

Recebido: 01/07/2024

Aprovado: 02/02/2025

INOVAÇÃO NA ADVOCACIA PÚBLICA: EXPLORANDO FACILITADORES E BARREIRAS NO NÍVEL ORGANIZACIONAL – UM ESTUDO NAS INICIATIVAS INOVADORAS PROPOSTAS PELA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL AO PRÊMIO INNOVARE¹

*INNOVATION IN PUBLIC ADVOCACY:
EXPLORING FACILITATORS AND BARRIERS AT
THE ORGANIZATIONAL LEVEL - A STUDY OF
INNOVATIVE INITIATIVES BY THE FEDERAL
ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN THE
INNOVARE AWARD*

Rodrigo Medeiros Lócio²

Carla Carvalho da Veiga³

-
- ¹ O presente artigo resulta de parte da pesquisa desenvolvida no âmbito da dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas, em 2023.
 - ² Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Direito Civil pela Universidade Anhanguera (Univerp). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Procurador Federal.
 - ³ Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Sistemas de Gestão do Núcleo de Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral (FDC). Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora na EBAPE/FGV, coordenadora do curso de Tecnologia em Logística do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT/FGV) e professora colaboradora da pós-graduação em Biotecnologia Marinha da UFF.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Antecedentes da inovação no nível organizacional. 2. Metodologia de Pesquisa. 2.1. Classificação da pesquisa. 2.2. Coleta de dados. 2.3. Tratamento e análise de dados. 3. Análise e Discussão dos resultados. 3.1. Antecedentes organizacionais. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O objetivo do estudo é levantar os desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, enfocando os antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador, por meio da compreensão das iniciativas inovadoras propostas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) no Prêmio Innovare, entre 2004 e 2022. A presente pesquisa foi realizada a partir da abordagem qualitativa, de natureza observacional e finalidade básica, com objetivos descritivo e exploratório. Em relação ao procedimento, configura-se como análise documental, a partir da análise de conteúdo das evidências obtidas nos relatórios da premiação e de entrevistas semiestruturadas. Foram analisadas 19 iniciativas inovadoras e realizadas 16 entrevistas com os autores dos projetos. Como resultados, os fatores relacionados à organização que atuaram como principais barreiras na PGF foram a falta de recursos humanos e tecnológicos, assim como de estrutura organizacional. Por outro lado, estilos de liderança, estrutura organizacional adequada e incentivos foram reconhecidos como os principais facilitadores para a inovação na instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação. Setor público. Advocacia Pública Análise de conteúdo. Antecedentes organizacionais.

ABSTRACT: The aim of this study is to understand the innovative initiatives proposed by the Federal Attorney General's Office in the Innovare Award, between 2004 and 2022, regarding facilitators and barriers at the organizational level. This research is conducted using a qualitative approach, with an observational nature and a basic purpose, with descriptive and exploratory objectives. In terms of procedures, it is characterized as documentary analysis and case study, based on the content analysis of data obtained from the award reports and semi-structured interviews. Nineteen innovative initiatives were analyzed, and 16 interviews were conducted with project authors. As results, the organizational antecedents that acted as the main barriers in the Federal Attorney General's Office were the lack of human and technological resources, as well as organizational structure. Conversely, leadership styles, adequate organizational structure, and incentives were recognized as the main facilitators for innovation within the institution. This study aims to identify the challenges and opportunities

related to innovation in the public sector, with a focus on the organizational antecedents that affect the innovation process.

KEYWORDS: Innovation. Public sector. Public Advocacy content analysis. Organizational antecedents.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a inovação no setor público tornou-se um tópico de crescente interesse, à medida que governos em todo o mundo buscam encontrar soluções criativas para enfrentar desafios complexos, aprimorar a prestação de serviços e promover a eficiência das organizações públicas (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005; Walker, 2014).

O objetivo principal deste artigo é levantar os desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, enfocando os antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador, por meio da compreensão das iniciativas inovadoras propostas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) no Prêmio Inovare, entre 2004 e 2022. Como objetivo intermediário, buscou-se compreender os facilitadores e as barreiras à inovação no setor público, enfocando especificamente o nível organizacional, intrinsecamente relacionado às características estruturais e culturais de uma organização.

Embora tenham sido realizados estudos significativos sobre inovação no setor público, ainda há uma necessidade premente de uma investigação mais aprofundada e específica que explore os facilitadores e as barreiras relacionadas à inovação no nível organizacional (Castro *et al.*, 2017; De Vries; Bekkers; Tummers, 2015).

A importância deste estudo é ampliada quando o foco recai sobre o setor de Justiça, em que existem poucos estudos relacionados à inovação (Castro; Guimarães, 2019) e, de forma mais específica, na Advocacia Pública federal. A Advocacia Pública federal desempenha papel crucial na representação dos interesses do Estado, tornando-se um componente relevante nas funções essenciais à justiça (Binenbojm, 2012).

Para essa investigação, foram selecionadas iniciativas inovadoras da PGF, instituição que desempenha papel de destaque na Advocacia Pública federal. A escolha pela análise das iniciativas inscritas no Prêmio Inovare deve-se ao fato de esse evento representar a premiação de maior relevância no meio jurídico brasileiro, reconhecendo as melhores práticas no meio jurídico (Noronha, 2015).

A análise das iniciativas inovadoras da PGF permitirá uma compreensão mais aprofundada dos desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, com um enfoque nos antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador. Ao identificar os facilitadores e as barreiras no nível

organizacional, este estudo pretende fornecer *insights* valiosos que podem ser aplicados para promover a inovação em organizações públicas semelhantes. Assim, contribuirá para uma compreensão mais holística da inovação no setor público brasileiro e fornecerá diretrizes úteis para as organizações públicas que buscam promover práticas inovadoras em seus respectivos domínios de atuação.

1. ANTECEDENTES DA INOVAÇÃO NO NÍVEL ORGANIZACIONAL

O processo de inovação é complexo e sofre impacto de diversas variáveis, razão pela qual existe esforço da literatura em analisar e identificar os antecedentes que influenciam a geração e o desenvolvimento da inovação no setor público. Para Isidro (2018), os antecedentes são indispensáveis para analisar as experiências inovadoras na administração pública e estão relacionados a facilitadores e barreiras.

Os antecedentes determinantes da inovação são fatores que atuam durante o processo de geração e implementação da inovação de forma positiva ou negativa, sendo classificados como facilitadores e barreiras para a inovação (Isidro, 2018). Os antecedentes que impactam de forma positiva o desenvolvimento da inovação são classificados como “facilitadores”, enquanto aqueles que impactam de forma negativa são classificados como “barreiras” (Isidro, 2018; Neto *et al.*, 2019).

Vries, Bekkers e Tummers (2015), após extensa revisão sistemática da literatura sobre o tema, realizaram a classificação dos antecedentes da inovação no setor público a partir de quatro categorias principais: 1) antecedentes relacionados a níveis organizacionais; 2) antecedentes relacionados a níveis ambientais; 3) antecedentes relacionados a níveis individuais; e 4) antecedentes relacionados ao nível das características da inovação.

A presente pesquisa está delimitada à compreensão dos antecedentes relacionados ao nível organizacional, razão pela qual não serão aprofundadas as demais categorias de facilitadores e barreiras.

No âmbito de antecedentes de nível organizacional, Vries, Bekkers e Tummers (2015) relacionam aspectos atrelados às características estruturais e culturais de uma organização. Os autores elencam questões como a folga organizacional, o tamanho das organizações, a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e de estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Também relacionam, nesse aspecto, os estilos de liderança, bem como as estruturas organizacionais, a existência de incentivos ou recompensas, além da aversão ao risco relacionada à prática inovadora.

O Quadro 1 elucida os principais fatores encontrados na literatura que atuam como facilitadores ou barreiras nas categorias organizacionais apresentada por Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Quadro 1 - Barreiras e indutores da inovação no setor público encontrados na literatura

Categorias	Descrição	Facilitadores ou barreiras
Antecedentes relacionados a níveis organizacionais	Aspectos atrelados às características estruturais e culturais de uma organização.	Folga organizacional
		Tamanho das organizações
		Recursos humanos
		Recursos financeiros
		Recursos tecnológico
		Estilos de liderança
		Estrutura organizacional
		Aversão ao risco
		Incentivos
		Outros

Fonte: Elaboração própria, com base em De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Para melhor compreensão do tema, serão abordados alguns debates levantados na literatura sobre os facilitadores e barreiras encontrados a nível organizacional.

De acordo com Walker (2014), o tamanho da organização é encarado de forma diametralmente oposta pela literatura. Por um lado, grandes organizações públicas podem ser incapazes de responder às mudanças sociais e, por consequência, não serão propensas a inovar. Por outro lado, é possível, também, que organizações maiores sejam vinculadas a instalações complexas e diversificadas, a servidores profissionais e qualificados com maior potencial técnico e a um conhecimento de causa, sendo, assim, propensas a inovar para o aumento de sua eficiência.

Logo, conforme apurado por Walker (2014), o tamanho das organizações é relevante para o processo de inovação, e as inovações de processos tecnológicos frequentemente ocorrem em organizações maiores. Isso porque organizações maiores e mais maduras são mais prontamente habilitadas a gerar inovações e processos tecnológicos, pois vão além da simples busca por ganhos de eficiência, a partir de mudanças internas administrativas, gerenciais e organizacionais.

Koch e Hauknes (2005) argumentam que o tamanho e a complexidade das organizações do setor de saúde pública podem gerar fatores adicionais que dificultam o processo de inovação, a exemplo da falta de acordo claro em relação aos problemas centrais, da dificuldade de comunicação (gestão de conhecimento) e do desenvolvimento de barreiras internas e de “mentalidades de silo”.

A disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos permite o desenvolvimento da capacidade de inovação, ao viabilizar o dispêndio de tempo, pessoal e dinheiro em custos para a inovação e a experiência (Bloch; Bugge, 2013; Damanpour; Schneider, 2009; Walker, 2014).

A ausência de recursos, por outro lado, é reconhecida como uma barreira para o apoio à inovação, pois, em ambientes de escassez de recursos, em que a organização não possui orçamento suficiente, geralmente há dificuldades para alocar pessoal para as atividades inovadoras (Walker, 2014). A restrição de recursos voltados à inovação pode ser vista como um paradoxo, na medida em que, frequentemente, inovações de processo são vinculadas a ganhos de eficiência e, por consequência, geram sua liberação (Borins, 2001; Walker, 2014). Todavia, nem toda inovação pode ser encarada como uma possibilidade de melhoria econômica, pois, muitas vezes, práticas inovadoras para o aprimoramento da prestação de serviços públicos podem gerar o aumento de gastos (Koch; Hauknes, 2005).

A capacidade de gestão das informações (geração e disseminação de informações, capacidade de resposta organizacional e aprendizado organizacional) também é apresentada enquanto um antecedente da inovação. O modo pelo qual as organizações gerenciam as informações pode afetar a capacidade de resposta do órgão, sua aprendizagem e, por consequência, a possibilidade de inovação e difusão de boas práticas (Koch; Hauknes, 2005; Vigoda-Gadot *et al.*, 2005; Walker, 2014). Para Damanpour (1991), a troca de informações de forma eficaz é característica essencial de uma organização inovadora.

Walker (2014) associa a intensidade ou a capacidade administrativa das organizações às práticas inovadoras. Para o autor, a capacidade administrativa pode ser compreendida como a capacidade de resposta da administração para se adaptar às mudanças e manter a eficácia organizacional. A inovação, então, é uma ferramenta indispensável para a capacidade de resposta e de adaptação às metas e problemas sociais enfrentados pelo setor público. Desse modo, a capacidade administrativa é antecedente que pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento e a implementação de inovações (Andrews; Boyne, 2011; Ghina; Permana, 2010; Walker, 2014). Os fatores tecnológicos também ganham destaque enquanto antecedentes da inovação (Albury, 2005; Meijer, 2015). A tecnologia está inerentemente relacionada à prática inovadora, sendo componente essencial nesse processo, pois muitas inovações são movidas por ela (De Vries; Tummers; Bekkers, 2018). Um ambiente público cercado de avanços tecnológicos relevantes pode fomentar diversas possibilidades para a experimentação e para o desenvolvimento de inovações (Agolla; Lill, 2013; Borins, 2001; Halvorsen *et al.*, 2005).

Koch e Hauknes (2005) destacam a utilização da telemedicina como evidência de inovação proporcionada a partir da tecnologia existente. No

Brasil, Gomes e Machado (2018) ressaltam a utilização de tecnologias da informação para a elaboração de programas governamentais, a exemplo do Bolsa Família.⁴

A função das lideranças também encontra relevante destaque na literatura enquanto fator determinante da inovação no setor público (Moon, 1995). A forma como a liderança é exercida pelos gestores pode incentivar uma cultura organizacional para o fomento de práticas inovadoras; afinal, o papel dos líderes é crucial para o sucesso das inovações, e o apoio da alta administração aumenta a chance de sucesso das práticas inovadoras (Ghina; Permana, 2010).

Assim, líderes com culturas inovadoras podem garantir aos servidores a liberdade de experimentar novas ideias e possíveis inovações. Os autores ainda ressaltam que as práticas inovadoras dos indivíduos podem ser estimuladas a partir do suporte da liderança, mediante o desenvolvimento da criatividade e o fornecimento de recursos adequados, como tempo, treinamento e orientação (Ghina; Permana, 2010).

Vigoda-Gadot *et al.* (2005) destacam que um contexto propício ao desenvolvimento de inovações nas burocracias modernas pode ser constatado a partir de práticas de liderança democrática diretiva e participativa. Esse tipo de liderança é caracterizado por altos níveis de participação na tomada de decisão e, como consequência, gera o empoderamento dos funcionários, assim como o engajamento de equipes para o desempenho de funções mais desafiadoras, que ensejam práticas inovadoras (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005).

Outro antecedente destacado pela literatura está relacionado à aversão ao risco (Albury, 2005; Borins, 2000; Bugge; Bloch; Mortensen, 2011; Koch; Hauknes, 2005). De acordo com Ghina e Permana (2010), a forma como a administração pública encara os desafios e as possibilidades, com disposição de assumir riscos, pode afetar de maneira positiva a prática inovadora dentro das organizações, enquanto uma visão de aversão ao risco pode reduzir o fluxo de inovações.

Bloch e Bugge (2013) destacam que a aversão ao risco, ou o medo de fracasso, costuma ser encarado pela literatura como uma das maiores barreiras para a inovação no setor público. Isso porque o fracasso e o gasto de dinheiro público em inovações malsucedidas podem ser objeto de fortes críticas por partidos políticos de oposição e pela mídia (Borins, 2001; Hartley, 2005). Entretanto, vale mencionar que, em relatório desenvolvido sobre inovações públicas em países nórdicos, Bloch e Bugge (2013) não constataram o risco de fracasso como um grande obstáculo à inovação.

4 O Programa Bolsa Família é uma iniciativa de transferência direta de renda do governo federal brasileiro, destinada a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com o objetivo principal de reduzir desigualdades sociais e combater a fome, oferecendo suporte econômico e incentivando o desenvolvimento social das famílias assistidas.

2. MÉTODO DA PESQUISA

2.1 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, permite compreender os fenômenos do desenvolvimento da inovação a partir da perspectiva das partes envolvidas, mediante a obtenção de evidências descritivas dos processos da situação estudada (Godoy, 1995).

A natureza observacional e a finalidade básica desta pesquisa permitem aprofundar o conhecimento sobre inovação no setor público, contribuindo para a compreensão das dinâmicas da inovação na gestão pública (Gil, 2022; Zanella, 2009).

E quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser compreendida como descritiva e exploratória, visto que visa não só descrever as características de determinado fenômeno, no caso, o processo de inovação da PGF, mas também explorá-lo, proporcionando maior familiaridade com o tema (Gil, 2022).

O procedimento adotado consistiu na análise documental. A pesquisa documental envolve a análise de relatórios encontrados na base de dados do Prêmio Innovare (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009). O procedimento de análise documental foi combinado com a técnica de pesquisa de entrevistas semiestruturadas realizadas com os autores das práticas inovadoras da PGF com inscrição deferida no referido prêmio, permitindo uma análise minuciosa das inovações desenvolvidas.

Assim, essa abordagem possibilitará uma compreensão dos facilitadores e barreiras no nível organizacional das práticas inovadoras na PGF submetidas ao Prêmio Innovare.

2.2. Levantamento de evidências

O levantamento de evidências para a pesquisa foi conduzido em duas etapas distintas. Inicialmente, foram selecionadas práticas inovadoras da PGF com inscrições deferidas no Prêmio Innovare, premiação altamente relevante no meio jurídico. Para realizar essa seleção, todas as edições do Prêmio Innovare, desde sua criação em 2004 até a edição mais recente de 2022, foram analisadas em busca das iniciativas da PGF. Esse processo foi realizado manualmente em duas ocasiões para garantir a catalogação completa.

Além disso, para complementar o levantamento de evidências, foram solicitadas informações à PGF por meio do Portal da Transparência, mas a instituição indicou que as informações estavam disponíveis no sítio do Prêmio Innovare. Essa busca exigiu acessar individualmente cada ano das 19 edições da premiação e analisar as informações de cada iniciativa com inscrição deferida no ano relacionado à premiação. Esse processo, devido à falta de informações consolidadas, demandou muitas horas de trabalho manual.

Após a identificação das 19 iniciativas com inscrição deferida da PGF, apresentadas no Quadro 2, a pesquisa prosseguiu com o levantamento dos relatórios submetidos ao Prêmio Innovare. Esses relatórios, cada um com a denominação da própria iniciativa inovadora, contêm informações relevantes, como nome da prática, autor, categoria, cidade, descrição da prática, problema a ser resolvido, principal inovação, contribuições, fomento à educação, processo de implantação, fatores de sucesso, dificuldades, equipe, equipamentos, orçamento e outros recursos.

Quadro 2 – Iniciativas da PGF com inscrição deferida no Prêmio Innovare

Nome da Iniciativa	Descrição Resumida
Programa de Redução de Demandas Previdenciárias no Juizado Especial Federal de Teresina-PI	Análise prévia e conciliação em ações previdenciárias contra o INSS, visando à redução das demandas judiciais por meio da resolução consensual antecipada.
Destinação de Áreas Rurais Declaradas Perdidas pela Justiça Federal para Reforma Agrária	Destinação de imóveis rurais adquiridos por meios ilícitos (como tráfico e lavagem de dinheiro) para fins de reforma agrária.
Momento da Previdência Social – Rádios de Rondônia	Divulgação educativa sobre direitos previdenciários por meio de rádios comunitárias e comerciais, esclarecendo direitos e reduzindo demandas judiciais.
Protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA)	Implementação de protesto extrajudicial de dívidas das autarquias e fundações públicas federais para recuperação ágil de créditos.
Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Amazonas	Atendimento jurídico especializado e integrado para populações indígenas, promovendo acesso facilitado à justiça.
Central da Conciliação – Autocomposição em Ações Previdenciárias (MT)	Núcleo especializado em conciliação ágil para processos previdenciários e assistenciais, reduzindo significativamente a litigiosidade.
Cruzamento de Dados para Reconhecimento Antecipado de Direitos Sociais	Validação rápida de direitos previdenciários por meio do cruzamento de informações cadastrais, promovendo acordos ou fortalecendo defesas judiciais.
Defesa do Patrimônio Público Imaterial pela AGU nas Eleições 2012	Proteção do nome e imagem das autarquias e fundações públicas nas eleições, evitando uso indevido por candidatos.

Conciliação Administrativa - CONCILIAD	Rotina de conciliação administrativa com o INSS para solução prévia de conflitos previdenciários, evitando demandas judiciais.
Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal	Política institucional de conciliação envolvendo autarquias federais, especialmente em matéria previdenciária, com alcance nacional.
Ação Regressiva Coletiva para Efetividade Jurisdicional	Propositura de ações judiciais coletivas visando ao ressarcimento de despesas com benefícios previdenciários decorrentes de acidentes de trabalho, com caráter preventivo e pedagógico.
Assessoramento Colegiado em Processos Administrativos Disciplinares	Implantação de colegiados para assessoramento em processos disciplinares internos, aumentando transparência e segurança jurídica.
Equipes de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade	Equipes especializadas em trabalho remoto na defesa judicial do INSS para processos envolvendo benefícios por incapacidade, ampliando a eficiência e especialização da atuação jurídica.
Equipe de Trabalho Remoto em Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade)	Equipe dedicada exclusivamente ao ajuizamento proativo de ações por improbidade administrativa, fortalecendo a atuação anticorrupção da PGF.
Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região	Equipes especializadas e desterritorializadas atuando regionalmente com foco na racionalização, redução de demandas e uniformidade da atuação jurídica.
Projeto Conciliação Prévia em Benefícios Rurais	Triagem antecipada e conciliação em ações previdenciárias envolvendo segurados especiais (rurais, indígenas, ribeirinhos etc.), acelerando a prestação jurisdicional.
Equipe Regional Trabalhista PRF1 (ER-TRAB/PRF1)	Atuação especializada na conciliação trabalhista para processos envolvendo autarquias federais, garantindo rápida satisfação dos créditos trabalhistas.
Projeto Linguagem Jurídica Inovadora	Introdução do Visual Law e linguagem clara em petições jurídicas eletrônicas, com uso de recursos visuais e audiovisuais para melhor comunicação com magistrados.
Gerenciamento de Conciliações Previdenciárias	Projeto que promove conciliações prévias em ações previdenciárias logo após distribuição judicial, com rápida implementação de benefícios aos segurados.

Fonte: Elaboração própria

Essa etapa da pesquisa documental exigiu uma investigação detalhada dos relatórios submetidos ao Prêmio Inovare, uma vez que esses documentos não receberam previamente qualquer tratamento ou organização analítica. Desse modo, será necessário realizar uma interpretação minuciosa e original das informações contidas nesses relatórios (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Além da pesquisa documental, a segunda etapa do tratamento de evidências envolveu entrevistas semiestruturadas com os autores dos projetos das iniciativas inovadoras, o que teve por finalidade suprir eventuais limitações do estudo com base documental como única fonte de dados, além de conferir maior confiabilidade dos achados (Carneiro da Cunha; Yokomizo; Bonacim, 2014). O uso da entrevista semiestruturada é recomendado para o estudo em áreas do trabalho profissional, devendo ser realizada a partir de perguntas vinculadas ao campo teórico baseadas na literatura sobre o tema (Flick, 2009).

Um roteiro de entrevista foi validado por meio de uma entrevista-piloto com um Procurador Federal, responsável por algumas iniciativas inovadoras dentro da organização, não envolvidas na premiação. A utilização da entrevista-piloto trouxe a possibilidade de ajustar e adequar as perguntas do roteiro à realidade da PGF, bem como de entender se as questões de pesquisa eram coerentes com o contexto social (Bezerra *et al.*, 2018; Godoy, 2005).

Um total de 16 entrevistas foi realizado, gravadas por meio da plataforma Microsoft Teams e transcritas com o auxílio da plataforma Sonix. Os participantes foram identificados como E1, E2 e assim por diante para garantir o anonimato. As entrevistas ocorreram entre janeiro e junho de 2023, variando em duração de cerca de 20 minutos a quase uma hora.

2.3. Tratamento e análise das evidências

Ultrapassada a fase de levantamento para a análise e interpretação das evidências, foi adotada a técnica de análise de conteúdo, que permite descrever, de forma sistemática, objetiva e qualitativa, o conteúdo apresentado nas manifestações (Gil, 2022).

Para o aprofundamento sobre materiais textuais – a exemplo dos relatórios do Prêmio Inovare e das transcrições de entrevistas – a técnica de análise de conteúdo é considerada uma ferramenta clássica (Flick, 2009). Para Bardin (2015), a análise de conteúdo deve ser realizada a partir de três etapas estruturais: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, sua inferência e interpretação.

Na fase de pré-análise, realizou-se a leitura flutuante dos relatórios da PGF, assim como da transcrição das entrevistas realizadas. Com base na leitura flutuante, foi possível melhor formular o *corpus*, bem como realizar a

identificação dos objetivos do estudo e a preparação do material, seguindo um caminho flexível indicado por Bardin (2015) para essa etapa.

Na fase de análise e exploração do material, foi realizada a codificação do corpus em estudo. Para Bardin (2015), a codificação é um dos mais importantes processos nesse momento. Ao realizá-la, fez-se uso de uma categorização temática definida *ex ante*, a partir das categorias de antecedentes definidas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Uma das características da análise de conteúdo é a possibilidade do uso de categorias extraídas da literatura em estudo, formadas a partir de modelos teóricos (Flick, 2009). Ou seja, as categorias ou conceitos codificados são trazidos para o material empírico (Flick, 2009) e podem ser originados “[...] da literatura de pesquisa, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepção sobre o que está acontecendo e assim por diante” (Gibbs, 2009, p. 67). Ressalta-se, entretanto, que, à medida que a análise de conteúdo evolui, a lista de categorização pode ser modificada, pois podem surgir novas ideias para a codificação (Gibbs, 2009).

O processo de análise das evidências codificadas, por meio das categorias de antecedentes da inovação (facilitadores e barreiras), foi realizado com o auxílio do *software* Atlas.ti.

Pretendeu-se realizar a análise dos resultados referentes aos antecedentes da inovação no setor público no nível organizacional, abrangendo tanto as barreiras quanto os facilitadores. A análise trouxe revelações relevantes sobre as principais dificuldades e fatores favoráveis ao desenvolvimento das práticas inovadoras no âmbito da PGF.

Para conduzi-la, adotou-se uma categorização temática de antecedentes organizacionais definida como *ex ante*, baseada nas categorias de antecedentes propostas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Inicialmente, os conceitos codificados foram trazidos para o material empírico a partir da literatura revisada. No entanto, à medida que a análise do conteúdo evoluiu, foram introduzidas novas categorias, que melhor se adequavam ao contexto da pesquisa, conforme o método previamente estabelecido (Flick, 2009; Gibbs, 2009).

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1. Antecedentes organizacionais

Após a realização da análise de conteúdo, foi possível identificar duas famílias distintas referentes aos antecedentes da inovação no setor público no nível organizacional: facilitadores e barreiras. Além disso, foram estabelecidas 15 categorias relevantes para a compreensão dos antecedentes da inovação no contexto da presente pesquisa. A contagem das codificações realizadas

foi utilizada como método para identificar os facilitadores e as barreiras mais mencionados nos relatórios das iniciativas e nas transcrições das entrevistas.

Para uma visualização mais clara desses antecedentes, o Quadro 3 apresenta os resultados obtidos, organizados de forma sistemática.

Quadro 3 – Antecedentes Organizacionais Identificados nos Projetos da PGF, e Respectivas Qualificações Enquanto Barreira ou Facilitador, com Respectivas Quantidades de Menções

Antecedentes organizacionais identificados	Qualificação predominante	Qualificação enquanto barreira?	Quantidade de menções	Qualificação enquanto facilitador?	Quantidade de menções
Aversão ao Risco	Barreira	Sim	5	Não	
Capacidade de Gestão das Informações	Facilitador	Sim	1	Sim	6
Estilos de Liderança	Facilitador	Sim	2	Sim	18
Estrutura Organizacional	Ambivalente	Sim	10	Sim	9
Incentivos	Facilitador	Não		Sim	8
Recursos Financeiros	Barreira	Sim	4	Não	
Recursos Humanos	Barreira	Sim	24	Sim	1
Recursos Tecnológicos	Barreira	Sim	13	Sim	7
Tamanho da Organização	Ambivalente	Sim	5	Sim	4

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que as questões estruturais de recursos humanos, financeiros e tecnológicos são as grandes barreiras, no nível organizacional, para o desenvolvimento das inovações. Pode-se inferir que a ausência de suporte organizacional, a partir de estruturas nos mais diversos níveis, está associada a barreiras no processo inovador.

De acordo com E1, uma das principais barreiras para o desenvolvimento do projeto é a “(...) escassez de recursos humanos, porque poderia ter sido realizada uma iniciativa bem maior se tivessem mais pessoas trabalhando junto ao projeto, com mais procuradores e servidores”.

Da mesma forma, E4 associou as barreiras a questões estruturais: “Se eu pudesse resumir em uma dificuldade, seria essa dificuldade relacionada à

infraestrutura de pessoal e de ambiente, tanto de recursos humanos quanto de recursos materiais”.

O relatório da iniciativa “Conciliação Administrativa – CONCILIAD” alertou que “a principal dificuldade encontrada refere-se à disponibilidade de pessoal para realizar as ações” (p. 2). De igual maneira, o relatório da iniciativa “Central da Conciliação” apontou que uma das principais dificuldades estaria relacionada ao excesso de trabalho, “aliado à insuficiência do quadro de membros, servidores e estagiários, além das deficiências de estruturação física da procuradoria” (Innovare, [s. d.-i], p. 5).

Ambas as iniciativas alertaram para a falta de recursos humanos como a principal dificuldade encontrada. Essas constatações podem evidenciar cenário em que a organização se depara com carga de trabalho elevada devido à crescente demanda pela atuação institucional, especialmente ante a crescente judicialização. E essas restrições de recursos humanos podem atuar como inibidor das atividades inovadoras que demandam tempo e recursos (Brandão; Bruno-Faria, 2017).

E14 também apontou, como barreira, o fato de possuir uma equipe dedicada a novos projetos, em razão das inúmeras demandas já existentes na carreira. De acordo com E14, “é muito difícil a gente ter uma ideia e conseguir executar”. Da mesma forma, os relatos de E15 apontaram dificuldades na formação da equipe, pois todos os envolvidos no projeto precisaram continuar desempenhando suas atribuições regulares, além das demandas adicionais envolvendo a iniciativa inovadora.

As dificuldades encontradas apontam a limitação de recursos humanos enquanto um dos principais obstáculos à promoção da inovação no setor público. A falta de pessoal qualificado e em número suficiente pode comprometer a capacidade das instituições governamentais em buscar e implementar soluções criativas e eficientes, atuando como uma barreira à inovação (Castro, 2015). A escassez de recursos humanos apontada pelos entrevistados pode resultar em sobrecarga de trabalho, reduzindo o espaço para a exploração de alternativas inovadoras e, consequentemente, limitando a capacidade do setor público de enfrentar desafios complexos de maneira inovadora e ágil.

Dentre as dificuldades de recursos humanos, uma barreira destacada por grande parte dos entrevistados está relacionada à falta de carreira de apoio especializada para auxiliar a atividade finalística dos procuradores, que inclua profissionais especializados em administração, tecnologia da informação, análise de dados e outras áreas. Essa ausência pode sobrecarregar os procuradores federais e outros membros da equipe jurídica com tarefas operacionais e administrativas, resultando na alocação inadequada de recursos humanos e na redução do espaço para o pensamento inovador. Isso porque as limitações de recursos humanos na organização atuam como barreira ao processo inovador (Isidro-Filho, 2017).

Ainda dentro das limitações de recursos, outra barreira muito citada foram as limitações de recursos tecnológicos dentro da instituição. Para E3, as maiores dificuldades para seu projeto estavam relacionadas a obstáculos tecnológicos, pois, embora a instituição tenha desenvolvido uma ferramenta extremamente eficaz para sua atividade finalística, ainda não existe compatibilidade com os sistemas de outras instituições, o que demanda trabalho manual por parte dos envolvidos. E6 também apontou dificuldades com os sistemas internos para o exercício das atividades.

A falta de recursos tecnológicos ou insuficiência das infraestruturas configura barreira significativa para a inovação no setor público (Brandão; Bruno-Faria, 2017). A implementação bem-sucedida de inovações muitas vezes requer o uso de tecnologias avançadas que podem melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços (Agolla; Lill, 2013; Castro, 2015; Isidro-Filho, 2017).

Os entrevistados E3, E7, E10 e E14 também indicaram que a tecnologia se constituiu como barreira para o exercício do controle gerencial, pois, de acordo com eles, na época da implementação das inovações, a organização não possuía ferramentas de controle gerencial para extrair informações confiáveis das atividades desenvolvidas pela instituição.

Isidro-Filho (2017) aponta a falta de tecnologia adequada e de informações estruturadas como barreira à inovação. Pelos relatos dos entrevistados, é possível inferir que a limitação tecnológica para a obtenção de informações estruturadas atuou como barreira significativa para a inovação no setor público. A obtenção de informações estruturadas e relevantes é essencial para a tomada de decisões informadas. No entanto, quando as tecnologias necessárias para coletar, analisar e interpretar essas informações estão ausentes ou subdesenvolvidas, isso pode prejudicar significativamente a capacidade do setor público de inovar.

Outra dificuldade relacionada aos recursos tecnológicos foi a ocorrência de problemas tecnológicos em outras instituições, o que afetava diretamente o trabalho da PGF, conforme apontado no relatório da iniciativa “Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região” (Innovare, [s. d.-o]).

Aliado às questões de recursos humanos e tecnológicos, o código de estrutura organizacional também foi reconhecido como fator que dificulta o desenvolvimento das inovações. O relatório sobre a iniciativa “Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Estado do Amazonas” apontou “restrições de infraestrutura e de contingente de pessoal” (Innovare, [s. d.-e], p. 2) como uma das maiores dificuldades encontradas.

Neto *et al.* (2019) relacionam problemas com estrutura organizacional a limitações de recursos financeiros enquanto barreiras à inovação, destacando que uma estrutura física inadequada pode agir como dificultador para o desenvolvimento de inovações. De fato, é necessária uma estrutura

organizacional adequada, pois estruturas físicas são indispensáveis no processo inovador (Castro *et al.*, 2017; De Vries; Bekkers; Tummers, 2015), na medida em que o ambiente do espaço de trabalho pode facilitar a troca de ideias e a experimentação. Além disso, estruturas físicas deficientes, com equipamentos defasados e acesso à internet limitado ou lento, podem retardar o engajamento na busca por inovação.

Com efeito, a ausência de recursos é reconhecida como barreira para o apoio à inovação, pois, em ambientes de escassez de recursos nos quais a organização não tem orçamento suficiente, provavelmente haverá dificuldades para alocar recursos financeiros e de pessoal para as atividades inovadoras (Walker, 2014).

Ainda nas barreiras de recursos humanos, E12 alegou que “a principal barreira inicial não era a qualidade, mas a quantidade de procuradores. E talvez essa barreira tenha servido de estímulo para as coisas. Então tem uma relação paradoxal”. A mesma reflexão foi realizada por E7, que, ao justificar a criação da iniciativa inovadora, indicou que “(...) ocorreu muito por uma pressão de recursos humanos (...) *Se percebia* que nós tínhamos uma escassez, que é natural, todo recurso é escasso e tínhamos uma escassez de recursos humanos (...) sem perspectiva de aumento de quantitativo”.

Esses relatos corroboram parte da literatura, que aponta a restrição de recursos como um paradoxo no desenvolvimento das inovações, pois frequentemente são desenvolvidas para garantir mais eficiência em cenários de restrição, otimizando a utilização dos meios disponíveis (Borins, 2001; Walker, 2014). Nesse sentido, Mulgan (2007) aponta que crises e necessidades financeiras podem atuar como impulsionadores da inovação.

A aversão ao risco foi outro fator identificado como barreira para o desenvolvimento das inovações. Nas práticas conciliatórias, a aversão ao risco foi muito presente, conforme é possível verificar no relatório da iniciativa “Central da Conciliação”: “Noutro giro, percebem-se focos de resistência aos métodos alternativos de solução de litígios entre os próprios Procuradores Federais da AGU oficiantes perante o INSS” (Innovare, [s. d.-f], p. 2).

A aversão ao risco também foi constatada em outras práticas inovadoras voltadas à conciliação. De acordo com E1, durante o desenvolvimento da iniciativa, assumir o risco de realizar o acordo “não era a mentalidade de grande parte dos procuradores”, razão pela qual a iniciativa sofreu resistência. Da mesma forma, E7 também identificou aversão ao risco em relação à possibilidade de comprometimento pessoal por práticas conciliatórias, o que teria dado “origem a um movimento chamado ‘Acordo Zero’”.

Conforme é possível verificar na literatura (Ghina; Permana, 2010), uma mentalidade avessa ao risco pode limitar o surgimento de novas ideias

e soluções inovadoras dentro da organização. Desse modo, a forma pela qual a administração pública encara os desafios, com disposição de assumir riscos, pode afetar positiva ou negativamente a prática inovadora dentro das organizações (Ghina; Permana, 2010).

O estilo de liderança foi apontado por E12 como barreira, ao pontuar que as mudanças ocorridas nos líderes da organização impactaram os rumos das inovações desenvolvidas, pois os novos gestores possuíam outra visão para a instituição:

Teve uma mudança de PGF e isso (...) essa mudança foi bem desestimulante, porque a gente vinha num ritmo de construção em que a direção central da PGF entendia a perspectiva do trabalho (...) e, mais do que isso, entendia que, olha, isso daqui é o futuro da PGF. Então a gente precisa apostar nisso. E que me davam estrutura para isso, tinha um ambiente propício. Isso mudou. Mudou com a gestão subsequente, que tinha ainda os pés no passado. Então isso travou muita coisa. (E12)

Verifica-se que mudanças de gestão com visões diversas sobre o papel de práticas disruptivas na organização impactam de maneira negativa o processo inovador. Isso ocorre porque as lideranças exercem papel relevante na inovação no setor público, e a falta de apoio da alta gestão pode diminuir a chance de sucesso das práticas inovadoras (Ghina; Permana, 2010; Moon, 1995).

Inclusive, a liderança foi o fator mais apontado enquanto facilitador para o desenvolvimento das inovações. Esses resultados estão alinhados com a literatura revisada, uma vez que a forma pela qual a liderança é exercida pode influenciar a cultura organizacional e estimular a geração de ideias inovadoras (Ghina; Permana, 2010).

Com efeito, destacam-se os seguintes trechos das entrevistas:

Foi o apoio da gerência do INSS, o apoio irrestrito também da chefia da Procuradoria junto ao INSS na época. (E1)

Um ambiente que me deu total apoio para atuação, esse ambiente chamado Procuradoria-Geral Federal. Zero de restrição, 100% de apoio e 100% de apoio para construir. (E5)

O grande facilitador foi a liderança da instituição estar comprometida. (E7)

Assim, líderes com culturas inovadoras podem promover a liberdade dos servidores para experimentar novas ideias e possíveis inovações. Conforme destacado por Mulgan (2007), sem o apoio das lideranças de alto nível, poucas

pessoas dentro da hierarquia organizacional estarão dispostas a correr riscos para o desenvolvimento de práticas inovadoras.

De acordo com Ghina e Permana (2010), o suporte da liderança, por meio da disponibilização de recursos adequados, pode estimular o desenvolvimento de práticas inovadoras. Nesse sentido, o seguinte trecho da entrevista do E8 trata do assunto:

Então isso facilitou bastante, porque deu toda estrutura que nós precisávamos (...), eles deram essa estrutura e deram essa condição de trabalho. E como disse, por ter sido um projeto que foi acolhido, foi apadrinhado pela cúpula da instituição, no caso pelo Procurador-Geral Federal, facilitou bastante. Aquilo que nós precisávamos de estrutura foi viabilizado porque identificaram realmente um potencial. (E8)

Juntamente com o estilo de liderança, a estrutura organizacional também foi reconhecida como um dos facilitadores mais importantes para promover a inovação. Muitos casos de estrutura organizacional estavam associados ao papel da liderança, pois, conforme já apresentado, a forma como os líderes estruturam as organizações pode propiciar ambientes favoráveis à inovação.

A disponibilidade de recursos tecnológicos também foi amplamente destacada como um dos fatores relevantes para o desenvolvimento das práticas inovadoras. De acordo com E1, a tecnologia desenvolvida foi essencial ao projeto, a exemplo do sistema Sapiens de gestão de documentos eletrônicos da Advocacia-Geral da União (AGU) – e dos processos eletrônicos, pois “sem isso a atuação era inexistente”. Para E13, o projeto “não sobreviveria se não tivesse a parte robótica”.

Os achados vão ao encontro do que Mulgan (2007) propõe, no sentido de que, muitas vezes, o impulso para o desenvolvimento de uma inovação pode ser originado a partir da tecnologia existente. Isso foi verificado em diversos relatos apresentados, nos quais os avanços tecnológicos nos processos e sistemas disponibilizados pela organização permitiram o desenvolvimento de práticas inovadoras.

Além disso, em relação aos recursos tecnológicos, E3 também mencionou um processo de estruturação da organização, com o incremento de recursos humanos e de estrutura organizacional, o que teria facilitado o processo inovador.

Os incentivos foram outro fator de destaque enquanto facilitadores. Com efeito, a possibilidade de trabalho remoto foi o incentivo mais destacado nas entrevistas, o qual motivou os envolvidos no desenvolvimento e na adesão a novos projetos:

E como era a primeira equipe de trabalho remoto, então uma das motivações para os colegas ingressarem nessa equipe com tanto risco era o fato dos colegas poderem trabalhar remotamente. (E10)

A questão da possibilidade do trabalho remoto foi fundamental. (...) porque envolveu todo mundo voltar para casa e ficou todo mundo muito feliz em voltar para casa com o trabalho remoto. E por isso todo mundo se dedicou demais ao projeto para que ele funcionasse. (E11)

Outro incentivo destacado no relatório da iniciativa “Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal” relaciona-se ao reconhecimento e à visibilidade de boas práticas como impulsionadores do programa, por meio do uso e da divulgação dos resultados obtidos. De acordo com o relatório, as unidades que possuíam bom desempenho “sentiram-se encorajadas e recompensadas pelo reconhecimento pelos pares, do seu esforço e dos resultados do seu trabalho” (Innovare, [s. d.-j], p. 3).

Os achados sobre incentivos estão alinhados à literatura, pois, a partir de um comprometimento afetivo decorrente de incentivos, a exemplo da possibilidade de trabalho remoto, os envolvidos na cadeia de trabalho podem se sentir mais comprometidos e obrigados a retribuir o benefício proporcionado pela organização (De Vries; Tummers; Bekkers, 2019).

O tamanho da organização e a capacidade de gestão das informações foram apontados pelos entrevistados tanto como barreiras quanto como facilitadores. No relatório da iniciativa “Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais”, foi mencionada a dificuldade relacionada ao tamanho da organização e às suas atribuições, pois “a PFE (Procuradoria Federal Especializada) representa atualmente 155 autarquias e fundações públicas federais” (Innovare, [s. d.-d], p. 4).

Ao mesmo tempo em que agiam enquanto barreiras, o tamanho da organização e sua capilaridade também foram encarados como um facilitador da inovação. E7 destacou que, embora seja mais desafiador trabalhar em uma escala maior, os resultados obtidos são mais favoráveis.

Essa visão paradoxal do tamanho da organização enquanto antecedente da inovação é encontrada na literatura. De acordo com Walker (2014), grandes organizações públicas podem ser percebidas como instituições não propensas a inovar, devido ao seu tamanho e aos entraves burocráticos. No entanto, é possível também enxergar organizações maiores como atores mais propensos à inovação, à medida em que contam com instalações complexas e diversificadas, com profissionais qualificados e experientes, além de deterem maior potencial técnico e conhecimento especializado (Walker, 2014).

A capacidade de gestão das informações foi apontada como barreira e também como facilitador. Conforme menciona E10, os problemas

relacionados à gestão da informação estavam conectados às dificuldades para a divulgação das iniciativas desenvolvidas pela instituição:

Uma das dificuldades é a falta de fôlego para a gente conseguir fazer marketing em relação aos nossos projetos. E acho que ainda é uma dificuldade que o projeto tem. Tem muitas iniciativas boas que não são copiadas e não vejo demérito nenhum em copiar iniciativa boa, até porque não faz sentido a gente gastar tempo para fazer inovar naquilo que já tem uma iniciativa boa de outra equipe da PGU ou da PGFN, ou de outro órgão jurídico ou de órgão não jurídico aí que tenha boas iniciativas. (E10)

Essa barreira relacionada à dificuldade de divulgação e de troca de informações sobre boas práticas também foi reconhecida na literatura. Damanpour (1991) destaca que a troca eficaz de informações é característica essencial de uma organização inovadora, possibilitando a difusão e a propagação de inovações.

Por outro lado, E10 destacou a capacidade de gestão das informações como facilitador do processo de inovação. Segundo ele, a equipe adotou uma abordagem inovadora na forma como os dados foram geridos e coordenados, visando à tomada de decisões baseadas em evidências e voltadas para resultados.

Pode-se inferir que o acesso a dados de qualidade, a capacidade de coletar, analisar e interpretar informações relevantes e a utilização estratégica desses dados são componentes essenciais para impulsionar a inovação governamental. Assim, a padronização de dados e a disseminação de informações transparentes são reconhecidas como facilitadores da inovação (Isidro-Filho, 2017). Isso porque uma melhor gestão dos dados pode proporcionar um processo para desenvolvimento de inovações com tomadas de decisões informadas, a partir da identificação de tendências e de padrões reconhecidos na instituição e baseadas em evidências.

A utilização de indicadores e a gestão das informações também foram apontadas como fatores relevantes para a iniciativa das “Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região”. A mesma visão sobre a utilização de dados e sua capacidade de gestão foi abordada no relatório da iniciativa “A ER-TRABPRF1 como instrumento de conciliação trabalhista em âmbito regional” a partir do momento em que as informações foram tratadas e repassadas “para um painel de gestão, para que os dados sejam visualizados em forma de gráficos” (Innovare, [s. d.-o], p. 6).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o modo pelo qual as organizações gerenciam as informações pode afetar sua capacidade de resposta, sua aprendizagem

e, por consequência, a possibilidade de inovação e de difusão de boas práticas (Koch; Hauknes, 2005; Vigoda-Gadot *et al.*, 2005; Walker, 2014), razão pela qual é de extrema importância adotar boas práticas de gestão de dados.

Com base nas informações coletadas, a análise revelou que a carência de recursos humanos, tecnológicos e a estrutura organizacional são as principais barreiras para a inovação na PGF. Por outro lado, aspectos como estilo de liderança, estrutura organizacional adequada e incentivos, como a possibilidade de trabalho remoto, foram reconhecidos como facilitadores relevantes para o desenvolvimento das inovações.

As evidências obtidas nesta pesquisa contribuem para a literatura existente sobre o tema e podem auxiliar os gestores da PGF na implementação de estratégias adequadas para superar as barreiras organizacionais e promover os facilitadores, criando um ambiente mais propício à inovação na organização.

A pesquisa fornece uma visão aprofundada dos facilitadores e barreiras da inovação no nível organizacional. Com base nas informações coletadas e nas análises realizadas, é possível chegar a conclusões significativas que podem beneficiar tanto a PGF quanto o campo mais amplo da administração pública.

Uma das principais conclusões desta pesquisa é a identificação de obstáculos fundamentais à inovação na PGF. A carência de recursos humanos, tecnológicos e a estrutura organizacional são reconhecidas como as principais barreiras para a inovação. Essas barreiras, muitas vezes interconectadas, podem impedir o desenvolvimento de práticas inovadoras e a adaptação a um ambiente em constante evolução.

Por outro lado, a pesquisa também destacou uma série de facilitadores relevantes para a inovação. Aspectos como o estilo de liderança, uma estrutura organizacional adequada e incentivos, como a possibilidade de trabalho remoto, foram reconhecidos como fatores que podem promover o desenvolvimento das inovações na PGF. Esses facilitadores desempenham um papel essencial ao criar um ambiente propício à criatividade e à implementação de novas práticas.

As evidências obtidas nesta pesquisa não apenas enriquecem a literatura existente sobre inovação no setor público, mas também oferecem insights valiosos para os gestores da PGF. Compreender as barreiras organizacionais e os facilitadores específicos dentro da organização é o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias eficazes de inovação. Os gestores podem usar essas descobertas para implementar mudanças direcionadas, visando superar as barreiras e otimizar os facilitadores, criando um ambiente mais propício à inovação na PGF.

Em resumo, este estudo fornece uma base sólida para a promoção da inovação na Advocacia Pública e destaca a importância de abordar as barreiras

organizacionais enquanto se fortalecem os facilitadores. O resultado desse esforço pode ser uma Advocacia Pública mais eficaz, adaptável e capaz de atender às demandas em constante evolução da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AGOLLA, J. E.; LILL, J. B. V. Public Sector Innovation Drivers: A Process Model. *Journal of Social Sciences*, v. 34, n. 2, p. 165–176, 1º fev. 2013.

ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 51–56, 1º jan. 2005.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. Corporate Capacity and Public Service Performance. *Public Administration*, v. 89, n. 3, p. 894–908, 2011.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2015.

BINENBOJM, G. A advocacia pública e o Estado democrático de direito. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 2012.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 27, p. 133–145, 1º dez. 2013.

BORINS, S. What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, n. 1, p. 46–74, 2000.

BORINS, S. Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, v. 2, p. 310–319, 1º set. 2001.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. DE F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

BUGGE, M.; BLOCH, C.; MORTENSEN, P. *Report on the Nordic Pilot studies: Analyses of methodology and results (MEPIN)*. 1. ed. Oslo: Norden - Nordic Innovation, 2011.

CASTRO, C. M. S. *Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 26 jun. 2015.

CASTRO, C. M. S. DE *et al.* Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 71, 27 abr. 2017.

CASTRO, M. P.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. *Cadernos EBAPE*, v. 17, p. 173–184, mar. 2019.

DAMANPOUR, F. Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal*, v. 34, n. 3, p. 555–590, 1991.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, 1º jul. 2009.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *SSRN Electronic Journal*, 1º jan. 2015.

DE VRIES, H.; TUMMERS, L.; BEKKERS, V. The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 1, n. 3, p. 159–176, 1º ago. 2018.

DE VRIES, H.; TUMMERS, L.; BEKKERS, V. The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric? *Review of Public Personnel Administration*, v. 39, n. 4, p. 570–593, dez. 2019.

FLICK, U. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Tradução: Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GHINA, A.; PERMANA, D. Fostering Innovation Within Public Sector: Antecedents and Consequences of Public Sector Innovation. *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik*, v. 2, n. 1, p. 14–29, 2010.

GIBBS, G. *Análise de Dados Qualitativos*. Tradução: Roberto Cataldo Costa. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57–63, abr. 1995.

GOMES, C. A.; MACHADO, A. G. C. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 10 abr. 2018.

HALVORSEN, T. *et al. Innovation in the Public Sector On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: PUBLIN, 2005.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, v. 25, p. 27–34, 1º fev. 2005.

INNOVARE. *Relatório – Cynara Pádua Oliveira*: Programa de redução de demandas previdenciárias junto ao Juizado Especial Federal de Teresina-PI. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-a]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/programa-de-reducao-de-demandas-previdenciarias-junto-ao-juizado-especial-federal-de-teresina-pi/6224>. Acesso em: 16 maio 2025. -

INNOVARE. *Relatório – Gilda Diniz*: Destinação de áreas rurais, já declaradas por perdimento pela Justiça Federal, em face de aquisição ilícita, para fins de reforma agrária. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-b]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/destinacao-de-areas-rurais-ja-declaradas-por-perdimento-pela-justica-federal-em-face-de-aquisicao-atraves-de-ilicito-a-reforma-agraria-por-criacao-de-projeto-de-assentamento-as-familias-de-trabalhadores-rurais-sem-terra./7355>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório Ricardo Leite* – “Momento da Previdência Social: todas as rádios de Rondônia pela redução de demandas judiciais e educação previdenciária.” [S.l.]: [s.n.], [s.d.-c]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/'momento-da-previdencia-social'-todas-as-radios-de-rondonia-pela-reducao-de-demandas-judiciais-e-educacao-previdenciaria!!/7498>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Fábio Munhoz*: Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-d]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/7425>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Bruno Bisinoto*: Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Estado do Amazonas. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-e]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/atendimento-juridico-integrado-dos-povos-indigenas-no-estado-do-amazonas/7667>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório - Danilo Moreira Nascimento*: Central da Conciliação: a autocomposição como forma de defesa inteligente do INSS e de promoção da

cidadania. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-f]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/central-da-conciliacao-a-autocomposicao-como-forma-de-defesa-inteligente-do-inss-e-de-promocao-da-cidadania-uma-visao-transformadora-da-advocacia-publica-federal./7943>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Michel Fegury Junior: Cruzamento de dados antecipa reconhecimento judicial de direitos sociais*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-g]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/cruzamento-de-dados-antecipa-reconhecimento-judicial-de-direitos-sociais/7790>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Ronaldo Guimarães Gallo: A defesa do patrimônio público imaterial pela AGU nas eleições de 2012*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-h]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/a-defesa-do-patrimonio-publico-imaterial-pela-agu-nas-eleicoes-2012/8408>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Gabriela Koetz: Conciliação Administrativa – CONCILIAD*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-i]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/conciliacao-administrativa-conciliad/8214>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Gustavo Augusto de Lima: Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-j]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/programa-de-conciliacao-da-procuradoria-geral-federal/8248>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Fernando Maciel: Ação Regressiva Coletiva enquanto instrumento de efetividade da prestação jurisdicional*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-k]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/acao-regressiva-coletiva-enquanto-instrumento-de-efetividade-da-prestacao-jurisdicional/1812>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Juliana Silva Barros de Melo: Assessoramento colegiado para admissibilidade e julgamento de processos administrativos disciplinares*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-l]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/assessoramento-colegiado-para-admissibilidade-e-julgamento-de-processos-administrativos-disciplinares-e-consultoria-afeta-a-tematica-disciplinar/2379>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – José Eduardo de Lima Vargas: Equipes de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-m]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipes-de-trabalho-remoto-beneficios-por-incapaciadde/2380>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Rafael Nogueira*: Equipe de Trabalho Remoto em Ações de Improbidade Administrativa – ETR-Probidade. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-n]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipe-de-trabalho-remoto-em-aco-es-de-improbidade-administrativa-etr-probidade/2808>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Vitor Chaves*: Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-o]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipes-regionais-de-atuacao-contenciosa-da-1a-regiao/3931>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Ivana Roberta*: Projeto Conciliação Prévia em Benefícios Rurais. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-p]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/projeto-conciliacao-previa-em-beneficios-rurais/3592>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Simone Schnorr*: A ER-TRAB/PRF1 como instrumento de conciliação trabalhista em âmbito regional. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-q]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/a-er-trabprf-1-como-instrumento-de-conciliacao-trabalhista-em-ambito-regional/4377>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Alexandra Amaral*: Projeto Linguagem Jurídica Inovadora. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-r]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/projeto-linguagem-juridica-inovadora/839>. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Susana Lucini*: Gerenciamento de Conciliações Previdenciárias na Procuradoria Federal do Estado do Paraná. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-s]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/gerenciamento-de-conciliacoes-previdenciarias-na-procuradoria-federal-do-estado-do-parana/10361>. Acesso em: 16 maio 2025.

ISIDRO, A. *Gestão pública inovadora*: Um guia para a inovação no setor público. 1. ed. Curitiba: CRV, 2018.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

KOCH, P.; HAUKNES, J. *On innovation in the public sector*. Oslo: PUBLIN, 2005.

LÓCIO, Rodrigo. *Inovação no setor público*: uma avaliação das iniciativas inovadoras da Procuradoria-Geral Federal no prêmio Innovare. Dissertação (Mestrado

Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/8baf88dd-7573-437e-9502-d3609a2f59d6/full>. Acesso em: 15 dez. 2025

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 2, p. 198–206, 1 abr. 2015.

MOON, J. Innovative Leadership and Policy Change: Lessons From Thatcher. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 1–25, 1995.

NETO, R. A. DE S. *et al.* Antecedentes da inovação no setor público brasileiro: um estudo em um núcleo de inovação tecnológica. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 79, 1 set. 2019.

NORONHA, R. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 3, p. 251–282, 4 nov. 2015.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009.

VIGODA-GADOT, E. *et al.* Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*, v. 8, 1º jan. 2005.

WALKER, R. Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, v. 16, 2 jan. 2014.

ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração*. [S.l.]: CECIERJ, 2009, v. 1. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/recurso/13817>. Acesso em: 4 ago. 2023.

