

Artigo submetido a 5 de Setembro 2021; versão final aceite a 9 de Maio de 2022  
Paper submitted on September 5, 2021; final version accepted on May 9, 2022  
DOI: <https://doi.org/10.59072/rper.vi64.77>

# **Fatores que Influenciam a Inovação nos Serviços da Administração Pública Local: O Caso dos Municípios da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela**

## **Factors Influencing Innovation in Local Public Administration Services: The Case of The Municipalities of the Intermunicipal Community of Beiras and Serra da Estrela**

**Sara Raquel Marques**

*saramarkes@gmail.com*

Instituto Politécnico da Guarda

**Maria Manuela Santos Natário**

*m.natario@ipg.pt*

Instituto Politécnico da Guarda, GOVCOPP – Research Unit on Governance, Competitiveness and Public Policies, University of Aveiro, Unidade de Investigação do Interior (UDI-IPG)

**Maria Cecília Rosa**

*cecirosa@ipg.pt*

Instituto Politécnico da Guarda, Unidade de Investigação do Interior (UDI-IPG), IT

### **Resumo**

O presente estudo centra-se na análise da inovação nas Instituições Públicas Locais, nomeadamente nos municípios da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM BSE). O objetivo é identificar padrões de inovação nestas instituições e perceber os fatores que influenciam a inovação nos serviços da Administração Pública Local (APL). Para o efeito, utilizou-se como metodologia a Análise de *Cluster*, para analisar o posicionamento dos diferentes Municípios em termos de inovação, e o teste de diferenças de médias de *Scheffe*, para identificar as principais características associadas aos melhores desempenhos de inovação nestas instituições. A recolha de informação foi feita por meio de um inquérito dirigido às 15 Autarquias da CIM BSE. O estudo contribui para um melhor conhecimento da temática e permitiu concluir que o número de funcionários e as suas habilitações académicas não influenciam o comportamento mais inovador das Autarquias da BSE. A dinâmica de inovação das instituições da APL está associada aquelas cujos objetivos para inovar assentam no aumento da eficiência e da qualidade dos serviços, na melhoria dos serviços *online*, na satisfação do Município e na melhoria das condições de trabalho; à liderança ativa e aos custos elevados para inovar como principal barreira à inovação.

*Palavras-chave:* Inovação, Inovação nos Serviços, Setor Público, Administração Pública Local

*Códigos JEL:* O30, O31, O38, H83

## Abstract

This study focuses on the analysis of innovation in Local Public Institutions, namely in the municipalities of the Intermunicipal Community of Beiras and Serra da Estrela (CIM BSE). The objective is to identify patterns of innovation in these institutions and to understand the factors that influence innovation in Local Public Administration (APL) services. For this purpose, Cluster Analysis was used as methodology, to analyse the positioning of the different Municipalities in terms of innovation, and Scheffe's mean difference test, to identify the main characteristics associated with the best innovation performance in these institutions. The information was collected by a survey addressed to the 15 Municipalities of the CIM BSE. The study contributes to a better knowledge of the theme and allowed us to conclude that the number of employees and their academic qualifications do not influence the most innovative behaviour of BSE Local Municipalities. The dynamics of innovation in APL institutions is associated with those whose objectives to innovate are based on increasing the efficiency and quality of services, the improvement of online services, the satisfaction of the citizen and the improvement of working conditions; to active leadership and the high costs to innovate as the main barrier to innovation.

*Keywords:* Innovation, Innovation in Services, Public Sector, Local Public Administration

*JEL Code:* O30, O31, O38, H8

## 1. INTRODUÇÃO

A inovação assume um papel primordial para promover a competitividade quer das nações quer das organizações privadas e também públicas. Com a crescente competitividade a nível mundial, o setor público enfrenta o desafio de fomentar a inovação para melhorar a sua produtividade e para aumentar a eficiência dos serviços prestados. Com efeito, segundo Guedes (2018) a inovação no setor público viabiliza os princípios de eficiência, eficácia e de criação do valor público.

Assim, num mundo globalizado, o setor público em geral e em particular a Administração Pública têm vindo a enfrentar muitos desafios nas últimas décadas, exigindo-se maior eficiência nas prestações de serviços e a busca de soluções inovadoras de melhoria da máquina pública (Marques & Natário, 2019).

Por sua vez, a importância dos serviços na economia é inequívoca quer para o crescimento e desenvolvimento dos territórios quer pelo seu contributo para a produção global e emprego. Este setor agrega uma diversidade de atividades e prima pela heterogeneidade e variedade, quer em termos das características de produto e de processo, quer do ponto de vista das estruturas de mercado (Meirelles, 2006).

Segundo Gosling *et al.* (2006) os serviços são atos ou desempenhos prestados, por uma parte à outra, com características heterogéneas e intangíveis. Eles podem ser caracterizados pelo seu uso, pelas suas características, pela sua organização e estrutura e mesmo pelos critérios de seleção por parte dos clientes. A principal característica de distinção passa pela participação do cliente no processo de produção do serviço (Barata, 2011).

Relativamente à inovação, esta é muitas vezes definida como uma mudança ou um desafio, onde existe uma rutura radical com as estruturas existentes e que requer a implementação de uma nova ideia (Lewis *et al.*, 2018) mas também pode ser considerada a introdução de um produto, processo ou serviço melhorado (Mulgan & Albury, 2003; OECD/Eurostat, 2018).

O processo inovação tem vários pontos de partida e múltiplas etapas e não é linear. A base fundamental passa por assimilar diferentes tipos de processos de: conhecimento, recursos, experiência, desenvolvimento, produção, pesquisa, experimentação, transformação, etc. numa perspetiva sistémica (Kilcline *et al.*, 2021).

Na Administração Pública, a capacidade de inovar passa pelo cumprimento de várias funções dos governos, pelas várias interfaces com o setor privado, com os cidadãos e pelo contexto social em que opera. As principais áreas para a difusão e adoção de inovações do setor público são a gestão pública, a política pública e a administração pública eletrónica (De Vries *et al.*, 2018). A Administração Pública é uma ferramenta de adaptação da decisão política em realidade, que consiste nas

ações que afetam a intenção ou desejo de um governo (Chakrabarty & Chand, 2012). A Administração Pública está em constante mudança e por isso é essencial a aptidão para aprender e compreender as necessidades e prioridades dos seus cidadãos (Lewis *et al.*, 2018) e não se focar tanto nos processos administrativos (Correia *et al.*, 2019).

Os estudos sobre a inovação têm incidido primordialmente sobre o setor privado. No setor público o estudo sobre os processos de inovação é recente, embora se verifique um crescente reconhecimento e interesse pela introdução de inovação no setor público, quer para fazer face a desafios sociais quer pelas pressões nos orçamentos públicos (Bugge & Bloch, 2016), quer por objetivos políticos e ambições profissionais (Torfing, 2019). Djellal *et al.* (2013), por exemplo, analisam a inovação nos serviços e procuram perceber o lugar dos serviços públicos. Para estes autores, e também para Demircioglu e Audretsch (2017), a inovação no setor público tem sido negligenciada na generalidade dos estudos de inovação e foi por isso que procuraram explorar as possibilidades de integração do tema nos estudos de inovação em geral.

Também em Portugal os estudos sobre a inovação no setor público são recentes e escassos. Sobressaem as investigações de Oliveira (2015) sobre a inovação no setor Público em Portugal na perspetiva dos cidadãos, numa abordagem de marketing, de Guedes (2018) que investiga o papel dos laboratórios de inovação do Setor Público como a solução para a promoção, difusão, comunicação e desenvolvimento da inovação dentro do Setor Público e também de Paralta (2019) que se foca nesta temática dos laboratórios, em particular do Laboratório de Experimentação da Administração Pública na criação de um espaço para a experimentação de novas soluções, focando a sua metodologia no cidadão, trabalhando em conjunto com o Setor Público, Privado e academia.

Face ao exposto, o presente estudo debruça-se sobre o estudo da inovação nas Instituições Públicas Locais, nomeadamente nos municípios da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela. O objetivo é identificar padrões de inovação nestas instituições e perceber os fatores que influenciam a inovação nos serviços da Administração Pública Local, nomeadamente as condições (dimensão institucional e recursos humanos), incentivos /facilitadores e barreiras à inovação. Além disso, pretende-se contribuir para um melhor conhecimento da temática.

O estudo está estruturado em duas seções. A primeira de abordagem teórica e a segunda de teor empírico. Assim, a primeira seção é composta pela revisão da literatura sobre os conceitos de inovação, da inovação nos serviços e inovação nos serviços da Administração Pública. Na segunda seção é apresentado o estudo de caso em que se estuda a dinâmica de inovação nos serviços das Autarquias da BSE. Por fim, apresentam-se as conclusões.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA – INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Inovação: Conceitos e Tipos**

A inovação é cada vez mais importante e essencial para a sobrevivência de qualquer instituição, seja pública ou privada, e é um dos principais meios para o desenvolvimento económico e social (Marques & Natário, 2019).

O moderno conceito de inovação foi introduzido por Schumpeter (1934) remetendo para novas combinações de conhecimento, novos ou melhorados recursos, equipamentos, etc. Este conceito de Schumpeter (1934) é retomado por Dosi (1988) que considera a inovação como resultado dos processos de pesquisa, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos de produção e novas formas de organizações (Bueno & Balestrin, 2012).

A inovação é central para melhorias nos padrões de vida e pode afetar indivíduos, instituições, setores económicos e países. A medição da inovação e o uso de dados de inovação na pesquisa podem ajudar os governos na formulação de políticas, permitir entender melhor as mudanças económicas e sociais, avaliar a contribuição (positiva ou negativa) da inovação para os objetivos sociais e económicos e monitorizar e avaliar a eficácia e a eficiência das suas atividades políticas (OECD/Eurostat, 2005).

Segundo o Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2005), é considerado inovação um novo ou melhorado produto ou processo (ou a sua combinação) que difere significativamente de produtos anteriores ou processos e que é disponibilizado para potenciais utilizadores (produto) ou colocado em uso (processo). Nessa terceira edição (OECD/Eurostat, 2005) a inovação é diferenciada por quatro tipos:

Inovação de Produto (Bem ou Serviço); Inovação de Processo; Inovação Organizacional e Inovação de Marketing.

A versão mais recente do Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018) considera que a inovação diz respeito às características de um ou mais produtos ou processos de negócios e descreve a inovação em termos da sua finalidade ou objeto. Além disso, distingue apenas dois tipos de inovação:

- Inovações que alteram os produtos da empresa (inovações de produto)
- Inovações que alteram os processos de negócios da empresa (inovações de processos de negócios)

Nesta perspetiva, uma inovação de produto “é um bem ou serviço novo ou melhorado que difere significativamente dos bens ou serviços anteriores da empresa e que foi introduzido no mercado.” (OECD/Eurostat, 2018:21). Quanto à inovação de processo de negócios esta é considerada como “um processo de negócios novo ou melhorado para uma ou mais funções de negócios que diferem significativamente dos processos de negócios anteriores da empresa e que foram usados na empresa.” (OECD/Eurostat, 2018:21).

## 2.2 Inovação nos Serviços

Para Sarkar e Carvalho (2006) o setor dos serviços caracteriza-se pela heterogeneidade das atividades (dimensão e mercado), imaterialidade e intangibilidade, a que se acresce a simultaneidade de consumo (Bloch & Bugge, 2013).

O Quadro 1 resume algumas definições de inovação nos serviços.

**Quadro 1 - Definições de Inovação nos Serviços**

Autores	Definição
Sundbo e Gallouj. (1999: 9)	“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.”
Van Ark, Broesma e Hertog (2003: 5)	“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, novas <i>interfaces</i> com os clientes, novos sistemas de distribuição) comparativamente às opções tecnológicas.”
OECD (2000: 16)	“Comparativamente com a indústria a maioria das inovações nos serviços são não tecnológicas e resultam de pequenas melhorias no processo e nos procedimentos que não requerem I&D formal.”

Fonte: Adaptado de Sarkar e Carvalho (2006).

A análise da inovação nos serviços exige que se tenha em atenção as características específicas da produção de serviços (por oposição à produção de bens materiais ou tangíveis) e a sua relação com a tecnologia (Barata, 2011). De referir que, segundo Barata (2011), no processo de produção do serviço, a participação do cliente é um atributo fundamental. É a característica de produção e consumo em simultâneo que distingue a produção de bens da produção de serviços.

Relativamente à inovação em serviços, segundo Howells (2010), Fonseca *et al.* (2018), Giraldi e De Oliveira (2018), é possível encontrar três abordagens diferentes: **Assimilação, Diferenciação e Integração.**

I. Assimilação - também denominada de “tecnológica”, considera a inovação nos serviços derivadas de tecnologias. Adota a mesma estrutura conceitual e de mensuração utilizada pela teoria centrada na indústria, e considera a inovação em serviços resultante do desenvolvimento e uso de sistemas técnicos tangíveis e não considera aspetos não tangíveis do processo de criação inovadora.

II. Diferenciação - surge em oposição à anterior e tem em conta a especificidade dos produtos e dos setores de serviços, de modo diferenciado e comparativo dos utilizados pela indústria com abordagens orientadas para o conhecimento destas diferenças.

III. Integração - apresenta uma síntese e integração das duas primeiras, com a ideia da complementaridade destas, com maior visão sobre aspetos tecnológicos não tangíveis, que podem ser aplicados tanto a indústrias quanto aos serviços.

### 2.3 Inovação nos Serviços da Administração Pública

Segundo Arundel *et al.* (2019) e Bernier *et al.* (2015) até finais dos anos 2000 a investigação sobre inovação no setor público era realizada principalmente por investigadores interessados na administração ou gestão pública, através de estudos de casos, entrevistas e dados sobre inovações específicas no setor público, concentrando-se nos efeitos da governação, fatores organizacionais e características pessoais dos gestores na inovação.

A partir de 2008 foram seguidas as diretrizes do Manual de Oslo para medir a inovação no setor privado, como ponto de partida para medir a inovação no setor público, e só nas edições seguintes se abordaram questões de demarcação, assimilação e integração entre a indústria transformadora e os serviços no setor empresarial (Arundel *et al.*, 2019).

O estudo das diferenças entre a inovação nos serviços nos setores empresarial e público foi também feita por Djellal *et al.* (2013) que abordaram o tema da inovação nos serviços públicos em várias perspetivas: a) a perspetiva de que os serviços públicos são fundamentalmente distintos dos serviços prestados pelas empresas, e b) a perspetiva de que partilham muitas características comuns.

Existem, no entanto, diferenças nos tipos de inovação no setor privado e público. Segundo Hollanders *et al.* (2013) a inovação de processo e organizacional continuam basicamente as mesmas para o setor privado e para o setor público. Todavia, a inovação de produto é substituída por inovação de serviços e a inovação em marketing é substituída por inovação na comunicação, como se pode ver no Quadro 2.

**Quadro 2 - Diferenças entre Inovação no Setor Privado e no Setor Público**

Setor Privado	Setor Público
Inovação do produto	Inovação do serviço
Inovação do processo	Inovação do processo
Inovação organizacional	Inovação organizacional
Inovação de marketing	Inovação na comunicação

Fonte: Adaptado de Hollanders *et al.* (2013).

Outro aspeto que diferencia as duas perspetivas é apontado por Reddick e Anthopoulos (2015) que realçam que o setor público deixa de dar ênfase à relação custo-benefício para se concentrar na satisfação (dos utilizadores) e na flexibilidade da prestação de serviços. Esta abordagem coloca a tónica da inovação na mudança organizacional e no espírito empresarial na administração pública, o que requer uma reinvenção governamental. Deste modo, concluem que as inovações governamentais dizem respeito à 'qualidade' do governo que é entendida como a melhoria do serviço público, com reforço da confiança dos cidadãos no seu governo.

Mais recentemente, Arundel *et al.* (2019) realçam a aplicação das definições de inovação do Manual de Oslo (OECD, 2018) ao setor público, considerando os tipos de inovação que foram identificados pelos teóricos da administração pública. Neste sentido, realçam os seis tipos de inovações do setor público identificados por Windrum (2008): Serviço; Prestação de serviços; Inovações administrativas/organizacionais; Inovações sistemáticas; Políticas de inovação; e Inovações de conceito. Apenas os primeiros quatro tipos de inovações se enquadram nas definições do Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018) para inovações de produto e processo.

Quanto às inovações de conceito, Arundel *et al.* (2019) referem que Windrum (2008) as considera como novas abordagens que contemplam os atuais produtos, processos e formas organizacionais existentes. Nas políticas de inovação são incluídas a inovação incremental e a inovação radical: a primeira baseada na aprendizagem de políticas pelo governo e a segunda desencadeada pela inovação de conceito.

Deste modo, no setor público é possível encontrar os seguintes tipos de inovação, considerando a perspetiva de Windrum (2008) e Hollanders *et al.* (2013):

- Inovação dos serviços (a introdução de um novo serviço ou uma melhoria da qualidade de um serviço existente);

- Inovação na prestação de serviços (formas novas ou alteradas de prestação de serviços públicos);
- Inovação administrativa e organizacional (mudanças nas estruturas e rotinas organizacionais);
- Inovação de conceito (o desenvolvimento de novas perspetivas e o desafio dos pressupostos existentes);
- Inovação política (mudanças de pensamento ou de intenções comportamentais); e
- Inovação sistémica (formas novas ou melhoradas de interação com outras organizações e fontes de conhecimento).

Quanto aos objetivos, resultados, fontes e obstáculos à inovação no setor público, além dos identificados no Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018) para o setor empresarial, que também se repetem no setor público, sobressaem os que diferem do setor empresarial nomeadamente, segundo Arundel *et al.* (2019), as ações políticas que impulsionam a inovação, os novos mandatos, novas leis, regulamentos e prioridades políticas; um problema ou crise que requer uma resposta urgente, e a reestruturação organizacional. Nos obstáculos à inovação são particularmente relevantes para o setor público a falta de apoio da gestão à inovação, a falta de incentivos, a resistência do pessoal, uma cultura de inovação deficiente, e diferentes fatores relacionados com o risco da inovação, incluindo uma cultura organizacional avesso ao risco ou riscos elevados ou imprevistos.

A análise à inovação no setor público requer ainda compreender as várias interfaces do setor público e os seus vários contextos. Numa perspetiva sistémica é importante considerar as interações: entre o setor público e o setor privado (incluindo empresas públicas); entre o setor público e os cidadãos; entre os níveis governamentais dentro do setor público, bem como a formulação de políticas, a administração pública e produção de serviços; entre os vários níveis geográficos do setor público (ou seja, local, regional, nacional); e entre diferentes domínios públicos, (por exemplo, saúde, educação e defesa) (Bloch e Bugge, 2013).

Muitas organizações do setor público para gerir as suas atividades de inovação envolvem um conjunto de atores internos e externos e são estas interações que permitem alcançar a inovação do setor público e a sua difusão (Bloch & Bugge, 2013). Deste modo, são fundamentais as redes de colaboração para a inovação no setor público, tanto de atores públicos como privados (incluindo os cidadãos e os utilizadores de serviços). Estas contribuirão para a criação de valor público (Torfing, 2019).

A inovação no setor público é, então, entendida por Gieske *et al.* (2016), que se apoiam na teoria de Moore (2005), como a implementação de um novo conceito (técnico, organizacional, político, institucional) que muda e melhora substancialmente o funcionamento e os resultados do setor público, criando assim valor público.

Relativamente à adoção e difusão da inovação no setor público as principais áreas de investigação relevantes são a gestão pública, as políticas públicas e a administração pública eletrónica (*E-Government*) (De Vries *et al.*, 2018). Neste sentido, a inovação na Administração Pública é uma forma importante de estimular os governos a melhorar o desempenho e para um desenvolvimento mais inclusivo. Ela deve ser uma atividade central do setor público uma vez que ajuda os serviços públicos a melhorar o desempenho e a aumentar o valor público; responde às expectativas dos cidadãos e apoia na adaptação às necessidades dos utilizadores; aumenta a eficiência dos serviços e minimiza os custos (Mulgan & Albury, 2003).

Com efeito, tendo em conta o peso do setor público na economia nacional, para Natário (2005) são necessárias estratégias e políticas inovadoras para a prestação de serviços públicos, sustentáveis a longo prazo, de qualidade e com menores custos, mais transparentes e democráticas perante o cidadão. Deste modo, a inovação no setor público requer promover uma mudança cultural e de mentalidade na organização pública, focada na eficiência, com a criação de um ambiente favorável a novas parcerias, criatividade, colaboração e onde a opinião e o bem-estar do cidadão são consideradas prioridades (Marques & Natário, 2019).

As redes de colaboração (De Vries *et al.*, 2018) e a co-criação de inovação (Arundel *et al.*, 2019) com diferentes atores são, efetivamente, fundamentais para fomentar a dinâmica de inovação no setor público. Além disso, também é importante o envolvimento dos clientes ou utilizadores finais na co-criação de inovações de serviços (Skálén *et al.*, 2018; Svensson & Hartmann, 2018; Arundel *et al.*, 2019) particularmente os públicos. A colaboração multi-atores é assim o motor chave para a

inovação no setor público e a combinação de gestão e liderança institucional é fundamental para ultrapassar as barreiras à inovação colaborativa (Torfing, 2019).

Neste contexto, para estimular o sistema público de inovação e a capacidade de inovação do setor público, segundo Meijer (2019), os governos precisam cumprir cinco funções:

- Mobilizar – é o ponto de partida para processos de inovação colaborativa e passa pelo estímulo dos atores envolvendo-os nos processos de inovação;
- Experimentar – é uma abordagem diferente da normalmente aplicada em organizações burocráticas: experimentar em vez da implementação planeada;
- Institucionalizar – é um conjunto de atividades que começam com a avaliação de experiências e consistem em conciliar a inovação para disseminação, aumento de escala, e incorporação;
- Equilibrar – é ponderar os diferentes interesses e valores envolvidos no processo de inovação pública e escolher a opção que mais contribui para os resultados desejáveis da sociedade;
- Coordenar – é gerir as interligações, interfaces e relações entre as várias funções no sistema de inovação.

Neste seguimento, também Lewis *et al.* (2018), definem a capacidade de inovação como um conjunto de condições e de fatores que, ou permite que a inovação ocorra ou a encoraja ativamente. Deste modo, é muito importante a aptidão para aprender e compreender as necessidades e prioridades dos ambientes locais, e a sua concretização em inovações reais, uma vez que as organizações públicas operam em ambientes mais complexos do que as suas congéneres do setor privado.

Para avaliar a capacidade de inovação de uma organização do setor público, dentro do contexto social do qual a organização pública faz parte, é necessário considerar as capacidades ao nível individual, organizacional e de redes de governança (Gieske *et al.*, 2016). Esta avaliação não está relacionada apenas com a capacidade de fazer “novas combinações” ou de facilitar a aprendizagem entre diversas pessoas, mas também com o equilíbrio entre inovação e melhoria, dentro e entre organizações.

Todavia, o foco reside nas necessidades dos clientes/cidadãos/utentes e também na eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos e não só na governação dos relacionamentos inter organizacionais e intersetoriais, sendo importante diminuir o foco dos processos administrativos e da gestão intra organizacional (Correia *et al.*, 2019). Deste modo, são hoje objetivos, e ao mesmo tempo, necessidades prementes da Administração Pública (Correia *et al.*, 2019) o desenvolvimento de atividades de inovação para aumentar a satisfação dos cidadãos através da gestão das suas expectativas e para fomentar a competitividade destas instituições.

A *governance* influencia a forma como a inovação ocorre. Segundo o modelo de governação tradicional de Weber, a decisão de inovar é tomada por políticos eleitos e o principal método de inovação é a adoção de tecnologia. Este modelo deixa pouco espaço para os gestores do setor público influenciarem os processos de inovação e nenhum papel para os gestores intermédios ou para os funcionários em geral. Devido a pressões fiscais, o modelo tradicional de governação foi gradualmente substituído durante os anos 70 e 80 em muitos países pela Nova Gestão Pública. A autoridade foi transferida para gestores de departamentos superiores que foram encorajados a introduzir inovações organizacionais copiadas do setor privado para gerar eficiências na prestação de serviços (Hartley *et al.*, 2013, Arundel *et al.*, 2019). Mais recentemente surgem os modelos de governação em rede, que destacam a inovação *bottom-up*, realçando que a gestão intermédia e os restantes funcionários podem contribuir para a inovação (Arundel *et al.*, 2019).

A inovação no setor público, em particular na Administração Pública, é assim influenciada, por um lado, pelas mudanças de governo e de ideologias (numa perspetiva *top-down*) e, por outro lado, também pelos níveis inferiores da organização ou unidades de trabalho individuais (numa perspetiva *bottom-up*). Neste último caso, as questões-chave relevantes em termos de política relacionam-se com as competências dos funcionários, com as condições de trabalho que estimulam as contribuições por parte dos trabalhadores e dos quadros médios para promover a inovação, e a forma como as inovações são difundidas a outras organizações (Arundel *et al.*, 2019).

Associado ao desempenho inovador das organizações do setor público é de realçar ainda o papel positivo da liderança organizacional, que segundo Azamela *et al.* (2022) tem surgido em estudos recentes, e que pode influenciar a motivação dos funcionários para a criatividade e inovação (Demircioglu & Audretsch, 2017) ou apoiar os funcionários a iniciar e implementar ideias inovadoras (Lewis *et al.*, 2018).

### 3. ABORDAGEM EMPÍRICA

#### 3.1 Metodologia

O presente estudo tem como objetivo analisar a dinâmica de inovação nos serviços da Administração Pública Local da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM BSE). Especificamente, procurou-se identificar padrões de inovação nos municípios desta Comunidade e perceber os fatores que influenciam a inovação nos serviços da Administração Pública Local e quais as condições, incentivos /facilitadores e barreiras à inovação.

A metodologia utilizada para identificar os padrões de inovação baseia-se na aplicação Análise de *Cluster*. Para caracterizar os diferentes padrões de inovação das instituições públicas utiliza-se o teste de diferenças de médias de *Scheffe*. A análise de *Cluster* permite verificar o posicionamento dos diferentes Municípios em termos de inovação e identificar padrões de inovação no setor público da administração local. O teste de diferenças de médias é utilizado para identificar as principais características associadas a cada *cluster* e quais os fatores associados aos melhores desempenhos de inovação nas instituições públicas da CIM BSE.

A metodologia análise de *Cluster* agrupa os Municípios da CIM BSE de acordo com a sua dinâmica de inovação considerando as seguintes variáveis: introdução de um serviço novo ou melhorado, introdução de um serviço novo ou melhorado semelhante ou idêntico já oferecido por outro(s) município(s), métodos para fornecer serviços, métodos de contabilidade ou outras funções administrativas, métodos de organização do trabalho, da tomada de decisão ou de gestão de recursos humanos e métodos de marketing, em consonância com as diferentes tipologias de inovação do Inquérito Comunitário à Inovação (*Community Innovation Survey – CIS*) (OCDE/Eurostat, 2005). O teste de diferenças de médias de *Scheffe* foi usado para verificar o que distingue cada grupo no que diz respeito a: dimensão da Instituição e recursos humanos, objetivos que levaram a introduzir inovações no Município e/ou estratégias de inovação, redes de inovação, estratégias e fluxos de conhecimento e principais barreiras/obstáculos ao desenvolvimento de atividades de inovação.

Para a recolha de informação foi elaborado um inquérito dirigido às 15 Autarquias que fazem parte da CIM BSE. O inquérito foi elaborado tendo como base o Inquérito Comunitário à Inovação e o *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013* (Hollanders *et al.*, 2013).

A definição da população alvo do estudo foi efetuada através do levantamento do número de Autarquias que integram a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, concluindo-se assim uma população alvo de 15 Câmaras Municipais através da pesquisa no INE (2015).

O envio e receção dos inquéritos foi feito de janeiro a março de 2021. O inquérito foi dirigido ao executivo alocado a cada Autarquia.

Tendo em conta o exposto na revisão bibliográfica esplanada, assim como o objetivo definido para o estudo, consideram-se três hipóteses teóricas genéricas:

H1: As condições organizacionais (dimensão da Autarquia e recursos humanos) influenciam a dinâmica de inovação nos serviços da APL;

H2: As estratégias dos executivos na implementação de atividades de inovação influenciam a dinâmica de inovação nos serviços da APL.

H3: As redes de cooperação, os incentivos e a natureza dos obstáculos influenciam a dinâmica de inovação nos serviços da APL.

#### 3.2 Análise dos Dados

##### 3.2.1. Caracterização da Amostra

Neste ponto pretende-se caracterizar as 15 Autarquias que integram a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela através do número de funcionários e das suas habilitações académicas, assim como os que estão afetos a departamentos ou áreas de carácter criativo.

Em termos de número de funcionários<sup>1</sup> (Quadro 3) os 3 maiores Municípios da BSE são a Covilhã e a Guarda a registar 608 e 588 funcionários respetivamente e Seia a registar um total de 391.

<sup>1</sup> De ressaltar que este primeiro grupo de questões não era de preenchimento obrigatório, pelo que as Câmaras Municipais de Mêda e Fundão não disponibilizaram os valores correspondentes às questões relativas ao número de funcionários.



Seguem-se os Municípios de Gouveia com 215 funcionários, Sabugal e Celorico da Beira com um total de 199, Trancoso com 193, Figueira de Castelo Rodrigo com 186 e Pinhel com um total de 166 funcionários. Com menor número de funcionários, destacam-se Almeida com 152 funcionários, Belmonte com 114 e Fornos de Algodres com um total de 105. Manteigas é o único Município que regista um valor inferior a uma centena, apresentando apenas 62 funcionários.

Em termos de funcionários por grupo de habilitações académicas, há um expressivo realce no grupo com habilitações académicas do 1º ao 3º ciclo do ensino básico, que se verifica superior em quase todos os Municípios, com destaque para Celorico e Gouveia, onde este grupo representa 50% do total dos funcionários. São exceção os Municípios de Covilhã e Belmonte que registam a sua maior percentagem de funcionários com o ensino secundário, a ultrapassar os 40%. É também neste grupo que se destacam Figueira de Castelo Rodrigo, Seia, Guarda, Almeida e Gouveia por apresentarem apenas 30% de funcionários com este nível de escolaridade.

**Quadro 3 – Total de Funcionários e Funcionários por Habilitações Académicas no Total de Funcionários (%) e com Ocupações Criativas**

	Número total de trabalhadores	1.º ao 3º Ciclo do Ensino Básico	Ensino Secundário (12.º Ano)	Bacharelato ou Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	% de Funcionários nas ocupações criativas
<b>Covilhã</b>	608	34,7	40,8	16,6	4,4	0,2	2,3
<b>Mêda</b>	-						
<b>Pinhel</b>	166	45,2	25,9	28,9	0,0	0,0	16,3
<b>Manteigas</b>	62	43,5	22,6	33,9	0,0	0,0	1,6
<b>Sabugal</b>	199	41,7	21,1	30,7	3,5	0,5	7,0
<b>Fundão</b>	-						
<b>Celorico da Beira</b>	199	52,3	28,1	18,6	1,5	0,0	6,5
<b>Trancoso</b>	193	43,5	25,4	25,9	4,7	0,5	7,3
<b>Figueira de Castelo Rodrigo</b>	186	45,2	29,0	25,3	0,5	0,0	2,7
<b>Seia</b>	391	46,0	30,7	19,4	3,6	0,3	2,3
<b>Guarda</b>	588	44,9	29,6	29,3	2,7	0,5	15,0
<b>Almeida</b>	152	40,1	32,9	25,7	1,3	0,0	0,0
<b>Fornos de Algodres</b>	105	30,5	17,1	18,1	2,9	1,0	3,8
<b>Gouveia</b>	215	51,2	27,4	20,0	1,4	0,0	6,5
<b>Belmonte</b>	100	33,3	43,0	16,7	6,1	0,9	4,4

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos funcionários com habilitação correspondente a bacharelato ou licenciatura, nos Municípios de Pinhel, Manteigas, Sabugal, Fornos de Algodres e Trancoso verifica-se que a percentagem é superior à dos funcionários com o ensino secundário, com valores entre os 20% e 30%. Os funcionários com a habilitação correspondente a mestrado, representam menos de 5% do total de funcionários e constata-se que Pinhel e Manteigas não têm nenhum funcionário com esta habilitação. Quanto à habilitação de Doutoramento, apenas existe nos Municípios de Sabugal, Trancoso, Guarda e Fornos de Algodres, com 0,5% e Belmonte com 4%.

A análise ao número de funcionários com ocupações criativas, ou seja, alocados a gabinetes ou departamentos das áreas de comunicação, *design*, cultura e de organização de eventos (Quadro 3) mostra que no global, a percentagem de funcionários com este tipo de ocupações não chega aos 8%, sendo que se destacam os Municípios de Pinhel e Guarda por ultrapassarem os 15% e Covilhã, Manteigas e Seia por apenas registarem cerca de 2% de funcionários com estas atividades.

### 3.2.2. Processo e Dinâmicas de Inovação nas Autarquias da BSE

Para analisar o processo e dinâmicas de inovação nas Autarquias da BSE procurou-se agrupar as mesmas em termos do seu comportamento em inovação e desta forma identificar padrões de

inovação no setor público da BSE, em particular na Administração Pública Local. Para o efeito aplicou-se a análise estatística multivariada “*k-means clusters*”.

A metodologia utilizada de análise de *cluster* mostrou-se adequada e as variáveis utilizadas para classificar as instituições públicas em termos de inovação foram todas significativas para a solução encontrada, como se pode verificar pelos resultados da análise ANOVA, constantes do Quadro 4. Os resultados mostram que todas as variáveis usadas para a análise têm significância estatística, como se pode observar através do F-Estatístico.

**Quadro 4 – Análise ANOVA**

	Cluster		Erro		Z	Sig.
	Quadrado Médio	df	Quadrado Médio	df		
Introdução de um serviço novo ou melhorado	11	2	0,379	12	27,952	0,000
Introdução de um serviço novo ou melhorado semelhante ou idêntico já oferecido por outro(s) município(s)	9	2	0,587	12	15,908	0,000
Métodos para fornecer serviços	8	2	0,349	12	22,064	0,000
Métodos de contabilidade ou outras funções administrativas	4	2	0,310	12	12,954	0,001
Métodos de organização do trabalho, da tomada de decisão ou de gestão de recursos humanos	9	2	0,435	12	21,156	0,000
Métodos de marketing	7	2	0,736	12	10,121	0,003

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação da análise de *clusters* permitiu distinguir 3 padrões comportamentais das Autarquias da BSE, em termos de inovação, mais concretamente em termos de tipologias de inovação adotadas (Quadro 5).

O *cluster* 1 agrupa 7 Autarquias da BSE e caracteriza-se por ser o mais inovador nas diferentes tipologias de inovação: serviço, processo, organizacional e de marketing. O *cluster* 2 é o menos inovador, apenas apresenta melhores resultados em termos de métodos de contabilidade e funções administrativas, e é constituído por duas Autarquias da BSE. O *cluster* 3 com comportamento médio em termos de inovação, apresenta resultados modestos em termos de introdução de inovação de serviço e processo, mas com maior envolvimento na introdução de inovações organizacionais e de marketing. O *cluster* 3 é constituído por seis Autarquias da BSE (Quadro 5). O Quadro 6 mostra as Autarquias por *Cluster*.

**Quadro 5 - Constituição dos Clusters**

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
	N=7	N=2	N=6
Introdução de um serviço novo ou melhorado	5	1	3
Introdução de um serviço novo ou melhorado semelhante ou idêntico já oferecido por outro(s) município(s)	5	2	3
Métodos para fornecer serviços	4	1	3
Métodos de contabilidade ou outras funções administrativas	5	3	4
Métodos de organização do trabalho, da tomada de decisão ou de gestão de recursos humanos	4	1	4
Métodos de marketing	4	1	4

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 6 - Autarquias da BSE por Cluster**

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
N=7	N=2	N=6
Almeida	Figueira Castelo Rodrigo	Celorico da Beira
Belmonte	Pinhel	Fornos de Algodres
Covilhã		Gouveia
Fundão		Manteigas
Guarda		Seia
Pinhel		Trancoso
Sabugal		

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência da análise, para verificar o que distingue cada grupo, procedeu-se ao cruzamento de variáveis e recorreu-se à análise das diferenças de médias dos grupos, por forma a aferir sobre a influência de diferentes variáveis no processo de inovação nas Autarquias da BSE.

Assim, o teste de diferenças de médias de *Scheffe*, foi usado para verificar o que distingue cada grupo no que diz respeito a: dimensão da Instituição e recursos humanos, objetivos que levaram a introduzir inovações no Município e/ou estratégias de inovação, redes de inovação, estratégias e fluxos de conhecimento e principais barreiras/obstáculos ao desenvolvimento de atividades de inovação.

Os resultados constantes no Quadro 7 mostram que a dimensão da Autarquia em termos de número de trabalhadores, a escolaridade dos recursos humanos e o número de trabalhadores com ocupações criativas, não evidenciaram diferenças com significado estatístico. Estas variáveis não mostraram influenciar a constituição dos *clusters* e por isso não influenciaram o comportamento mais inovador das Autarquias da BSE.

**Quadro 7 - Diferenças de Médias entre Grupos - Dimensão da Instituição e Recursos Humanos**

	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
Nº Total Trabalhadores	40222,897	2	20111,449	0,615	0,560
Nº Trabalhadores c/ 3º_Ciclo_Ensino	3605,423	2	1802,712	0,307	0,742
Nº Trabalhadores c/Secundário	7489,590	2	3744,795	0,807	0,473
Nº Trabalhadores c/Bacharel /Licenciatura	3231,744	2	1615,872	0,916	0,431
Nº Trabalhadores c/Mestrado	100,756	2	50,378	0,787	0,482
Nº Trabalhadores c/Doutoramento	1,269	2	0,635	0,846	0,458
Nº Trabalhadores c/ ocupações criativas	851,833	2	425,917	0,790	0,480

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos objetivos que levaram a introduzir inovações nas Autarquias, pode observar-se no Quadro 8, que os aspetos ligados a aumentar a eficiência dos serviços, a melhorar a qualidade dos serviços, a melhorar a satisfação do Município, a melhorar os serviços *online* e a melhorar as condições de trabalho evidenciaram influência nos resultados obtidos em termos de Inovação das Autarquias Locais da BSE. O *cluster* mais dinâmico e proativo em termos de inovação é o que apresenta melhores resultados nestas variáveis. Os objetivos de inovar para abordar os desafios sociais e para cumprir novos regulamentos não evidenciaram diferenças com significado estatístico ( $p > 0,05$ ).

Relativamente à adoção de estratégias de inovação por parte das Autarquias (Quadro 9) apenas existem diferenças com significado estatístico ( $p < 0,05$ ) se o Executivo é ativo na liderança da

implementação de inovações e se o Executivo dá prioridade ao desenvolvimento de novas ideias ou novas maneiras de trabalhar. Os grupos das Autarquias mais inovadoras (*cluster 1 e cluster 3*) são aqueles em que o executivo é ativo e dá prioridade à introdução de inovação.

Não existem diferenças significativas entre os grupos para as restantes estratégias do Município em termos de inovação (departamentos de inovação/desenvolvimento, com atividades de inovação organizadas e novos projetos, avaliações regulares dos processos de inovação, os funcionários têm parte do seu tempo dedicado a projetos de desenvolvimento/inovação e têm incentivos para identificar novas ideias e participar do seu desenvolvimento).

**Quadro 8 – Diferença de Médias entre Grupos – Objetivos para Introduzir Inovações**

ANOVA						
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.	Obs
Abordar os desafios sociais	5,886	2	2,943	2,347	0,138	
Cumprir novos regulamentos	5,886	2	2,943	3,197	0,077	
Aumentar a eficiência dos serviços	12,710	2	6,355	13,401	0,001	1>3>2
Melhorar a qualidade dos serviços	10,386	2	5,193	7,290	0,008	1>3>2
Melhorar a satisfação do Município	12,710	2	6,355	13,401	0,001	1>3>2
Melhorar os serviços <i>online</i>	17,543	2	8,771	25,118	0,000	1>3>2
Melhorar as condições de trabalho	14,719	2	7,360	5,447	0,021	1>3>2

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 9 - Diferenças de Médias entre Grupos - Estratégias de Inovação**

ANOVA						
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.	Obs
Departamentos com atividades de inovação organizadas e novos projetos	1,143	2	0,571	3,130	0,081	
Avaliações regulares dos processos de inovação	0,838	2	0,419	1,821	0,204	
Os funcionários têm parte do seu tempo dedicado a projetos de desenvolvimento / inovação	1,143	2	0,571	3,130	0,081	
Os funcionários têm incentivos para identificar novas ideias e participar do seu desenvolvimento	1,243	2	0,621	3,164	0,079	
O Executivo é ativo na liderança da implementação de inovações	1,600	2	0,800	7,200	0,009	1>3>2
O Executivo dá prioridade ao desenvolvimento de novas ideias ou novas maneiras de trabalhar	1,600	2	0,800	7,200	0,009	1>3>2

Fonte: Elaboração própria.

As redes de inovação são fundamentais para promover dinâmicas positivas de inovação. Todavia, as Autarquias da BSE, preferem inovar isoladamente. Da análise do Quadro 10 verifica-se que apenas a introdução de um serviço novo ou melhorado, desenvolvido inteiramente por pessoal do Município evidencia diferenças com significado estatístico, sendo o grupo 1, de Autarquias mais inovadoras, o que apresenta maiores médias nesta questão. A introdução de inovação em cooperação e a melhoria da comunicação não evidenciam diferenças com significado estatístico para a constituição dos grupos.

**Quadro 10 – Diferenças de Médias entre Grupos - Redes de Inovação**

ANOVA						
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.	Obs.
Introdução de um serviço novo ou melhorado, desenvolvido em cooperação com empresas ou organizações	9,719	2	4,860	3,035	0,086	
Métodos para processamento ou comunicação de informação	5,410	2	2,705	2,005	0,177	
Introdução de um serviço novo ou melhorado, desenvolvido inteiramente por pessoal do município	13,810	2	6,905	4,104	0,044	1>3>2

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente às estratégias e fluxos de conhecimento aplicadas para um melhor desempenho dos serviços do Município (Quadro 11), os grupos 1 e 3 mais inovadores destacam-se do grupo 2 menos inovador por ter um maior foco na melhoria dos serviços já existentes e na introdução de novos serviços, na introdução de novos serviços com participação de universidades/institutos politécnicos e na compra de serviços técnicos (atividades de consultoria de informação técnica/científica ou de engenharia).

**Quadro 11 - Diferenças de Médias entre Grupos - Estratégias e Fluxos de Conhecimento**

ANOVA						
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.	Obs.
Foco na melhoria dos serviços já existentes	13,4	2	6,7	22,6	0,000	1>3>2
Foco na introdução de novos serviços	13,6	2	6,8	6,0	0,016	1>3>2
Foco na introdução de novos serviços com participação de empresas privadas	4,7	2	2,3	1,2	0,329	
Foco na introdução de novos serviços com participação de universidades/institutos politécnicos	9,7	2	4,9	4,4	0,037	3>1>2
Foco na compra de serviços técnicos (atividades de consultoria de informação técnica/científica ou de engenharia)	6,8	2	3,4	5,9	0,016	1>3>2
Foco na compra de equipamentos e <i>software</i> (tecnologias já utilizadas, mas melhoradas)	5,9	2	3,0	1,8	0,207	
Foco na compra de equipamentos e <i>software</i> (tecnologias novas)	6,3	2	3,1	1,9	0,186	
Foco na rotatividade do pessoal entre diferentes áreas funcionais	1,7	2	0,9	0,6	0,576	
Foco na realização de debates com o pessoal, para apurar sugestões de melhoria dos serviços	2,1	2	1,0	0,8	0,475	
Foco na criação de grupos de trabalho ou equipas multifuncionais (de diferentes áreas/funções)	5,2	2	2,6	1,9	0,196	

Fonte: Elaboração própria.

Analisando as restantes estratégias (Quadro 11) [(introdução de novos serviços com participação de empresas privadas, compra de equipamentos e *software* (tecnologias já utilizadas, mas melhoradas), compra de equipamentos e *software* (tecnologias novas), rotatividade do pessoal entre diferentes áreas funcionais, realização de debates com o pessoal, para apurar sugestões de melhoria dos serviços, criação de grupos de trabalho ou equipas multifuncionais], estas não evidenciaram diferenças significativas entres os grupos.

No que diz respeito às principais barreiras/obstáculos ao desenvolvimento de atividades de inovação e fatores que contribuíram para o impedimento da execução de atividades de inovação, verifica-se que para o *cluster* menos inovador foram os fatores políticos e para o cluster mais inovador os custos elevados associados ao processo de inovação. Os restantes obstáculos e impedimentos (Quadro 12), não evidenciaram diferenças com significado estatístico, não mostraram influenciar a constituição dos *clusters* e por isso não influenciaram o comportamento mais inovador das Autarquias Locais da BSE.

**Quadro 12 – Diferenças de Médias entre Grupos - Barreiras/Obstáculos à Inovação**

ANOVA						
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.	
Fatores políticos	1,567	2	0,783	11,280	0,002	1<3<2
Falta de flexibilidade nas leis e regulamentos	0,171	2	0,086	0,372	0,697	
Tempo inadequado alocado para a inovação	0,386	2	0,193	0,720	0,507	
Falta de incentivos para as equipas inovarem	0,519	2	0,260	0,969	0,407	
As regras contratuais impedem a colaboração com fornecedores	0,971	2	0,486	2,110	0,164	
Falta de capacidade dos principais fornecedores para fornecer soluções inovadoras	0,171	2	0,086	0,300	0,746	
Resistência dos utilizadores às mudanças	0,576	2	0,288	1,467	0,269	
Custos elevados associados ao processo de inovação	8,643	2	4,321	4,851	0,029	1>3>2
Falta de financiamento interno para a inovação	8,210	2	4,105	2,708	0,107	
Falta de funcionários qualificados no município	5,886	2	2,943	2,347	0,138	
Falta de cooperação na organização	1,886	2	0,943	1,467	0,269	
Diferentes prioridades dentro do município	5,005	2	2,502	2,156	0,159	
Dificuldades na obtenção de apoios financeiros da UE	10,005	2	5,002	2,868	0,096	
Falta de acesso a conhecimento externo	4,571	2	2,286	2,549	0,120	
Dificuldades de cooperação com entidades externas	3,376	2	1,688	1,639	0,235	
Falta de flexibilidade nas leis	3,143	2	1,571	1,329	0,301	

Fonte: Elaboração própria.

### 3.3 Discussão dos Resultados

Neste estudo procurou-se estudar a dinâmica de inovação nos serviços das 15 Autarquias da CIM BSE. Neste sentido, procurou-se identificar padrões de inovação no setor da Administração Pública e o posicionamento das Autarquias em termos de inovação.

Da análise dos dados é possível constatar que a dimensão da Autarquia em termos de número de funcionários, a escolaridade dos recursos humanos e o número de funcionários com ocupações criativas não influenciam o comportamento mais inovador das Autarquias da BSE. Estes resultados não refletem o importante contributo, destes recursos, para a capacidade de inovar das organizações quer do setor privado quer do público, na perspetiva de Arundel *et al.* (2019) e pode justificar-se, em parte, pelo facto de que a nível local o setor público e em particular as autarquias com perfil mais inovador, dão maior foco na melhoria dos serviços já existentes, na introdução de novos serviços em parceria e na compra de serviços técnicos e não tanto na introdução de processos inovadores.

Realce-se ainda que também Djellal *et al.* (2013) alertam para o facto de que a administração pública parece ter uma grande percentagem de "trabalhadores da informação" com formação esco-

lar superior, mas sem diplomas universitários, o que tem a ver com as características de alguns serviços públicos serem menos intensivos em conhecimento.

Nos objetivos que levaram a introduzir inovações nas Autarquias, o *cluster* mais dinâmico e proativo, em termos de inovação, é o que apresenta melhores resultados nos aspetos ligados a aumentar a eficiência dos serviços, melhorar a qualidade dos serviços, melhorar a satisfação do Município, melhorar os serviços *online* e melhorar as condições de trabalho. Na verdade, a capacidade de inovação no setor público e a satisfação dos seus cidadãos (no presente estudo os municípios) e a confiança, segundo Oliveira (2015) estão relacionadas positivamente.

As Autarquias da BSE preferem inovar isoladamente, pese embora que, na introdução de novos serviços, elas valorizem as redes de cooperação com participação de universidades/institutos politécnicos. Em Paralta (2019) o foco é o desenvolvimento da inovação em conjunto com o Setor Público, Privado e academia e os cidadãos.

Todavia a adoção de estratégias de inovação por parte das Autarquias só é viável se o Executivo é ativo na liderança da implementação de inovações e se o Executivo dá prioridade ao desenvolvimento de novas ideias ou novas maneiras de trabalhar (*cluster* 1 e *cluster* 3). Com efeito, também para Azamela *et al.* (2022) a liderança institucional a par com a cooperação e a pressão dos *stakeholders* são dimensões fundamentais para promover a criatividade das instituições e a capacidade de inovação institucional.

As principais barreiras/obstáculos ao desenvolvimento de atividades de inovação e fatores que contribuíram para o impedimento da execução de atividades de inovação nas Autarquias foram os fatores políticos no *cluster* menos inovador e para o *cluster* mais inovador os custos elevados associados ao processo de inovação. Com efeito, os custos elevados são apontados como um dos principais obstáculos à inovação no setor privado pelo Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018) e no setor público são considerados como uma das principais barreiras relacionadas com as características da inovação (Cinar *et al.*, 2019).

#### 4. CONCLUSÃO

A Administração Pública Local está cada vez mais empenhada na modernização, no entanto, subsistem fatores de análise para avaliar a sua capacidade de inovação. Deste modo, a inovação deve ser uma atividade central do setor público, encarada como uma estratégia fundamental para o seu desempenho.

A metodologia de investigação permitiu alcançar o objetivo proposto no caso de estudo, de forma a perceber a dinâmica de inovação nos serviços da Administração Pública Local da CIM BSE. Desta forma, conclui-se que o número de funcionários e a sua escolaridade, e os funcionários que têm ocupações criativas não representam um fator distintivo de inovação da Administração Pública Local da CIM BSE.

Em relação aos objetivos que levaram à introdução de inovações nas Autarquias, o *cluster* mais proeminente está nos aspetos ligados ao aumento da eficiência dos serviços. Quanto à implementação de estratégias de inovação, só é viável se o Executivo der prioridade a novas ideias e maneiras de trabalhar e representam o grupo das Autarquias mais inovadoras.

As Autarquias inovam isoladamente e focam-se principalmente na melhoria dos serviços já existentes, na introdução de novos serviços com protocolos com universidades/politécnicos e na compra de serviços técnicos. No que diz respeito ao impedimento da execução de atividades de inovação são apontados os custos elevados para inovar.

Face aos resultados alcançados, em termos de políticas públicas, para regiões de pequena dimensão e não centrais, com características semelhantes à CIM BSE, recomenda-se o desenvolvimento de instrumentos de apoio à cooperação para inovar com as instituições de Ensino Superior locais (Universidades e Politécnicos), no sentido de aproveitar as sinergias de proximidade com as instituições ancoradas no território e para reduzir o problema dos custos elevados associados ao processo de inovação, com partilha de custos e riscos e cocriação de inovação.

Uma vez referidas as principais conclusões obtidas da investigação, importa expor as limitações com que se deparou o estudo. É de destacar a dificuldade no acesso aos dados, nomeadamente na implementação do inquérito. Apesar das várias vantagens da utilização deste método, por ser prático, menos dispendioso e permitir a obtenção de dados relativamente recentes, verificaram-se algumas limitações. Em primeiro lugar, considerando as restrições inerentes à pandemia e às medidas de

contingência da Covid-19, que trouxe consequências a todos os níveis. Depois, tal circunstância provocou um atraso na resposta ao inquérito por parte das Autarquias, processo este que por si só é lento.

Para o estudo de caso foi alcançada a totalidade da população das Autarquias da CIM BSE, no entanto, é de ressaltar que estas situam-se numa região do interior de Portugal, normalmente de pequena/média dimensão e que dispõem de baixos orçamentos e poucas fontes de rendimento, comparadas com as demais a nível nacional. Assim, o estudo pode não corresponder a outras realidades de dinâmicas de inovação nas Autarquias mais centrais.

Consideradas as limitações, existe a expectativa que a presente investigação contribua de alguma forma para a perceção dos padrões de inovação nas Instituições Públicas Locais, quais os principais objetivos e estratégias para inovar e as suas limitações.

Espera-se também que ocasione novos estudos, por forma a expandir e abranger um maior número de Autarquias, por exemplo a região Norte, Centro ou Sul, regiões autónomas ou quiçá a nível nacional. Outra forma de completar a investigação, poderá passar por estudar a inovação noutros serviços da Administração Pública, tendo em conta as diferentes áreas de intervenção.

## BIBLIOGRAFIA

Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.

Azamela, J.C., Tang, Z., Owusu, A., Egala, S.B., & Bruce, E. (2022). The Impact of Institutional Creativity and Innovation Capability on Innovation Performance of Public Sector Organizations in Ghana. *Sustainability*, 14(3), 1378. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/su14031378>.

Barata, J.M. (2011). *Inovação nos Serviços: Conceitos, Modelos e Medidas. Uma aplicação ao sector bancário*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.

Bernier, L., Hafsi, T., & Dechamps, C. (2015). Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A study of innovation awards in Canada. *Public Management Review*, 17, 834-856.

Bloch, C., & Bugge, M.M. (2013). Public Sector Innovation — From Theory to Measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145.

Bugge, M. M. & Bloch, C. W. (2016). Between bricolage and breakthroughs—framing the many faces of public sector innovation, *Public Money & Management*, 36:4, 281-288, DOI: 10.1080/09540962.2016.1162599.

Bueno, B., & Balestrin, A. (2012). Collaborative innovation: An open approach in the development of new products innovación colaborativa: Un abordaje abierto en el desarrollo de nuevos productos. *Revista de Administração de Empresas*, 52(5), 517-530.

Chakrabarty, B., & Chand, P. (2012). *Public Administration in a Globalizing World Theories and Practices*. India: SAGE Publications India PVT Ltd.

Correia, P., Mendes, I., & Bilhim, J. (2019). As Redes de Colaboração como fator Inovador na Implementação de Políticas Públicas. Um Enquadramento Teórico com Base na Nova Governação Pública, *Lex Humana, Petrópolis*, 11(2), 143-162.

Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>.

De Vries, H., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 159-176.

Demircioglu, M.A., & Audretsch, D.B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research policy*, 46(9), 1681-1691.

Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98-117.

Dosi, G. (1988). *Technical change and economic theory*. London: Printer.

Fonseca, F. & Carapeto, C. (2014). *Administração Pública- Modernização, Qualidade e Inovação*, 3ª Edição, Lisboa: Edição Sílabo.

Fonseca, A., Natário, M., & Poças, A. (2018). Inovação nos Serviços: Estudo das Empresas de Contabilidade no Distrito da Guarda. *Revista Egítania Scientia*, 22(1), 145-168.



Gieske, H., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1), 1-25.

Giraldi, J., & De Oliveira, J. (2016). Ecosistemas de Inovação: A natureza da Inovação em Serviços. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundance*, 7(1), 14-27.

Gosling, M., Souza, B., & Araújo, G. (2006). *Dimensões da Qualidade de Serviços, Satisfação e Lealdade: um Modelo Teórico*. XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Fortaleza, 9-11 Out.2006.

Guedes, S.I.L. (2018). *Inovação no Setor Público em Portugal-Estudo Comparativo dos Laboratórios de Inovação nos Estados-Membros da União Europeia*. Coimbra: Doctoral dissertation, Universidade de Coimbra.

Hartley, J., Sorensen, J., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73, 821-830.

Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., Peter, V., Roman, L., & Simmonds, P. (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard*. Brussels: European Union.

INE (2015). *NUTS 2013- As Novas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Kilcline, K., Dhubháin, Á. N., Heanue, K., O'Donoghue, C., & Ryan, M. (2021). Addressing the challenge of wood mobilisation through a systemic innovation lens: The Irish forest sector innovation system. *Forest Policy and Economics*, 128, 102461.

Lewis, J.M., Ricard, L.M., & Klijn, E.H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*. 84(2), 288-307.

Marques, M., & Natário, M. (2019). Processos de inovação numa instituição pública do Brasil: O caso do Hospital Universitário do Maranhão, *Revista Egitania Scientia*, 24 (1), 26-45.

Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.

Meirelles, D. (2006). O conceito de serviço. *Revista de Economia Política*, 26(1), 119-136.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: Strategy United.

Natário, M.M.S. (2005). *Inovação, Competitividade e Demografia Empresarial: o Caso da Raia Central Ibérica*. Tese de Doutoramento, Évora: Universidade de Évora.

OECD/Eurostat. (2005). *Oslo Manual 2005: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3th Edition, The Measurement of Scientific and Technological Activities. Paris/Eurostat, Luxembourg: OECD Publishing.

OECD/Eurostat. (2018). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris/Eurostat, Luxembourg: OECD Publishing.

Oliveira, V.R.M. (2015). *Inovação no Setor Público em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos*. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Marketing. Covilhã: Universidade da Beira Interior, Ciências Sociais e Humanas.

Paralta, P.L. (2019). *A Inovação de Serviço no Setor Público: Um Estudo Exploratório*. Lisboa: Doctoral dissertation, Universidade de Lisboa (Portugal).

Reddick, C.G., & Anthopoulos, L. (2015). *Information and Communication Technologies in Public Administration, Innovations from Developed Countries*. Public Administration and Public Policy/196, New York: Routledge.

Sarkar, S., & Carvalho, L. (2006). Inovação no Sector dos Serviços: Uma Nova Área de Investigação. *Encontros Científicos*, 2, 52-59.

Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.

Skálén, P., Karlsson, J., Engen, M., & Magnusson, P. R. (2018). Understanding public service innovation as resource integration and creation of value propositions. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 700-714.

Svensson, P.O., & Hartmann, R.K. (2018). Policies to promote user innovation: Makerspaces and clinician innovation in Swedish hospitals. *Research Policy*, 47(1), 277-288.

Torring, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument, *Public Management Review*, 21 (1), 1-11, DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248.

Williams, A. (2003). How to ... Write and Analyse a Questionnaire. *Journal of Orthodontics*, 30(3), 245-252.

Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In: Windrum, P., Koch, P.(Eds), *Innovation in Public Service*. Cheltenham: Edward Elgar.