reuniões periódicas com colaboradores para esclarecer duvidas especialmente da legislação que vai saindo para que todos trabalhem da mesma maneira.
81	1. Invista na formação do pessoal.	2. Promova uma boa relação interna.	3. Tente encontrar as razões da falta de motivação do pessoal.
82	1. Dotar o serviço de recursos humanos suficientes ao seu funcionamento. As pessoas são essenciais e imprescindíveis na inovação de qualidade do serviço prestado. Comunicações electrónicas lentas, longas filas de espera nos atendimentos, ambiente de stress, irritação e impaciência geram insatisfação dos clientes e mal-estar dos colaboradores.	2. Desenvolver acções tendentes a elevar o nível de conhecimentos e competências para o bom desempenho das tarefas de cada colaborador. Para isso devem ser promovidas acções de formação adequadas às suas funções e de forma contínua.	3. Dinamizar acções que contribuam para elevar a auto-estima, a motivação, o empenho e a satisfação dos colaboradores, bem como o seu bem-estar físico e psíquico. Não utilizar a avaliação do desempenho, de forma "persuasora" e "coactiva" como meio privilegiado para se atingir objectivos e melhorar desempenhos. Poderá ter consequências nefastas ao nível individual e ao nível do trabalho em equipa.
83	1. Novas instalações.		
84	1. Tal como no anterior refiro principalmente o aumento dos recursos humanos e incentivos dos funcionários.	2. Melhor tecnologia e programas informáticos mais práticos.	
85	1. Deviam pedir para sermos ouvidos por forma a que cada um se sinta que é necessário, sinta que está envolvido e sinta que tem o direito de ser responsável.	2. Decidir depois de ter pedido opinião.	3. Dar liberdade de actuação, não impondo a vontade. Valorizar, mesmo que seja em público, o trabalho dos outros.
86	1. Alteração das instalações físicas do local de trabalho.	2. Reuniões mensais com a Directora de Núcleo.	3. Fazer mais acções de formação, de forma a ir consolidando os conhecimentos adquiridos.

Tese de Mestrado – Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Serviços de Atendimento da Administração Pública

Nº Quest.	Sugestões		
87	1. Um sistema informático com maior capacidade (velocidade), ainda mais abrangente e mais apetrechado. Não se concebe, por exemplo, os nossos Serviços não estarem munidos de um simples <i>scanner</i> , que resolveria muitos problemas, relacionados com o envio de documentos internos e urgentes (uma factura de despesas de fundo de manuseio, uma certidão, um recibo e etc.) para a sede/S. Locais.	2. A descodificação e compilação da legislação e manuais informatizados e actualizados constantemente, sensibilizar as secções/sectores que, no nosso caso, funcionamos na base de todas as secções e que temos que ser “especialistas” sobre todos os assuntos e não apenas sobre determinada secção ou sector. Deveriam prestarem-nos maior atenção.	3. Desburocratizar e abolir parte dos infindáveis papeis e informatizar os procedimentos, (introdução em front-office de requerimentos, formulários e etc).
88	1. Mais pessoal, para que com mais tempo se possa aprender e melhorar.	2. Mais formação, principalmente dos meios informáticos.	3. Que os mesmos tenham tempo para nos ouvir.
89	1. Promover o e-mail como instrumento fundamental de comunicação ao nível dos diferentes serviços.	2. Desenvolver acções de formação que possibilitem resposta aos componentes transversais do trabalho, como sendo a segurança e higiene no trabalho, a ergonomia, gestão do stress, entre outros.	3. Optimizar os recursos tecnológicos, privilegiando o suporte informático na análise e tratamento de informação.
90	1. Promoções nas categorias e, por consequência melhores remunerações. Trata-se de um dos aspectos mais motivadores que conheço.	2. Novas instalações ou obras nas existentes, a fim de ser possível alcançar objectivos com muito mais eficácia e dinamismo.	3. Formações continuadas em sala, com estratégias bem definidas pelas hierarquias, de forma a atacar os vícios instalados ao longo dos anos. Aqui a inclusão dos Coordenadores dos Serviços Locais nessa acção seria muito interessante.
91		2. Aproximar os serviços Públicos das pessoas torná-los acessíveis e baratos.	3. Criar factores de produção. Criar incentivos, para fixar pessoas, para uma vida condigna.
92	1. Sensibilizá-lo para a imagem que deve transparecer do serviço para o exterior.	2. Solicitar mais acções de formação para os colaboradores.	3. Prestar maior atenção aos Serviços Locais e promover a sua importância.
93	1. Alargar as Acções de Formação a todos os colaboradores.	2. Colocação de separadores entre os espaços de atendimento.	3. Alteração das Placas sinalizadoras Atendimento/Tesouraria unificando as 2 situações.
94	1. Maior Rapidez no deferimento dos processos.	2. Registo de todos os processos recebidos em <i>front-office</i> .	3. Maior rigor/esclarecimento nos ofícios dirigidos aos beneficiários.
95	1. Pedir para as linhas de comunicação passarem a banda larga ou ADSL, para uma resposta eficaz e rápida.	2. Algumas tarefas que só alguns podem fazer, fossem alargadas a outros colaboradores, para que, na hora ,se resolvesse situações que , por vezes, demoram muito tempo.	3. Todos os colaboradores executarem as tarefas da área onde trabalham, para haver um melhor aproveitamento dos recursos humanos existentes.
96	1. Ter conhecimento em 1º. Lugar das medidas do governo antes da comunicação social.	2. Apostar mais em cursos de formação de atendimento ao público.	3. Criar critérios justos de avaliação de funcionários e superiores.
97	1. Mais Colaboradores para reforçar o Atendimento.	2. Maior apoio na implementação das novas orientações e novos procedimentos.	3. Maior assiduidade na Supervisão Superior.
98	1. Reforçar os recursos humanos em <i>front-office</i> , com adequada formação.	2. Actualizar atempada e rigorosamente toda a informação no que diz respeito aos ficheiros das PS e EE de forma a evitar o envio de informação errada ou desactualizada que origina deslocações desnecessárias dos mesmos aos serviços de atendimento.	3. Aumento da oferta de Acções de Formação.
99	1. Fazerem os possíveis para que haja motivação individual para a execução das tarefas por que se é responsável.	2. Reconhecimento das dificuldades sentidas e mais apoio para resolução das mesmas.	3. Formação e tratamento de legislação pelo sector jurídico.