



Universidade de Brasília - UNB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Elisângela Dourado Arisawa

**DA PREMIAÇÃO À DIFUSÃO: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS INOVAÇÕES RECONHECIDAS
PELO PRÊMIO ENAP**

Brasília/DF

2018

ELISÂNGELA DOURADO ARISAWA

**DA PREMIAÇÃO À DIFUSÃO: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS INOVAÇÕES RECONHECIDAS
PELO PRÊMIO ENAP**

Dissertação de Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) da Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora: Prof. Dra. Marina Figueiredo Moreira

Brasília-DF

2018

ELISÂNGELA DOURADO ARISAWA

**Da Premiação à difusão: uma investigação sobre as inovações reconhecidas pelo prêmio
ENAP**

Dissertação apresentada como requisito parcial de aprovação no Mestrado Profissional de Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Defendida por Elisângela Dourado Arisawa e aprovada em 24 de abril de 2018 pela banca examinadora constituída pelos doutores:

Prof. Dra. Marina Figueiredo Moreira – Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann – Membro interno
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. José Carlos Lázaro – Membro externo
Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria– UFC

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo presente mais valioso, a vida.

A minha querida mãe, Ormaci, *in memoriam*, que me ensinou os valores fundamentais da vida, me educando e me amando acima de qualquer circunstância. E nas suas orações pedindo sempre o melhor na minha vida. Sem sombra de dúvida abençoada com sua vida ao meu lado, cuja ausência lamento no momento que finalizo este trajeto.

Ao meu pai, Soji, que sempre me deu total apoio e mais ainda nesse período do mestrado, cujo incentivo foi essencial nessa trajetória.

As minhas irmãs Denise, Eylane e Jane que, em nossas conversas diárias, sempre me carregava com palavras positivas e de otimismo, e nas minhas responsabilidades cotidianas me auxiliavam e assim me proporcionou mais tempo de estudo.

A querida prof. Dra. Marina Moreira, orientadora desse trabalho, pelos conhecimentos e experiências compartilhados; pela relação de amizade e respeito construída nesse tempo de convívio; que me ajudou em uma fase difícil, minha gratidão por tudo, que não conseguiria terminar essa etapa sem seu apoio.

Ao Prof. Dr. Emil e o prof. Dr. José Carlos, pelas leituras e correções de meus excessos e que tornaram meu trabalho mais consistente.

A minha amiga Amanda, por seu apoio constante e orientações relevantes.

A turma do mestrado profissional, pela amizade e pelo apoio! Carlos Eduardo, Douglas, Danusa, Flavia, Eronides, Gleidilson, Gizane, Otavio, Nildete, Tattianne, Victor Resende, Victor Oliveira, Olivia, Paulo, Wladimir.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira por ser financiador dessa jornada.

Aos colegas e amigos da Editoração, pela paciência e apoio.

E por último, ao Alisson, que com amor e paciência foram fundamentais nesta etapa da minha vida.

A tantos queridos amigos, caminheiros de jornada, inestimáveis em seus afetos, meu muito obrigada.

Por fim, agradeço também a todos os entrevistados que dedicaram parte do seu tempo para disponibilização das informações necessárias.

RESUMO

Este estudo se dedica a mapear dimensões e variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos e testar sua aplicação ao caso do Prêmio ENAP. Por meio de revisão de literatura, compõe-se um sumário teórico conceitual explicativo da difusão de inovações aplicável a serviços públicos para posterior teste empírico. O sumário é composto por duas dimensões e dez variáveis: i) Características da organização (composta por Sobra organizacional, Flexibilidade e descentralização, Alinhamento da alta administração, gerências e líderes, Comunicação inter e intraorganizacional, Capacidade de assumir riscos e Aprendizagem/conhecimento organizacional) e ii) Características da inovação (composta por Adaptação/reinvenção, Complexidade, Vantagem relativa e Compatibilidade). Testa-se a manifestação das dimensões e suas variáveis na percepção de cinco membros da avaliação externa do Prêmio ENAP aqui admitidos como especialistas e em 14 iniciativas premiadas. As duas dimensões e suas dez variáveis associadas foram reconhecidas e tipificadas pelos especialistas, confirmando a aplicabilidade das dimensões teóricas ao caso do Prêmio ENAP. As variáveis alinhamento entre alta administração, gerências intermediárias e papel dos gerentes, adaptação/reinvenção, vantagem relativa e compatibilidade também se manifestaram nas análises dos 14 casos. As variáveis sobra organizacional e flexibilidade/ descentralização se mostraram parcialmente manifestas nos 14 casos e a variável aprendizagem e conhecimento organizacional evidenciou requerer revisão e reformulação, nossa sugestão para pesquisas futuras.

PALAVRAS-CHAVE: Difusão de inovações. Inovação em serviços públicos. Difusão de inovações em serviços públicos.

ABSTRACT

This study aims to map the dimensions and variables that explain the diffusion of innovation in public services, as well as to test their applicability in the case of the ENAP Awards. Through literature review, it is developed a conceptual-explanatory-theoretical model that explains the diffusion of innovations applicable to public services; which can be used in the future for empirical test. The model consists of two dimensions and ten variables: i) Organization Characteristics (comprising Organizational Residue; Flexibility and Decentralization; Alignment between High-Management, Managers and Leaders; Inter and Intra-Organizational Communication; Risk-taking Capacity; Organizational Learning and Knowledge); and ii) Innovation Characteristics (comprising Adaptation/reinvention; Complexity; Relative Advantage; Compatibility). Furthermore, the occurrence of such dimensions and their variables is examined through the perception of five members of ENAP Awards' external-review team, hereinafter referred as Specialists. Regarding the manifestation of the variables used to explain the diffusion, it is reported that the Specialists recognized and typified both dimensions and all ten of its variables, which confirms their applicability in the case of ENAP. Moreover, the study indicated that there are limitations in the analysis methodology hitherto employed by ENAP. Thus, it is understood that the variables capable to explain the theoretical model here summarized may assist ENAP in the assessment of the impact potential of the innovations competing at the Award, which is the greater limitation verified by the specialists. In respect to the ramifications of the variables used to explain the diffusion over the award-winning initiatives, the analyses confirmed the following variables: alignment between high-management, intermediate-management and management role; adaptation/reinvention; relative advantage; and compatibility, which demonstrates its explanatory potential within the field of analysis. It was not considered sufficiently explanatory the variables: organizational residue, and flexibility and decentralization. As for the variable organizational learning/knowledge, it calls for a review and re-structuring in future researches. All of which evokes the summarized conclusion that no variable suffices, in itself, to determine or halt the diffusion; however, all must be analyzed in combination.

KEYWORDS: *Diffusion of innovations. Innovation in public services. Diffusion of innovations in public services*

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de inovação do setor público	25
Quadro 2 – Impacto dos determinantes estruturais na inovação organizacional a partir de uma meta-análise de 23 estudos de serviço e manufatura	40
Quadro 3 – Conceitos de inovação que contemplam aspectos relacionados à difusão	48
Quadro 4 – Fatores de difusão relacionados aos atributos da inovação	50
Quadro 5 – Distinção conceitual entre os termos assimilação e adoção	50
Quadro 6 – Fatores de difusão relacionados às fases de implementação e rotinização.....	51
Quadro 7 – Fatores de difusão relacionados ao contexto externo	51
Quadro 8 – Dimensões e variáveis que influenciam a difusão de inovações em serviços públicos.....	54
Quadro 9 – Experiências premiadas analisadas na segunda etapa da pesquisa empírica.....	58
Quadro 10 – Perfil dos entrevistados.....	63
Quadro 11 – Falas sobre o papel da difusão no processo de inovação.....	64
Quadro 12 – Papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no Prêmio ENAP	73
Quadro 13 – Limitações da metodologia de avaliação da ENAP nas experiências inovadoras	80
Quadro 14 – Resumo das iniciativas e análises da dinâmica inovadora de suas respectivas organizações:	84
Quadro 15 – Considerações das falas sobre Sobra organizacional	97
Quadro 16 – Considerações das falas sobre Flexibilidade e descentralização na organização	99
Quadro 17 – Considerações das falas sobre o Papel desempenhado pelos gerentes e o alinhamento com a alta administração	101
Quadro 18 – Considerações das falas sobre Capacidade de assumir riscos	102
Quadro 19 – Considerações das falas sobre Comunicação intraorganizacional e interorganizacional	104
Quadro 20 – Considerações das falas sobre Aprendizagem e conhecimento organizacional	105
Quadro 21 – Considerações das falas sobre o fator Complexidade	107
Quadro 22 – Considerações das falas sobre o fator Adaptação/reinvenção	108
Quadro 23 – Considerações das falas sobre a variável Vantagem relativa	109
Quadro 24 – Considerações das falas sobre o fator Compatibilidade	109

Quadro 25 – Resumo das manifestações empíricas nas dimensões do modelo teórico-conceitual nas inovações premiadas	111
Quadro 26 – Resumo das análises das variáveis explicativas da difusão de inovações nas 14 iniciativas.....	113
Quadro 27 – Resumo das análises dos fatores manifestos nas 14 iniciativas.....	116
Quadro 28 – Resumo das análises dos fatores com considerações na difusão para o setor público	118

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo da abordagem integradora desenvolvido por Djellal e Gallouj	19
Figura 2 – Sumário esquemático das múltiplas influências na adoção e assimilação de inovações em serviços em saúde	43
Figura 3 – Uma proposta de modelo empírico para inovação no setor público	45

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL - Comissão Econômica da América Latina e Caribe

CIS - *European Community Innovation*

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

KIBS - *Knowledge Intensive Business Services*

MEC - Ministério da Educação

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PRISMA - Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises

SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

TC - Teoria das Convenções

UNB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Objetivo geral	13
1.2 Objetivos específicos	13
1.3 Justificativa	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1. Inovação e difusão de inovações.....	15
2.2. Inovação em serviços.....	18
2.3. Inovação no setor público	20
2.3.1 Conceitos de inovação no setor público	21
2.4 Contribuições das teorias da inovação em serviços para o setor público	23
2.4 Difusão de inovações	26
2.5 Difusão de inovações em serviços	30
2.5.1 Inovação	33
2.5.2 Indivíduos adotantes.....	34
2.5.3 Assimilação pelo sistema	36
2.5.4 Difusão e disseminação	37
2.5.5 Antecedentes do sistema de inovação internos	39
2.5.6 O contexto externo: redes interorganizacionais e colaboração	41
2.5.7 Implementação e rotinização.....	41
2.7 Proposta do sumário teórico-conceitual da pesquisa	45
2.7.1 Conceitos relacionados à difusão de inovações no setor público.....	46
2.7.2 Conceitos de inovação no setor público alinhados à difusão	47
2.7.3 Fatores que influenciam a difusão de inovações em serviços públicos	49
2. 8 Sumário teórico-metodológico aplicado na pesquisa	51
3. MÉTODOS.....	55

3.1 Caracterização da pesquisa	56
3.2 Descrição da organização e iniciativas selecionadas para a fase empírica.....	57
3.3 Coleta das evidências	60
3.4 Tratamento das evidências	61
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	63
4.1 Análise e discussão de resultados aplicados ao Prêmio ENAP juntamente aos especialistas	63
4.1.1 Papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos.....	63
4.1.2 Papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos	72
4.1.3 Limitações da metodologia do Prêmio ENAP de inovações em serviços públicos ..	79
4.2 Análise e discussão dos 16 casos das iniciativas premiadas.....	84
4.2.1 Análise das organizações e da sua dinâmica inovadora.....	84
4.2.2 Análise do papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no âmbito das organizações nas iniciativas premiadas.....	96
4.2.3 Resumo das análises das variáveis na ocorrência da difusão.....	110
CONCLUSÕES	119
ANEXO 1 – Roteiro de entrevistas com os especialistas.....	129
ANEXO 2 – Roteiro de entrevistas com os responsáveis pelas experiências vencedoras	134

INTRODUÇÃO

Desde a abordagem de Joseph Schumpeter (1985), precursor na observação da inovação, e, mais contemporaneamente, de acordo com a perspectiva da economia da inovação – a vertente neoschumpeteriana –, a difusão é admitida como a etapa confirmatória da ocorrência do fenômeno da inovação, observado sob o paradigma tecnológico e manufatureiro. Perspectiva distinta é oferecida por Everett Rogers (1983), em sua obra *Diffusion of innovations*, publicada inicialmente em 1962, a qual se concentra no fenômeno da adoção da inovação pelo indivíduo, influenciado pelos canais de comunicação.

Reconhecendo a abordagem multidisciplinar da difusão de inovações, as etapas do processo de difusão sistematizadas por Rogers (1983), após revisão de pesquisas empíricas, tornaram-se referência obrigatória, no entanto, se mostram insuficientes para o estudo, por exemplo, da dinâmica organizacional e interorganizacional da difusão de inovações, ou de setores específicos da economia, que não envolvem a visão simplificada de entrega de produtos a indivíduos, a exemplo do setor de serviços, ou, mais especificamente, dos serviços públicos.

Cabe ressaltar que a presente proposta de pesquisa demanda a adoção de uma perspectiva teórica para compreensão da inovação à luz das peculiaridades do setor de serviços. Até a década de 1990, toda a literatura acerca da inovação em serviços consistia na transposição conceitual e metodológica própria à indústria da manufatura, ou seja, as pesquisas ainda estavam limitadas ao paradigma tecnológico e, mais especificamente, ao impacto de inovações tecnológicas nos serviços. Ainda que pesquisas desenvolvidas sob essa perspectiva tenham sua relevância, nas últimas duas décadas pesquisadores têm se empenhado em construir uma abordagem específica da inovação em serviços, sem negligenciar suas características próprias. No contexto das novas abordagens tocantes ao setor de serviços, vale mencionar os trabalhos precursores de Gallouj (1994), de Gadrey (1994), Gallouj e Weinstein (1995) e de Gadrey e Gallouj (1998).

Desde a década de 1990, a inovação passou a integrar as discussões sobre a administração pública a partir da exigência de modernização da máquina pública, orientada pelos princípios da Nova Gestão Pública e pela busca por eficiência administrativa. Segundo Albury (2005), a inovação deve ser institucionalizada pelo setor público, tendo por objetivo a constante e crescente preocupação em reduzir gastos da administração, a fim de garantir a prestação satisfatória de serviços públicos diante da limitação orçamentária. Essa afirmação vai ao

encontro de Kim (1999), segundo o qual os orçamentos públicos cada vez mais restritivos implicam pressões sobre o Estado, que, a fim de reformar-se e modernizar-se, obrigatoriamente precisa de soluções inovadoras. Assim, o Estado deve inovar e, naturalmente, atingir a difusão de suas inovações.

A realização pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) da primeira edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 1996 (hoje intitulado Concurso Inovação no Setor Público), integrou-se à discussão sobre a reforma administrativa do Estado, que teve início em 1995, com base na revisão do modelo de gestão do Estado segundo a Nova Gestão Pública, cujo objetivo era modernizar o Estado, orientando-o pela eficiência e alcance de resultados (BRESSER-PEREIRA, 2000). Os novos princípios da administração pública sofreram diversos ajustes no Brasil ao longo das últimas duas décadas, promovendo o abandono da perspectiva de redução do Estado, com vistas a fortalecer a função de universalizar e equalizar o atendimento ao cidadão, ao mesmo tempo em que a eficiência e a orientação pelos resultados se juntaram à busca pela qualidade do atendimento ao cidadão, a transparência e o controle social (FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010).

A criação do Concurso respondeu à exigência de modernização do Estado, do mesmo modo que suas edições refletiram as tendências de gestão em voga. Segundo Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010), entre 1996 e 1998, o Concurso tinha por objetivo estimular as inovações, promovendo a reforma administrativa do setor público, de sorte que somente a partir de 1999 adotou critérios de seleção mais rigorosos e prêmios mais atrativos aos participantes. Atualmente, segundo informações do site do concurso, os critérios de avaliação aplicados aos casos que concorrem ao prêmio são os seguintes: inovação; resultados e/ou impactos; utilização eficiente de recursos; parcerias; participação dos beneficiários; mecanismos de transparência e controle social; grau de replicabilidade; e grau de sustentabilidade. Assim, têm-se os parâmetros de avaliação utilizados para definir quais iniciativas se caracterizam como inovações, e merecem ser premiadas, ou não.

Na visão de Alberti e Bertucci (2006), sustentabilidade se equipara à institucionalização, formulação que pode ser complementada por Greenhalgh *et al.* (2004), que a traduzem por o momento em que a inovação também pode tornar-se obsoleta e ser substituída – o momento em que a permanência da assim chamada inovação pode indicar a ausência de predisposição de uma organização à mudança. Assim, sustentabilidade é considerada um indicativo de difusão que, por sua vez, consiste no estágio confirmatório para a ocorrência de uma inovação. Em resumo: independentemente da premiação, a ocorrência de uma inovação somente se confirma com sua efetiva difusão.

A adoção de critérios para mensurar o grau de sustentabilidade e de replicabilidade das iniciativas revelaria a intenção de privilegiar a seleção de inovações capazes de, efetivamente, gerar impactos duradouros e extensíveis a outras organizações públicas. Após 20 anos de experiência no Concurso, um questionamento de pesquisa emerge: **as iniciativas premiadas ao longo desses anos se confirmaram, de fato, como inovações – ou seja, atingiram a esperada difusão, gerando efeitos duradouros para a administração pública?** Esta é a lacuna teórico-empírica à qual se dedica o presente estudo.

A presente pesquisa após pesquisa bibliográfica, identificou-se a exiguidade de estudos de revisão de literatura que sistematizassem achados empíricos em difusão de inovações em serviços e, mais especificamente, em serviços públicos. Para atender ao problema de pesquisa elencado, esta dissertação busca a sumarização teórica para a difusão de inovações em serviços públicos por meio de um sumário teórico-conceitual explicativo para o construto. Este sumário é submetido a teste junto a um grupo de especialistas avaliadores do Prêmio ENAP para investigação da manifestação de suas dimensões teóricas em perspectiva empírica. Na sequência, o modelo é testado junto aos 16 casos de inovações premiados em primeiro lugar desde o momento em que o Concurso Inovação passou a determinar a ordem de classificação das iniciativas, no ano 2000, até sua edição concluída no ano de 2015, com o objetivo de verificar a ocorrência da difusão das inovações premiadas.

1.1 Objetivo geral

Esta pesquisa adota como seu objetivo geral: testar, nas 16 experiências vencedoras do Concurso Inovação entre 2000 a 2016, a ocorrência da difusão de inovações com base na construção e aplicação do sumário teórico-conceitual sumarizador das dimensões teóricas associadas à difusão de inovações em serviços públicos.

1.2 Objetivos específicos

- 1) Sumarizar o estado da arte sobre difusão de inovações e sua aplicabilidade aos serviços públicos em um sumário teórico-conceitual;
- 2) Testar a manifestação das dimensões do sumário teórico-conceitual empiricamente junto aos avaliadores Prêmio ENAP;
- 3) Avaliar os critérios para diagnóstico da ocorrência da difusão incorporados aos critérios avaliativos da ENAP a partir das evidências teórico-empíricas;

4) Testar a manifestação das duas dimensões e dez variáveis do sumário teórico-conceitual nas experiências vencedoras nos anos de 2000 a 2016 com o propósito de caracterizar sua difusão.

1.3 Justificativa

Discute-se a difusão de inovações desde a década de 1940, com Joseph Schumpeter (1985), sob a perspectiva da tecnologia aplicada à manufatura. No entanto, a abordagem da inovação em serviços remonta à década de 1990, perspectiva que contribuiu para a ampliação da visão de um setor público (VARGAS, 2010). Desse modo, os estudos de inovação no setor público ainda necessitam de uma agenda de pesquisa que identifique as lacunas a serem trabalhadas, como é o caso de uma abordagem teórica da difusão de inovações em serviços públicos. Vargas (2007) assinala que os primeiros trabalhos sobre as peculiaridades da inovação em serviços consistiam em análises da difusão de inovações tecnológicas da indústria no setor de serviços, fato que demonstra a dominância do paradigma tecnológico e manufatureiro também no estudo da difusão de inovações. Assim, a discussão de difusão de inovações em atividades de serviços se caracteriza como uma lacuna relevante a ser preenchida.

Para tanto, esta pesquisa desenvolve uma sumarização teórica das dimensões da difusão de inovações já reconhecidas pela literatura internacional com o propósito de testar sua aplicabilidade aos serviços públicos. Desta sumarização emerge o sumário teórico-conceitual que embasa o presente estudo. Por meio da aplicação desse sumário aos casos selecionados, este trabalho também discute os fatores de influência da difusão em serviços que possam ser ponto de partida para outras pesquisas no âmbito dos serviços públicos brasileiros.

Em termos práticos, a premiação das experiências inovadoras da ENAP subsidia estudos e pesquisas que contemplam temas como a sustentabilidade e a disseminação das experiências premiadas ao longo das edições do Concurso, como o de Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010), o de Vargas (2010) e o de Oliveira, Santana e Gomes (2014). Os trabalhos publicados pela própria Instituição são um modo de acompanhar os desdobramentos das experiências ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que fornecem indicadores de como as versões do Prêmio podem ser atualizadas, a fim de premiar inovações que atinjam a sustentabilidade e que possam ser disseminadas para outras esferas da administração pública. No entanto, é preciso investigar se, de fato, os critérios de avaliação têm permitido selecionar iniciativas que, em efetivo, atingiram a almejada difusão na gestão pública no Brasil. O presente estudo se propôs, assim, a contribuir para a elucidação destas lacunas teórico-metodológicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, serão apresentados tópicos para a discussão teórica sobre inovação, inovações em serviços para o setor público e difusão de inovações, com detalhamento para difusão de inovações em serviços para o setor público.

2.1. Inovação e difusão de inovações

Joseph Schumpeter, em *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung*, publicado em 1911, foi o pioneiro nos estudos das inovações como propulsoras do desenvolvimento econômico. De acordo com sua perspectiva, a inovação suscita mudanças na economia mundial, de modo que, no contexto da competição global vivenciada pela expansão industrial, a inovação tornou-se o diferencial fundamental para que as empresas e nações se destacassem na escala global. O conceito de “destruição criadora”, próprio à dinamicidade do sistema capitalista, implica a descontinuidade na estrutura econômica vigente mediante a introdução de novos elementos e o conseqüente estímulo a novas necessidades de consumo (SCHUMPETER, 1985).

De acordo com esse autor, a inovação deve ser algo inédito para o mercado, promovendo uma ruptura ou radical transformação no padrão até então existente de um determinado setor, ramo de atividade, ou território em que o empreendedor/inovador atua. A inovação surge, portanto, no âmbito da produção, seja por distintas formas de combinar materiais, seja por distintas formas de produzir. Assim, a inovação pode ser classificada das seguintes maneiras: 1) Introdução de um novo bem; 2) Introdução de um novo método de produção; 3) Abertura de um novo mercado; 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou bens semi-manufaturados; 5) Constituição ou fragmentação de posição de monopólio (SCHUMPETER, 1985, p. 49).

Na perspectiva de Schumpeter (1985), a inovação ocorre com base em uma invenção, pertencente ao campo da ciência e da tecnologia. Inaugura-se, assim, o paradigma tecnológico na abordagem da inovação, que seria questionado pela vertente neo-schumpeteriana, nos anos 1980. De acordo com Freeman (1991), autor inserido nessa vertente, a inovação consistiria em um processo iterativo, que se inicia pela percepção de uma nova oportunidade – um novo mercado ou um novo serviço –, e, sobretudo, parte de uma invenção tecnológica, a qual con-

duz ao planejamento, à produção, às estratégias de marketing, a fim de viabilizar a essa invenção o sucesso comercial, etapa na qual ela se torna uma inovação.

A vertente neo-schumpeteriana, inaugurada com obras como *The economics of industrial innovation*, de Freeman e Soete (2008) – cuja primeira edição é datada de 1974 –, ao lado dos trabalhos como os de Nelson e Winter (1982) e de Dosi (1984), desenvolveu-se com base na pedra fundamental de Schumpeter, a fim de debruçar-se na economia industrial e tecnológica. Assim, a abordagem da inovação nos estudos econômicos desdobrou-se em correntes teóricas, como a neoclássica tradicional, nos anos 1950, e o modelo evolucionário, cujos adeptos são denominados neo-schumpeterianos, nos anos 1980.

A teoria neo-schumpeteriana ou evolucionária – utilizando-as como sinônimos – evidencia o paradigma tecnológico na teoria sobre inovação, o qual chegou a atravessar a década de 1990, quando foi observado que a centralidade da tecnologia não se encarregava de todos os tipos de inovação, como as existentes no setor de serviços – conferir, por exemplo, os trabalhos de Gallouj (1994), de Gadrey, Gallouj e Weinstein (1995). A superação da dominância do paradigma tecnológico é revelada pelo Manual de Oslo, publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em edições dos anos de 1992, 1997 e 2005, que parte do subtítulo “Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica” para “Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre a inovação”.

Reconhecendo a relevância de desenvolver indicadores que oferecessem medidas de inovação, bem como conceitos e instrumentos de análise para a tomada de decisões e a formulação de políticas ligadas à inovação, o Manual de Oslo, em sua primeira edição de 1992, com o objetivo de compilar as diretrizes da pesquisa na área da inovação, focalizou a inovação tecnológica de produto e processo na indústria de transformação (OCDE, 2005). O Manual, que se tornou referência e forneceu diretrizes para várias pesquisas que o sucederam, foi revisto e adaptado de acordo com os encaminhamentos dessas pesquisas, como a *European Community Innovation (CIS)*, e seus estudos dos impactos da inovação no setor comercial. Assim, a segunda edição, de 1997, ampliou o tratamento da indústria para o setor de serviços, mas somente na terceira edição, de 2005, aboliu-se o termo “tecnológica” para adequação ao setor de serviços. Chegou-se, portanto, à seguinte definição de inovação: “uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2005, p. 55).

Do mesmo modo que as pesquisas em inovação têm Schumpeter como precursor, sobretudo, se se tratar da inovação tecnológica, as pesquisas em difusão de inovações, sobretudo no campo econômico, também a ele se reportam, haja vista que, de acordo com sua perspectiva a difusão é crucial à inovação, para que esta atinja todo seu potencial de transformação econômica. Na trilogia schumpeteriana “invenção inovação difusão”, a compreensão linear da difusão a situa como última etapa do processo de inovação.

Para Schumpeter (1985), pautado pela compreensão de que no âmbito econômico as transformações são motivadas por inovações que são capazes de modificar os paradigmas econômicos em voga, as invenções ou inovações só desenvolvem seu potencial transformador caso se difundam. Dito de outro modo, é possível compreender que o sucesso da inovação está ligada à sua difusão, sugerindo a reflexão de que a difusão de inovações pode desempenhar um papel fundamental nos estudos sobre inovação.

Embora Schumpeter (1985) seja considerado um dos precursores da difusão ligada à inovação sobretudo na dinâmica capitalista da indústria manufatureira, o primeiro a conceber a difusão pertencia a outro campo das ciências sociais, fato que já pode sugerir a abrangência da temática da difusão em vários campos do conhecimento. Ainda no século XIX, Gabriel Tarde, lançando mão de vocabulário e analogias biológicas – próprios ao paradigma biológico de disseminação de espécies ou de epidemias de agentes infecciosos – formulou teoria social sobre o tema. Para o psicólogo social, em *Les lois de l'imitation*, o processo de difusão ocorreria mediante um mecanismo de repetição universal, ou imitação.

De fato, a pesquisa em difusão de inovações tem suas bases, no século XIX, nos estudos de Tarde, que investigou a difusão nos processos de mudança social, mas foi na década de 1940 que a área se expandiu, com base na metodologia de estudo de caso. Nesse momento, a pesquisa dos sociólogos Rayan e Gross (1943) foi pioneira, tendo por objetivo o estudo da difusão do milho híbrido, temática também desenvolvida sob a perspectiva da economia, como ocorreu com Griliches (1957). Schumpeter (1985) e Tarde, considerados os precursores da difusão de inovações, foram sucedidos por pesquisadores empíricos somente no pós-Guerra, alcançando maior evidência nas décadas de 1960 e 1970 (FREEMAN, 1988) e inaugurando a tradição multidisciplinar dos estudos sobre difusão, nos campos da economia, do marketing, da comunicação e da sociologia rural, registrando várias abordagens conceituais, metodologias, disciplinas e áreas de conhecimento.

Após esse breve histórico dos estudos sobre inovação e, mais especificamente, sobre difusão de inovações, serão desenvolvidos os tópicos teóricos de interesse para a presente pesquisa, que são a inovação em serviços e suas possíveis contribuições à inovação no setor

público, considerando que a primeira buscou romper com a abordagem da inovação exclusiva à indústria manufatureira; o sumário teórico-conceitual de Everett Rogers sobre a difusão de inovações e suas atualizações por pesquisas empíricas e por revisões de literatura na área de difusão de inovações em serviços e de difusão de inovações no setor público/nos serviços públicos; e, por fim, o sumário esquemático teórico-conceitual que será testado na etapa empírica da pesquisa.

2.2. Inovação em serviços

Até a década de 1990, toda a literatura acerca da inovação em serviços consistia na transposição conceitual e metodológica própria à indústria da manufatura, ou seja, as pesquisas estavam limitadas ao paradigma tecnológico e, mais especificamente, ao impacto de inovações tecnológicas nos serviços. Ainda que pesquisas desenvolvidas sob essa perspectiva tenham sua relevância, nas últimas duas décadas pesquisadores têm se empenhado em construir uma abordagem específica da inovação em serviços ou em desenvolver uma teoria que inclua bens e serviços, sem negligenciar suas características próprias. No contexto das recentes abordagens tocantes ao setor de serviços, vale mencionar os trabalhos precursores de Gallouj (1994), de Gadrey (1994), Gallouj e Weinstein (1995) e de Gadrey e Gallouj (1998).

Em se considerando que é possível depreender pontos de interseção entre o processo de produção de bens e de serviços, Gallouj e Weinstein (1997) e Gallouj (2002) apresentam a abordagem integradora para seu estudo, que visa a abranger bens e serviços em uma teoria unificadora da inovação, na qual se inclui a diversidade do setor de serviços (diferentemente da produção industrial) e a integração do componente relacional, crucial aos serviços, sem desprezar as componentes de similitude com o modelo de produção de bens. Assim, Gallouj (2002) propõe essa abordagem com base na generalização de um modelo empregado para bens (SAVIOTTI; METCALFE apud GALLOUJ, 2002), inserindo o vetor de competências dos clientes e somando às características técnicas materiais as características técnicas imateriais. Portanto, haveria três vetores fundamentais preditores da inovação em serviços: as competências diretas do prestador de serviços, as competências dos clientes e as características técnicas (materiais e imateriais).

A abordagem integradora, que nasceu da proposta de Gallouj (2002), tenta apreender tanto o elemento de inovação não tecnológica quanto o elemento de inovação tecnológica, abrangendo uma maior gama de serviços e pautando-se na relação de serviço, que compreende o elemento relacional. Djellal e Gallouj (2012) atualizam o modelo, inserindo as características técnicas dos clientes, como no exemplo de um cliente que precisa lançar mão de suas

próprias tecnologias – como *smartphone*, *tablet* ou *notebook*, além de rede wi-fi – para acessar um serviço oferecido pela internet.

A seguir, apresenta-se a representação da atualização da abordagem integradora, na qual C representa as competências internas; C', as competências externas; T, as características técnicas internas; T', as características técnicas dos clientes; Y, as características do serviço ou final.

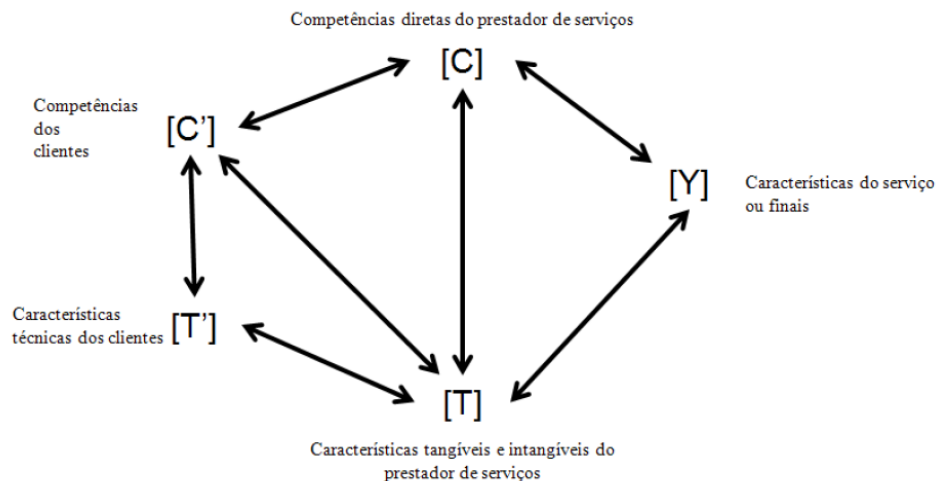


Figura 1 – Modelo da abordagem integradora desenvolvido por Djellal e Gallouj
Fonte: DJELLAL; GALLOUJ, 2012, p. 18.

A proposta de Djellal e Gallouj (2012) resulta na admissão de diferentes modelos de inovação, sintetizados a seguir: (a) inovação radical, que cria um novo conjunto de características para o bem ou serviço; (b) inovação por melhoria, que consiste em mudanças em determinadas características sem alterar o arcabouço de competências; (c) inovação incremental, com adição ou supressão de características; (d) inovação por recombinação, estabelecida segundo dissociação e associação de características técnicas e finais; (e) e inovação por formalização, fundamentada na padronização e sistematização de convenções das características.

Acerca do tipo de inovação, faz-se necessário distinguir Schumpeter (1985) de Gallouj (2002). A tipologia do primeiro autor, considerada clássica, classifica as seguintes inovações: (1) novo bem ou nova qualidade de bem (produto); (2) novo processo de produção ou comercialização (de processo); (3) novo mercado (de mercado); (4) nova fonte de insumos (de insumos); (5) nova organização na indústria (organizacional).

A diferença da abordagem integradora consiste em não se restringir às mudanças tecnológicas e em afirmar a ideia de endogenia da inovação em serviços, ou seja, as mudanças são resultantes da natureza dos serviços prestados pelas organizações. Assim, a tecnologia

deixa de ter papel central em determinadas inovações, as quais seriam engendradas pela capacidade de as organizações conceberem estrategicamente, aplicarem e gerenciarem as mudanças.

Ainda que a abordagem da inovação em serviços não pretenda se restringir ao paradigma tecnológico, concebe-se que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) provocam mudanças nas quatro características dos serviços – intangibilidade, heterogeneidade, inseparabilidade e perecibilidade –, aproximando serviços e bens, justificando enfaticamente a abordagem integradora. As TIC podem tornar os serviços menos intangíveis, permitindo que estes adquiram novos formatos e criem outros canais de consumo.

Daí surge um nicho no interior da inovação em serviços relacionado aos *Knowledge Intensive Business Services* (KIBS), que, segundo Djellal e Gallouj (2012), consistem em atividades de alta complexidade que promovem inovações em coprodução com os clientes, como os serviços de consultoria e assessoria empresarial, atividades de auditoria e pesquisa de mercado. Esses aspectos rompem definitivamente com a ideia de subordinação do setor de serviços às inovações advindas da indústria.

2.3. Inovação no setor público

A inovação passou a integrar as discussões sobre a administração pública a partir da exigência de modernização da máquina pública, orientada pelos princípios da Nova Gestão Pública e a busca por eficiência administrativa, na década de 1990. Segundo Albury (2005), a inovação deve ser institucionalizada pelo setor público, tendo por objetivo a constante e crescente preocupação em reduzir gastos da administração, a fim de garantir a prestação satisfatória de serviços públicos diante da limitação orçamentária. Essa afirmação vai ao encontro de Kim (1999), segundo o qual os orçamentos públicos cada vez mais restritivos implicam pressões sobre o Estado, que, a fim de reformar-se e modernizar-se, obrigatoriamente precisa de soluções inovadoras.

Uma especificidade a ser considerada na inovação no setor público é que ela nunca ocorre isoladamente, havendo sempre a contribuição do fator interorganizacional, com troca de informações, experiências e conhecimentos (HARTLEY; BENINGTON, 2006). Para Albury (2005), é preciso considerar nas inovações no setor público a relevância da aprendizagem e da energia e dos *insights* de indivíduos externos. A ideia de compartilhar conhecimento, com base em Bozeman e Bretschneider (1986), relaciona-se à necessária supressão da

competição no setor público, haja vista que os órgãos da administração e os servidores públicos devem trabalhar pelo interesse público. Considerando a partilha de conhecimento fundamental à inovação no setor público, compreende-se a relevância de iniciativas que visam a transmitir experiências bem-sucedidas nesse setor, a fim de favorecer sua replicabilidade em outros órgãos da administração e em diferentes esferas de poder (municipal, estadual e federal). É preciso, portanto, considerar a diferença em relação ao setor privado, haja vista o consenso teórico de que neste a inovação é fator competitivo fundamental, estando relacionada a retornos/ganhos acima da média, sobretudo em indústrias (DAVILA; EPSTEIN; OVERTREET, 2007; TIDD; BESSANT; PAVIT, 2005; TIGRE, 2006). Assim, em consonância com a perspectiva schumpeteriana, a inovação, na indústria manufatureira, surge, pois, da rivalidade entre mercados, da necessidade de administrar a escassez de recursos naturais e humanos.

2.3.1 Conceitos de inovação no setor público

Diversos estudos na literatura sobre inovação no setor público têm como ponto de partida a conceituação com especificidades que diferenciam essa modalidade da inovação em voga no setor privado. Primeiramente, apresenta-se o seguinte conceito de inovação para setor público, desenvolvido por Alberti e Bertucci (2006, p. 5), que conferem destaque às especificidades do setor:

A incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Inclui novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas.

Essa conceituação se distingue da de Kock e Hauknes (2005), que focalizam o indivíduo, ou os agentes sociais: “implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais [...]. É fazer algo de forma diferente e deliberadamente, a fim de atingir certos objetivos, e a razão de fazer isso é modelada pelo ambiente do indivíduo” (KOCH; HAUKNES, 2005, p. 9).

Quanto à distinção entre mudança e inovação, Osborne e Brown (2005) argumentam que inovação é uma forma específica de mudança: é uma mudança descontínua – uma ruptura radical com o passado. Ainda com base em Osborne e Brown (2005) e Rogers (1983), as definições de inovação no setor público significa que não se trata apenas da concepção de uma nova ideia, mas de uma ideia posta em prática. A literatura oferece múltiplas definições, de acordo com as inclinações teóricas dos pesquisadores da temática inovação no setor público. Os trabalhos de Damanpour; Schneider (2006), Walker (2007) e Damanpour, Walker e Avel-

laneda (2009) conceituam inovação no setor público com base na distinção entre tipos de inovação, uma vez que a definem, no âmbito organizacional.

É preciso observar, nessas definições encontradas nos estudos empíricos, o caráter determinante da difusão na tentativa de conceituar a inovação no setor público. A decisão conceitual e metodológica de abordar a inovação sob o ponto de vista da difusão se alinha à visão tradicional de Schumpeter (1985) de que só se pode falar em inovação caso ocorra sua difusão. Assim, não se aborda inovação sem os reconhecidos termos da difusão: disseminação, implementação, sustentabilidade e outros que serão vistos ao longo deste referencial teórico. Um elemento relevante da escolha por abordar a difusão é expandir as possibilidades de pesquisa para além da geração de inovações no setor público, objetivando também o estudo do processo de adoção de uma inovação, a qual pode provir de outras unidades.

Nesse sentido, entende-se que a inovação não precisa ter sido gerada na organização em que ela é adotada por uma unidade, sendo pertinente a definição de Rogers (1983) para inovação como algo percebido como novo e não objetivamente tratado como novo. Koch e Hauknes (2005) apontam que, mais frequentemente do que no setor privado, a inovação no setor público compreende “a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública” (KOCH; HAUKNES, 2005, p. 7).

De acordo com Vries, Bekkers e Tummers (2014), que realizam revisão sistemática sobre pesquisas empíricas no campo da inovação no setor público, trabalhos contemporâneos, como o de Borins (2014) e Walker (2014), sustentam a definição de inovação elaborada por Rogers (1983) de uma ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção. Evita-se, assim, a busca pela definição do que é objetivamente novo, que, além de complexa, é irrelevante para o processo de inovação.

Bloch (2010) e Hughes, Moore e Kataria (2011) adaptam o *Manual de Oslo* (OCDE, 2005) para o serviço público, ao definirem que as inovações consistem em serviços, produtos, processos e métodos novos ou melhorados; desde que representem novidade para a organização, podem ter sido desenvolvidos por outras organizações – com ênfase, portanto, para além da geração, na adoção da inovação pela unidade que se reconhecerá como inovadora.

A recorrência da adoção na literatura acerca da inovação no setor público sugere que, de modo distinto à iniciativa privada, a adoção de inovações originárias de outras organizações é mais comum, além de não ser desvalorizada. No entanto, a proeminência da adoção não significa que o setor público seja menos inovador que o privado. Na literatura tradicional sobre a temática, o trabalho de Walker (1969) propunha o encaminhamento conceitual que

conferia destaque à adoção de novos programas e políticas públicas, resultante da seleção de soluções que mais se alinham às necessidades da organização adotante, em que se destaca a metodologia de seleção e a tomada de conhecimento acerca das inovações.

Nos estudos brasileiros, destacam-se também o emprego de termos próprios à difusão: disseminação para Farah (2001, 2006a, 2006b, 2007, 2008) e Vargas (2010); e sustentabilidade, para Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010). Farah (2008) justifica a escolha pelo termo disseminação pela literatura sobre difusão no setor público, recordando que o X Colóquio Internacional sobre Poder Local (2006) também fez a opção por esse termo. No entanto, esta pesquisa menciona que essa escolha não significa um afastamento da perspectiva de Rogers, haja vista que o próprio autor comenta a abrangência do emprego desse termo em sua obra fundamental:

Alguns autores restringem o termo “difusão” ao processo espontâneo e não planejado em que ideias se espalham, e usam o conceito de disseminação para a difusão que é dirigida e gerida. Neste livro, emprego a palavra “difusão” para incluir tanto o processo espontâneo em que novas ideias se propagam, como o processo planejado. (ROGERS, 1983, p. 7).

Nesta pesquisa, ainda se menciona na literatura sobre o setor público a superposição entre os termos difusão (disseminação), aprendizagem (*lesson drawing*) – desenvolvido por Rose (1991) – e transferência de políticas públicas (*policy transfer*) – que tem representantes como Dolowitz e Marsh (1996). Farah (2008) ainda enfatiza que a escolha de terminologia própria para a abordagem da inovação no setor público foi motivada pela intenção de selecionar um termo que expressasse a subjetividade e o interesse dos agentes envolvidos, ou seja, termo do qual se depreendesse a intencionalidade que não pode ser desprezada nos formuladores de políticas públicas. Seu argumento é arrematado pelo seguinte excerto de Dolowitz e Marsh (1996, p. 344):

Transferência de políticas públicas, emulação e *lesson drawing* referem-se todos a um processo segundo o qual conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições etc..., em um tempo ou lugar, é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo ou lugar. (DOLOWITZ; MARSH apud FARAH, 2008, p. 112).

Independentemente da terminologia empregada, é importante compreender a importância da difusão nos estudos da inovação no setor público e, mais especificamente, a centralidade da adoção de inovações nesse setor, que se sobrepõe à geração.

2.4 Contribuições das teorias da inovação em serviços para o setor público

Na caracterização das pesquisas sobre o setor público, é preciso identificar os tipos de inovação investigados, distinguindo, primeiramente, as inovações mais frequentes no setor

público daquelas mais comuns no setor privado. A seguir, serão descritas brevemente algumas das tipologias empregadas no setor público, que dificilmente se distanciam da comparação com o setor privado, a fim de assumir, com Vargas (2010) e Lima e Vargas (2010; 2012), a contribuição dos estudos e pesquisas em inovação em serviços ao setor público.

Bloch (2010), amparado no *Manual de Oslo* (OCDE, 2005) e na comparação entre setor público e privado, embora proponha a aproximação entre ambos os setores de forma genérica na definição de tipologia, assinala as diferenças entre ambos nos serviços oferecidos, na estrutura organizacional, nos objetivos determinados, no processo de decisão pela inovação e no processo da inovação e da difusão da inovação. Assim, embora o Manual promova a medição da inovação no setor público de forma consolidada, Bloch (2010) indica a necessidade de um modelo singular de aferição para o setor público. A tipologia apresentada por esse autor é a seguinte: 1) inovação de produto: sob o termo produto são englobados serviços e bens novos, ou melhorados substancialmente, em relação aos bens e serviços em atividade na organização; 2) inovação de processo: novo método (ou método significativamente melhorado) de produção ou entrega de serviços e bens, em comparação ao já existentes; 3) inovação organizacional: distinto método organizacional ou gerencial diante dos métodos em voga na organização; 4) inovação em comunicação: novo método de promoção da organização, ou de seus produtos (bens e serviços), ou de influência do comportamento dos indivíduos e de outras organizações.

Assim como Bloch (2010), para Walker (2006) as inovações de produto compreendem bens e serviços, todavia os trabalhos em que este figura como autor publicados a partir de 2007 (Walker, 2007; Damanpour; Walker; Avellaneda, 2009; Walker; Damanpour; Devece, 2010) focalizam especificamente as inovações em serviços, definidas como novos serviços disponibilizados por organizações públicas para novos usuários (inovações totais), ou a expansão de serviços já existentes para novos usuários (inovações expansionistas), ou a oferta de novos serviços para usuários já existentes (inovações evolucionárias).

Observam-se também as inovações de processo, que, embora não atinjam diretamente os serviços prestados aos consumidores, influenciam a produção e a entrega destes aos usuários, além da introdução de novos serviços. Com base em Walker (2007), distinguem-se as inovações de processo tecnológicas, que incluem novas tecnologias ou novas formas, por exemplo, o desenvolvimento de novos sistemas de gestão da informação; as organizacionais ou administrativas, que são novas práticas que modificam as relações dentro da organização e com o ambiente externo, afetando procedimentos, comunicação, regras e condutas; e as orientadas ao mercado, que se destinam à eficiência ou eficácia na produção e entrega de serviços

aos usuários. Há proximidade entre as definições de inovação organizacional de Bloch (2010) e de inovação de processo organizacional de Walker (2007) – além de Walker (2006), Damanpour, Walker e Avellaneda (2009). O tipo denominado inovação de processo de Bloch (2010), ao que indica, incorpora a definição de inovação de processo tecnológico, uma vez que prevê suporte que não seja exclusivamente tecnológico, como o oferecido pela contabilidade.

Ainda que a tipologia de Lazzarotti, Dafolvo e Hoffman (2011), Bloch (2010) e a de Walker (2006) proponha a integração de bens e serviços sob a denominação de produto, é comum o enfoque conferido aos serviços, como se observa nos trabalhos posteriores de Walker, além de outros, como Hughes, Moore e Kataria (2011) e Vargas (2010), o qual considera que o aspecto relacional e interativo da temática da inovação em serviços, que implica a recomposição da teoria da inovação, tem muito a oferecer ao setor público, sobretudo com vistas à proposição de um enfoque que ultrapasse a abordagem neoschumpeteriana. Para Vargas (2010) a maioria das inovações no setor público resulta em novos serviços, o que vai ao encontro da definição do Estado como prestador de serviços a seus cidadãos.

Vries, Bekkers e Tummers (2014) reportam os seguintes tipos de inovação, de acordo com sua revisão sistemática de literatura, realizada entre os anos de 1990 e 2014: 1) inovação de processo (focalizado no núcleo tecnológico ou administrativo da organização), 2) inovação de produto ou serviço, 3) inovação de governança e 4) inovação conceitual. Os autores, baseados em Damanpour (1991), mencionam a dificuldade de categorizar inovação por conta da inter-relação de diferentes tipos de inovação. Há uma tendência em abordar processos de inovações intraorganizacionais, frequentemente relacionados aos dois maiores movimentos na administração pública, o Nova Gestão Pública e o E-governo. A seguir, apresenta-se a síntese da tipologia da inovação no setor público:

Quadro 1 – Tipos de inovação do setor público

Tipos de Inovação	Foco	Referências
Inovação de processo	Melhoria da qualidade e da eficiência dos processos internos e externos.	WALLER, 2014; DAMANPOUR; GOPALAKRISHNAN, 2001.
Inovação de processo administrativo	Criação de novas formas organizacionais. Introdução de novos métodos e técnicas de gestão e novos métodos de trabalho.	DAFT, 1978; MEEUS; EDQUIST, 2006.
Inovação de processo tecnológico	Criação ou utilização de novas tecnologias.	EDQUIST <i>et al.</i> , 2001; DAMANPOUR; GOPALAKRISHNAN, 2001.

Inovação de produtos ou serviços	Criação de novos serviços ou produtos públicos.	DAMANPOUR et al., 2009;
Inovação em governança	Desenvolvimento de novas formas e processos para abordar problemas sociais específicos.	MOORE; HARLEY, 2008; BEKKERS <i>et al.</i> , 2011.
Inovação conceitual	Introdução de novos conceitos, quadros de referência ou novos paradigmas que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem como as suas possíveis soluções.	BEKKERS <i>et al.</i> 2011.

Fonte: Vries; Bekkers; Tummers, 2014, p. 4.

2.4 Difusão de inovações

No contexto de ascensão dos estudos sobre difusão no pós-Guerra, destaca-se a obra *Diffusion of innovations*, de Everett Rogers, cuja primeira edição data de 1962, vindo a público reedições em 1983, 1995 e 2003. Giacomini Filho *et al.* (2007) referem a possibilidade de os termos difusão e comunicação intercambiarem-se, citando a publicação de uma segunda edição do hoje clássico livro de Rogers, com o título *Communication of innovations: a cross cultural approach*, em coautoria de F. Floyd Shoemaker. No entanto, além da comunicação, é preciso considerar que Rogers (1983) elaborou seus princípios com o objetivo de sistematizar o processo de difusão de determinadas inovações ao longo do tempo, segundo a adoção diferenciada de diferentes indivíduos.

Rogers assim define difusão de inovação: “o processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p. 5). Para o autor, os elementos-chave do processo de difusão – que influenciam significativamente a velocidade e os rumos deste – são as características da inovação, os canais de comunicação, o tempo e o sistema social. Além dos elementos, Rogers também sistematiza o processo de desenvolvimento de inovação; formaliza modelo do processo de adoção da inovação, dividido nos estágios de persuasão, decisão, implementação e confirmação; elenca os atributos das inovações relacionados à taxa de adoção: vantagem relativa [*relative advantage*], compatibilidade [*compatibility*], complexidade [*complexity*], possibilidade de ser experimentada, testada [*trialability*] e visibilidade da inovação [*observability*]; formula o conceito de inovatividade ou velocidade na adoção de uma inovação [*innovativeness*] e as categorias de adotantes; aborda os papéis da opinião da liderança, das redes de difusão, dos agentes de mudança, além de abordar a inovação nas organizações e as consequências das inovações.

Esta subseção, após visão geral sobre a temática da inovação e a inseparabilidade das discussões sobre difusão, dedica-se primeiramente ao estudo da obra de Rogers (2003) e, posteriormente, a suas atualizações e revisões, desenvolvidas pela literatura especializada em difusão de inovações, sobretudo, em organizações de serviços e no setor público. Com base na revisão bibliográfica realizada para a composição do referencial teórico, observou-se que Rogers é uma referência constante em pesquisas sobre difusão de inovações em serviços e de inovações no setor público.

O modelo criado por Rogers (1983) é referência incontornável quando se admite que só a geração da inovação não é suficiente para sua divulgação, adoção e integração à rotina. No entanto, por seu aspecto de obra de literatura geral, voltada aos aspectos comunicacionais da socialização das inovações, é necessário realizar pesquisa bibliográfica que indique estudos que proponham atualizações e adaptações do modelo de Rogers (2003). Segundo o autor, a decisão de adotar uma inovação consiste em processamento de informação, possuindo duas fases. A primeira precede as primeiras adoções e consiste na busca e seleção de informações sobre a inovação, suas características e potenciais efeitos. Na segunda, as informações são processadas, visto que há conhecimentos disponíveis sobre os resultados e é nesse momento que ocorre a avaliação dos resultados. Para Rogers, no entanto, torna-se mais difícil adotar e avaliar inovações que não se consolidam em produtos, como aquelas desenvolvidas em organizações de serviços. É preciso, pois, recordar que a obra de Rogers foi escrita na década de 1960, momento em que a debate sobre inovações não previa a dimensão de serviços – o que ocorreu com mais consistência somente na década de 1990.

Primeiramente, Rogers (2003) trata das características das inovações – essenciais à abordagem da difusão –, descritas como vantagem relativa [*relative advantage*], compatibilidade [*compatibility*], complexidade [*complexity*], possibilidade de ser experimentada, testada [*trialability*] e visibilidade da inovação [*observability*].

Vantagem relativa. Indicador que resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que antes vigorava e foi substituído. A vantagem pode ser organizacional, econômica, social, por exemplo, e indica a superioridade da inovação. É possível que essa vantagem seja aferida pela redução de custos, mas o debate não pode se limitar à vantagem econômica, haja vista que o campo das inovações se expandiu junto às concepções de competitividade, produtividade, qualidade, assim como a inovação deixou de ser interesse exclusivo da indústria manufatureira e passou a ser discutida nas organizações de serviços e – de acordo com o interesse da presente pesquisa – no setor público. Para esse setor, a vantagem pode ser ponderada de

acordo com os princípios que norteiam a administração pública e foram consolidados desde a redemocratização, no caso brasileiro, como a busca pela democratização e universalização do acesso aos serviços do Estado, pela transparência, acesso à informação e *accountability*, pela maior participação social e pela eficácia e eficiência.

Compatibilidade. Segundo Rogers, trata-se do “grau pelo qual uma inovação é percebida como consistente em relação aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (2003, p. 15). A compatibilidade refere-se à resistência ao novo, corriqueira em qualquer ambiente organizacional, de modo que se uma inovação se identificar com o *background* das práticas organizacionais é maior a probabilidade de adoção e consequente difusão.

Complexidade. Corresponde ao grau de dificuldade que os potenciais adotantes apresentam em compreender a inovação. Esse indicador se relaciona à compreensão de Rogers (1983) da difusão como a comunicação de algo novo, que depende da compreensão entre interlocutores e do sucesso da transmissão da mensagem nos canais de comunicação.

Possibilidade de ser testada, experimentada. A possibilidade de a inovação ser submetida à testagem favorece sua difusão, uma vez que tranquiliza os potenciais adotantes quanto à possibilidade de não haver substituição brusca e definitiva de produto ou prática pela inovação. A garantia de que a inovação vai passar por uma fase de teste auxilia na redução de incertezas e na superação da resistência ao novo, posto que a testagem sugere que não serão tomadas decisões irreversíveis e não democráticas.

Visibilidade dos resultados. Dando continuidade à garantia de segurança dos potenciais adotantes, observada na característica anterior, a possibilidade de estes acessarem e analisarem resultados já alcançados pela inovação facilita sua decisão em prol da inovação e as probabilidades de difusão.

Além das características da inovação, Rogers (1983) assinala o segundo elemento crucial à difusão de inovações – os canais de comunicação, nos quais ocorre a transmissão das características anteriores. Mais uma vez se reafirma a difusão enquanto um processo específico de comunicação, segundo o qual há o canal de massa e o interpessoal. Em relação às características da inovação, pode-se afirmar que quanto maior a complexidade, quanto menos testável e menos visíveis forem os resultados, maior deve ser o esforço em comunicar-se de modo bem-sucedido – daí a importância de canais de comunicação efetivos, que garantam convencimento e persuasão dos possíveis adotantes.

Os meios de comunicação de massa promoveriam a primeira abordagem dos potenciais adotantes, oferecendo as primeiras informações – mais genéricas – sobre uma inovação,

por meio dos jornais, da televisão, dos canais de comunicação digitais hoje disponíveis, da comunicação institucional etc. O canal de massa carece da complementação oferecida pelo canal interpessoal, mais horizontalizado, que aposta nas relações já existentes entre os interlocutores, que podem ser inclusive pares na organização. Nesse contato, por vezes, informal entre pares, observa-se a importância das redes de comunicação para garantir a difusão de inovações.

O terceiro elemento de Rogers (1983) no processo de difusão é o tempo, variável a ser considerada no processo de decisão pela/adoção da inovação, na inovatividade [*innovativeness*] e na taxa de adoção. O tempo no modelo de Rogers (1983) é uma variável fundamental para o estudo do processo de difusão, como medida entre a proposição de uma ideia nova e a rotinização da inovação.

As etapas do processo de adoção de uma inovação seriam as seguintes: a) conhecimento da inovação; b) persuasão quanto à adoção; c) decisão pela adoção da inovação; d) implementação; e) confirmação. À medida que ocorrem essas fases, o processo passa a exigir informações mais específicas, mais detalhadas, menos genéricas, sendo fundamental o desempenho do canal interpessoal, que costuma ser fonte de relatos de experiência, de opiniões de pessoas envolvidas e de informações mais detalhadas sobre a inovação e o ambiente em que esta se situa.

O indicador velocidade de adoção é determinado pelo perfil dos adotantes, em virtude de sua prontidão ou tendência à absorção do novo, bem como de sua tolerância à incerteza. Para Rogers (1983), haveria os primeiros adotantes, a maioria inicial, a maioria tardia e os retardatários. Mais uma vez a informação desempenha um papel importante, visto que o perfil dos adotantes pode ser definido de acordo com a exigência de informações para que se possa avaliar uma inovação; quanto maior a exigência de informações, mais lento é o processo de decisão/adoção.

Por fim, o terceiro indicador determinado pela variável tempo, *taxa de adoção*, está associado não ao perfil dos adotantes, mas às características das inovações. Trata-se da “velocidade relativa com a qual uma inovação é adotada pelos membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p. 23). Assim, a velocidade será determinada pela capacidade de difusão ou pela maior propensão à difusão de uma inovação. Avalia-se, portanto, a taxa de adoção independentemente dos potenciais adotantes, não obstante, esse indicador e o anterior estão correlacionados.

O quarto elemento é o sistema social, ou “um conjunto inter-relacionado de unidades que estão engajadas na solução conjunta de problemas para atingir objetivos comuns” (RO-

GERS, 1983, p. 24). Esse é o elemento não individual do modelo de Rogers (1983), pois prevê inter-relação não apenas como fluxo de informação entre interlocutores, que levará à decisão de um potencial adotante, mas como conjunto que busca a solução de problemas comuns. Para além do indivíduo, o sistema social implica normas, hábitos e práticas corriqueiras de uma coletividade, que se tornam determinantes na resistência ou propensão à inovação. Rogers ainda prevê algumas dimensões integrantes do sistema social, como os formadores de opinião, que podem atuar junto à coletividade, e os três tipos de decisão, que seriam a decisão individual, a decisão coletiva, que resulta de deliberação, e a “decisão de autoridade”, que seria impositiva – geralmente, vinda “de cima”. Rogers (1983) ainda apresenta a “decisão contingente”, que seria o misto das três decisões anteriores.

Para Vargas (2010), a insuficiência do modelo de Rogers (1983) é considerar a inovação um dado, que permanece imutável ao longo da difusão, e mesmo a modificação da inovação é caracterizada, de modo engessado, como reinvenção, consistindo numa situação específica e não como algo intrínseco ao processo de inovação. Assim, de acordo com esse autor, seria necessário compreender que o processo de inovação, especialmente em serviços, é marcado pela reinterpretação, adaptação ou tradução da inovação, dinâmica inerente ao processo de difusão da inovação.

O desenvolvimento dos estudos acerca da inovação, inicialmente voltados para as invenções tecnológicas, próprias à manufatura e à iniciativa privada, passou a incluir o setor público quando este nos anos 1990 passou a incorporar os princípios da Nova Gestão Pública, que passou a prever a *accountability*, a exigir que o setor público fosse submetido a instrumentos de controle, bem como a indicadores de aferição de desempenho e eficiência. O próprio conceito de inovação também se expandiu ao longo do tempo, passando a incluir processos, serviços, e não apenas produtos, como também mudanças incrementais e não apenas radicais. Assim, é possível afirmar que tanto a visão acerca da gestão pública se modernizou quanto as concepções sobre inovação se ampliaram, a fim de abarcar setores que não fossem apenas aqueles ligados à manufatura, à ciência e à tecnologia, impulsionados pela competição do setor privado.

2.5 Difusão de inovações em serviços

Quanto à difusão de inovações em organizações prestadoras de serviços, o trabalho de maior relevância encontrado na revisão bibliográfica foi o de Greenhalgh *et al.* (2004), o qual, assim como o de Vries, Bekkers e Tummers (2014), que será visto na subseção seguinte, propõe revisão sistemática de literatura, mais especificamente voltada aos serviços de saúde pres-

tados no Reino Unido. É importante salientar que a pesquisa desenvolvida por aqueles autores foi comissionada pelo Departamento de Saúde do Reino Unido, o qual pretendia implantar uma agenda de modernização de seu serviço nacional de saúde. Isso revela o interesse do Estado em tomar conhecimento da dinâmica da difusão de inovações, para promover a modernização na gestão pública, motivado pelos princípios da eficiência e da eficácia.

Greenhalgh *et al.* (2004) iniciam desmembrando o termo difusão em outros conceitos, que sumarizam a abordagem da difusão como um processo que ocorre no tempo, obedecendo a diferentes estágios. Assim, partem da compreensão da difusão (1) como um processo passivo, ou seja, que não resulta de esforços planejados, coordenados e orientados. A esta se junta a disseminação (2), que consistiria em esforços ativos e planejados de persuasão de um público quanto à adoção de uma inovação; a implementação (3), que seriam os esforços ativos e planejados para integrar uma inovação no interior de uma organização; e a sustentabilidade (4), que corresponderia ao estágio em que a inovação se torna rotina até atingir a obsolescência. Aliás, a sustentabilidade de uma inovação pode indicar, contrariamente, que a organização não está aberta às inovações.

Considerando a necessidade de explorar a imensa literatura disponível sobre o tema, os autores desenvolveram uma nova técnica de revisão, denominada meta-narrativa, a qual consiste em um enredo que considera uma tradição científica particular. Dito de outro modo, focaliza-se o desenvolvimento histórico de conceitos e o mapeamento de trabalhos seminais ou primários, que suscitaram a realização de outros trabalhos, contribuindo, de fato, para o desenvolvimento das diferentes tradições em pesquisa. Os autores destacam 13 tradições de pesquisa em difusão de inovações em organizações de serviços de saúde, as disciplinas acadêmicas às quais elas se filiam, a definição e o escopo dessas tradições e o conceito de difusão de inovações. Entre as áreas, os autores destacam a sociologia rural, à qual se filia Everett Rogers (1983), cuja obra também faz parte dessa revisão sistemática de literatura, atestando a longevidade de suas formulações e seu papel na tradição dos estudos em difusão de inovações. Rogers se destaca entre os estudos inaugurais na revisão realizada, juntamente com autores pertencentes a outras áreas, como a sociologia médica, os estudos de comunicação e o *marketing*.

Embora seja sublinhada a importância desses primeiros estudos, sobretudo pelo fato de terem produzido resultados empíricos sobre as características das inovações, o comportamento dos adotantes, a influência dos meios de comunicação de massa sobre a decisão dos adotantes, os autores apontam suas limitações teóricas, atitude fundamental para atualizar os modelos de difusão de inovações. Relevam-se, pois, os seguintes pressupostos equivocados dos

estudos anteriores em difusão de inovações: a restrição da análise ao adotante individual ou à inovação individual (1); o pressuposto de que a inovação é melhor do que a prática, produto, comportamento que a antecederam e que ela substituiu, somado ao pressuposto de que a inovação adotada é mais digna de estudo que a não adotada ou rejeitada (2); a ideia de que os padrões de adoção refletem traços invariáveis de personalidade dos adotantes (3); e de que os achados das pesquisas em difusão podem ser invariavelmente transpostos para contextos e configurações distintos.

Os primeiros modelos conceituais suscitaram novos desenvolvimentos e, por conseguinte, rupturas impostas por pesquisa posteriores, que vão enriquecer o modelo de difusão de inovações em organizações de serviços, construído pelos autores com base na meta-narrativa. Assim, Greenhalgh *et al.* (2004) focalizam os chamados *development studies*, que exploram a influência de diferentes contextos, criando um sistema de inovação, resultante da interação entre inovação e contexto, e capaz de substituir a concepção de atributos de inovação, própria aos primeiros estudos ou estudos clássicos. Além de áreas voltadas à saúde, os autores indicam a relevância de áreas alinhadas à literatura sobre gestão de organizações, como a que aborda os determinantes da inovatividade ou propensão à inovação [*innovativeness*] organizacional; a que focaliza a inovação sob o ponto de vista dos processos organizacionais, bem como do contexto e da cultura organizacional; a que trata dos estudos interorganizacionais; a que concentra as abordagens fundamentadas na gestão do conhecimento para a inovação nas organizações; a que reúne os estudos de narrativa organizacional, que destacam a capacidade de inovação sob o ponto de vista da criatividade de indivíduos nas organizações ou da geração de novas ideias; e, por fim, a área dos estudos em complexidade, derivada da teoria dos sistemas gerais, que considera a inovação como transformação de padrões de interação, “compreendidos como respostas complexas de seres humanos relacionadas entre si em situações locais: a difusão de inovações é vista como um processo altamente orgânico e adaptativo no qual a organização adapta-se à inovação e a inovação é adaptada para a organização” (GREENHALGH *et al.*, 2004, p. 593).

No modelo conceitual desenvolvido por Greenhalgh *et al.* (2004) destacam-se os determinantes das categorias decompostas por esses autores – difusão, disseminação e implementação de inovações. A seguir, serão destacados todos os elementos que compõem o modelo e os estudos que os amparam, ilustrados, ao final, pela figura que os articula, tornando-os mais elucidativos.

2.5.1 Inovação

Depreendido da abordagem de Rogers (1983), que, no entanto, é complementada por estudos empíricos mais recentes, sobretudo na área de serviços de saúde, esse elemento prevalece nas pesquisas pertencentes à sociologia, nas quais as características ou atributos das inovações explicam as distintas taxas de adoção de inovações. As seguintes características, pertencentes à obra de Rogers (1983), são listadas pelos autores e referendadas pela revisão sistemática de literatura no âmbito da inovação em serviços de saúde: vantagem relativa; compatibilidade; complexidade; possibilidade de ser testada; visibilidade. Os autores também citam a reinvenção, também amparados em Rogers (1983), afirmando que, se os adotantes potenciais podem adaptar, redefinir, ou modificar a inovação para atender a suas próprias necessidades, ela será adotada mais facilmente. Ainda sustentados pela obra-referência de Rogers, Greenhalgh *et al.* (2004) afirmam que a reinvenção é particularmente importante para as inovações que surgem espontaneamente, enquanto boas ideias, e se propagam por redes sociais informais, descentralizadas e horizontais.

Para os autores, embora essas características sejam definidas como padrão e sejam, à exceção da reinvenção, citadas amplamente, elas não são suficientes para explicar a adoção e a assimilação de inovações complexas nas organizações. Para tanto, destacam os seguintes atributos-chave:

- *Fronteiras difusas [fuzzy boundaries]*: As chamadas inovações complexas nas organizações de serviços são caracterizadas por um “núcleo duro” (os elementos irreduzíveis da inovação) e uma “periferia tenra”, que consistiriam nas estruturas e sistemas necessários à implementação da inovação. Essa formulação, somada à de reinvenção e à ideia do ajuste do sistema de inovação, revela a característica de preparo para a inovação desse sistema.
- *Risco*: Uma inovação que traz um alto grau de incerteza quanto a seus resultados suscita no indivíduo a impressão de que adotá-la é mais arriscado, de modo que isso influencie a não adoção. Ainda que os riscos e os benefícios não estejam homoganeamente distribuídos em uma organização, o equilíbrio de todos os vetores de riscos e benefícios reflete a base de poder da organização e influencia em maior probabilidade de a inovação ser assimilada.
- *Aspectos das tarefas*: Se a inovação melhorar o desempenho nas tarefas de um possível usuário, ela será mais facilmente adotada, do mesmo modo se ela for viável, ou fácil de usar. Greenhalgh *et al.* (2004) apresentam como evidência limitada que as

intervenções para melhorar a funcionalidade das inovações para funcionários e equipes aumentam as possibilidades de uma adoção bem-sucedida.

- *Conhecimento necessário para utilizar a inovação:* A inovação será mais facilmente adotada caso o conhecimento necessário para utilizá-la possa ser codificado e transferido de um contexto para outro.
- *Extensão/suporte:* Trata-se da influência positiva do treinamento, suporte, de uma tecnologia oferecida como extensão a um produto de uma inovação a fim de facilitar a adoção desta. Para os autores, a presença desse tópico indica que as características ou atributos das inovações não são estáveis, de modo que é a interação entre a inovação, os adotantes e um contexto particular que determina a taxa de adoção. A fim de desconstruir o caráter de imutabilidade das características ou atributos da inovação, Greenhalgh *et al.* (2004, p. 598) citam Dearing e And (1994, p. 19):

Conceituar inovações como se estas “possuíssem” atributos faz parte de uma heurística comum empregadas pelas pessoas quando estão apreciando algo novo. No entanto, essa tendência contribui para obscurecer a importância da percepção humana na difusão de inovações. O que é novo para uma pessoa pode ser “velho” para outra... Ademais, a decisão de adotar e/ou usar a inovação é baseada na percepção da vantagem da inovação diante de outros modos de cumprimento do mesmo objetivo. O que é fácil para uma pessoa pode ser extremamente difícil para outra. (GREENHALGH *et al.*, 2004, p. 598).

2.5.2 Indivíduos adotantes

Greenhalgh *et al.* (2004) afirmam que as categorias de adotantes, como adotantes iniciais e retardatários, carecem de fundamentação empírica, uma vez que correspondem a estereótipos que deixam de reconhecer o adotante como um agente que interage intencional e criativamente com uma inovação complexa. Com base na incontornável obra de Rogers (1983) e de literatura específica sobre inovações em serviços de saúde, são reunidos sete aspectos dos adotantes, que serão citados a seguir:

- *Antecedentes psicológicos gerais:* Há vasta literatura em psicologia social e cognitiva sobre os traços individuais associados à propensão para testar ou usar inovações, como tolerância à ambiguidade e inclinação para a aprendizagem.
- *Antecedentes psicológicos contextuais específicos:* Um pretense adotante motivado e capaz em termos de valores, objetivos, habilidades específicas, por exemplo, tende provavelmente a adotar uma inovação.
- *Significado:* O significado de uma inovação exerce grande influência na decisão de um potencial adotante pela adesão à inovação. Se o significado atribuído à inovação

pelos indivíduos adotantes se alinhar ao da alta administração, usuários de serviço e outros *stakeholders*, é mais provável também que a inovação seja assimilada.

- *A decisão pela adoção*: Mais uma vez baseados em Rogers (1983), Greenhalgh *et al.* (2004) afirmam que a decisão de um indivíduo raramente é independente de outras decisões, designadas por Rogers (1983) por contingente (dependente de decisões tomadas por outras pessoas na organização), coletiva (o indivíduo tem voto, mas deve aceitar a decisão da maioria), ou autoritária (vinda de uma ordem superior), a qual, embora contribua para aumentar a possibilidade de adoção inicial por indivíduos, pode reduzir as chances de a inovação ser implementada com sucesso. Para os autores, alinhados com Rogers (1983), a adoção é um processo, que obedece a cinco etapas: consciência, persuasão, decisão, implementação e confirmação. No entanto, em sua revisão de literatura foi encontrado o *Concerns based adoption model*, desenvolvido por Hall e Hord (1987) para a inovação no ambiente escolar, que, segundo Greenhalgh *et al.* (2004), consegue explicar mais satisfatoriamente os resultados de estudos empíricos de inovações de serviços complexas em um contexto organizacional. Os autores da revisão sistemática lançam mão de três componentes para a construção de seu próprio modelo:
 - Preocupações no estágio de pré-adoção: Os pré-requisitos importantes para adoção são os seguintes: os adotantes pretendidos têm consciência da inovação; têm informações suficientes sobre como funciona e como usá-la; e estão esclarecidos sobre como a inovação pode afetá-los pessoalmente, por exemplo, em termos de custos.
 - Preocupações durante o uso precoce: É mais provável que a adoção seja bem-sucedida se os adotantes pretendidos têm acesso à informação sobre o funcionamento da inovação e a treinamento e suporte para os desafios relacionados às tarefas executadas pelos empregados. Como exemplo, cita-se o suporte para a adequação da inovação ao trabalho cotidiano.
 - Preocupações em usuários estabelecidos: É mais provável que a adoção seja bem-sucedida se houver *feedback* adequado sobre as consequências da adoção e se os adotantes tiverem oportunidade, autonomia e apoio para adaptar e refinar a inovação, ajustando-a para seus propósitos.

2.5.3 Assimilação pelo sistema

Greenhalgh *et al.* (2004), neste tópico, expõem mais uma vez o afastamento em relação à abordagem de Rogers (1983), que considera as inovações baseadas em produto, o indivíduo como unidade de adoção, além de considerar que a difusão ocorra mediante simples imitação. O modelo conceitual desenvolvido ao longo da revisão sistemática de literatura evita a supergeneralização dessa obra-referência em difusão, tendo em vista a complexidade das inovações baseadas em processos em organizações de serviços de saúde, nas quais a unidade de adoção – ou assimilação, de acordo com a terminologia mais adequada identificada na literatura – é a equipe, o departamento ou organização, nos quais são exigidas várias mudanças nas estruturas ou formas de trabalho.

Assim, é fundamental aderir à mudança de orientação teórica de Greenhalgh *et al.* (2004), em virtude de a presente pesquisa ter por objetivo extrair da literatura existente conceitos que possam ser transpostos para a difusão de inovações nos serviços públicos. Reafirma-se, portanto, o interesse em não apenas extrair os elementos de modelos conceituais construídos com base exclusivamente no setor público, mas em identificar nos estudos sobre difusão de inovações em organizações de serviços o que poderá ser aplicado no setor público, haja vista a possibilidade já assinalada de intercâmbio entre as duas perspectivas de análise.

Observe-se, por exemplo, o processo de assimilação (em substituição ao já consagrado termo adoção), que, nas organizações, implica um processo formal de tomada de decisão, uma ou mais fases de avaliação e esforços planejados e sustentados na implementação. No âmbito da gestão das organizações, os trabalhos empíricos registrados pela ampla revisão de bibliografia empreendida pelos autores desnudam que o sucesso da adoção individual é apenas um componente entre outros, que compõem a assimilação de inovações complexas nas organizações.

Por fim, Greenhalgh *et al.* (2004) fornecem o panorama da inclusão do conceito de assimilação nas pesquisas empíricas. Citando um estudo de Meyer e Goes (1988) – classificado na revisão sistemática como de alta qualidade científica –, que estabelece um paralelo organizacional em relação aos estágios da adoção individual, os quais incluem conhecimento-consciência, avaliação-escolha e adoção-implementação, Greenhalgh *et al.* (2004) asseveram que se trata de um estudo isolado, haja vista que a evidência empírica dominante é a de um modelo de assimilação orgânico, frequentemente desorganizado, no qual, sem linearidade, a organização, em um movimento de ir-e-vir, se move entre **iniciação, desenvolvimento e im-**

plementação, ocorrendo-lhe, diversamente, choques, retrocessos e surpresas. Esse modelo prevalente é sustentado por Van de Ven *et al.* (1999), em *The innovation journey*.

2.5.4 Difusão e disseminação

Greenhalgh *et al.* (2004) passam a analisar a difusão e a disseminação e quais componentes a elas relacionadas integram o modelo conceitual desenvolvido. Esses componentes consistiriam nas influências que auxiliam na propagação de uma inovação, no entanto, os autores destacam a relevância de se conceber um contínuo entre a chamada **difusão pura**, na qual a propagação é não planejada, informal, descentralizada, horizontalizada e mediada por pares, e a **disseminação ativa**, na qual o processo é planejado, formal, centralizado e mais provável de ocorrer verticalmente. Se os meios de comunicação de massa e outros canais impessoais podem proporcionar a consciência sobre uma inovação, as influências interpessoais mediadas pelas redes sociais, que, conforme Valente (1996, p. 70), correspondem à evidência de amizade, informação, comunicação e suporte existente entre os membros de um sistema social, são o mecanismo predominante para a difusão. Os elementos de influência, elencados pelos autores, também se apoiam na obra de Rogers (1983), mas são complementados por outros trabalhos empíricos. São, pois, os seguintes:

Estrutura de rede: Na esteira de Valente (1995; 1996), a adoção de inovações pelos indivíduos é influenciada pela estrutura e qualidade de suas redes sociais, que podem se distinguir de acordo com os tipos de influência que podem exercer. Assim, as redes horizontais difundem com mais eficácia a influência de pares e podem contribuir para a construção ou reformulação do significado da inovação, ao passo que as redes verticais são mais eficazes em repassar informações codificadas e decisões de instâncias superiores.

Homofilia: Ainda no campo da adoção de inovações por indivíduos, a homofilia trata da influência positiva exercida pela similaridade de condições socioeconômicas, educacionais, profissionais e culturais entre o usuário de uma inovação e um potencial adotante.

Opinião de líderes: componente que foi levantado tanto por Rogers (1983) quanto por autores de estudos empíricos na área de difusão de inovações em organizações de serviços de saúde, a opinião de líderes pode exercer influência na adoção de inovações, tanto se se tratar de opinião especializada, que consiste em argumentos de autoridade, quanto se se tratar da opinião emitida por pares que desempenham papel de liderança, exercendo influência por sua representatividade e credibilidade.

Aproveitamento da influência da opinião do líder: De acordo com as evidências da literatura, a tentativa de envolver as lideranças comumente apresenta resultados decepcionan-

tes. Segundo os achados na literatura, o sucesso da intervenção programática dos líderes pode ser embargado pelo fracasso em identificar a verdadeira opinião de líderes e pelo fracasso de distinguir entre as capacidades monomórfica e polimórfica de influência da opinião dos líderes, segundo as quais o líder, respectivamente, é capaz de influenciar apenas em uma determinada inovação e em uma ampla gama de inovações.

Paladinos [champions]: A probabilidade de adoção de uma inovação por indivíduos pertencentes a um organização é maior se os indivíduos-chave de suas redes sociais estão dispostos a apoiá-la. Com base nos trabalhos de Shane (1995), são definidos os papéis desempenhados pelos designados paladinos, que seriam os seguintes: (1) o *maverick* organizacional, que concede aos inovadores autonomia em relação às regras, aos procedimentos e aos sistemas da organização, para que eles estabeleçam soluções criativas para problemas já existentes; (2) o líder transformador, que se vale do suporte de outros membros da organização; (3) o *buffer* organizacional, que cria um sistema frouxo de monitoramento para garantir que os inovadores disponham corretamente dos recursos da organização ao mesmo tempo que permite que ajam criativamente; e (4) o facilitador de rede, que desenvolve coalizões interfuncionais no interior da organização.

Chaves fronteiriças [*Boundary spanners*]: Este componente versa sobre a influência para a adoção de uma inovação no âmbito organizacional de indivíduos que possuem laços dentro e fora das organizações e estão dispostos a vincular a organização ao mundo exterior por meio de uma inovação particular. Esses indivíduos também desempenham o papel de captura de ideias no ambiente exterior à organização que poderão se tornar inovações.

Programas de disseminação formal: Estes programas serão mais eficazes se: (1) considerarem as necessidades e perspectivas dos potenciais adotantes, concedendo atenção ao saldo entre custos e benefícios para eles; (2) adaptarem estratégias para as características de diferentes subgrupos; (3) adaptarem o estilo da mensagem; (4) apropriarem-se dos canais de comunicação adequados; e (5) incorporarem uma rigorosa avaliação e monitoramento de metas.

Nesse momento de sua revisão, Greenhalgh *et al.* (2004) observam que a literatura sobre difusão e disseminação suscita a possibilidade de contestação dos paradigmas de difusão, uma vez que a maioria das pesquisas se voltam aos mecanismos centralizados e controlados de propagação de inovações igualmente predeterminadas, que os autores distinguem por **disseminação**, no entanto, muitas inovações na prestação de serviços surgem como “boas ideias” localizadas, que se espalham informalmente e de forma amplamente descontrolada, correspondendo à concepção de **difusão** dos autores. Estes consideram que há pouca atenção na

literatura quanto a essa tensão. Como a pesquisa de Greenhalgh *et al.* (2004) é orientada para a prestação de serviços em saúde, é natural esse interesse em diferenciar a propagação informal da propagação deliberada, implícita no cotidiano dos profissionais de saúde e em certa liberdade de atuação profissional. Assim, identifica-se uma diferença significativa entre esse trabalho e a presente pesquisa: a inovação no setor público necessita de formalização para que, de fato, ocorra mudança nas práticas já estabelecidas e se possa empregar o termo inovação.

2.5.5 Antecedentes do sistema de inovação internos

Quanto aos determinantes estruturais, destaque-se a compilação realizada pela revisão sistemática de literatura, que consistiu na análise de 15 estudos empíricos sobre o setor de serviços e quatro metas-análise que compreendiam manufatura e organizações de serviços, como indica o quadro de Damanpour (1991). Os achados na literatura indicam que a assimilação de inovações pode ocorrer mais prontamente em organizações mais amplas, maduras, funcionalmente diferenciadas e especializadas, que focalizam o conhecimento profissional; se elas têm recursos de sobra disponíveis para canalizar para novos projetos; e estruturas descentralizadas de tomada de decisão. Há fatores contingentes que podem interferir na relação entre esses determinantes e a inovação, por exemplo, a radicalidade da inovação, seu caráter técnico ou administrativo e o estágio da adoção.

Greenhalgh *et al.* (2004) mencionam na literatura acerca de determinantes estruturais a fragilidade de considerá-los variáveis que podem ser isoladas e quantificadas de modo independente, ignorando que esses determinantes possuem interações complexas.

Além dos determinantes estruturais, há evidências empíricas para os seguintes determinantes não estruturais da inovação organizacional:

Capacidade de absorver novos conhecimentos, cujos componentes são conhecimento prévio, habilidade para a gestão de novos conhecimentos e capacidade de partilhar conhecimento mediante redes internas e externas.

Contexto receptivo para mudança: sintetizado por visão e liderança; objetivos e prioridades claros; alta capacidade e qualidade de captura de informações, clima propício para assumir riscos.

Quanto ao **preparo do sistema para a inovação**, em situação análoga à anterior, configura-se como uma das etapas anteriores à adoção ou assimilação. Seus elementos são: *tensão para a mudança*; *ajustamento do sistema de inovação* às características da organização, às práticas de trabalho, aos valores e objetivos; *avaliação das implicações* ou antecipação das

consequências de uma inovação que podem aumentar a probabilidade de esta ser adotada. Os seguintes elementos podem se submeter a avaliação antecipada e planejamento: *suporte e defesa da inovação; tempo e recursos canalizados para a inovação; capacidade para avaliar o impacto da inovação.*

Quadro 2 – Impacto dos determinantes estruturais na inovação organizacional a partir de uma meta-análise de 23 estudos de serviço e manufatura

Determinantes potenciais	Definição	Associação com a inovação organizacional
Intensidade Administrativa	Indicador de sobrecarga administrativa.	Positivo, significativo
Centralização	Grau em que a autonomia de decisão é dispersa ou concentrada em uma organização.	Negativo, significativo
Complexidade	“Especialização”, “diferenciação funcional” e “profissionalismo”.	Positivo, significativo
Comunicação externa	Grau de envolvimento dos membros da organização e participação em atividades profissionais.	Positivo, significativo
Formalização	Reflete a ênfase em seguir as regras e procedimentos na condução de atividades organizacionais.	Não há associação significativa
Diferenciação funcional	Grau de divisão em diferentes unidades.	Positivo, significativo
Comunicação interna	Extensão da comunicação entre unidades organizacionais.	Positivo, significativo
Atitude gerencial em relação à mudança	Grau em que gerentes ou membros da coalizão dominante favorecem a mudança.	Positivo, significativo
Período de gestão	Duração do serviço e experiência dos gerentes dentro de uma organização.	Não há associação significativa
Profissionalismo	Conhecimento profissional dos membros de uma organização.	Positiva, significativa
Recursos de sobra	Reflete os recursos de uma organização além do requisito mínimo para manter as operações.	Positivo, significativo
Especialização	Número de especialidades de uma organização.	Positivo, significativo
Capacidade técnica	Reflete os recursos técnicos e o potencial técnico de uma organização.	Positivo, significativo
Diferenciação vertical	Número de níveis na hierarquia de uma organização.	Não há associação significativa

Fonte: Damanpour (1991), p. 559.

2.5.6 O contexto externo: redes interorganizacionais e colaboração

Greenhalgh *et al.* (2004) destacam que a decisão de uma organização quanto a adotar uma inovação e seus esforços para implementá-la e sustentá-la depende das seguintes influências externas:

Redes interorganizacionais informais: A decisão pela inovação em uma organização é significativamente influenciada pelo número de organizações comparáveis (homofílicas) que tencionam adotar ou adotam.

Estratégias de propagação intencionais: A revisão sistemática demonstrou que as iniciativas formais em rede, como as iniciativas colaborativas de melhoria de qualidade, por meio da partilha de ideias e da construção coletiva do conhecimento nem sempre são efetivas.

Ambiente mais amplo: Quanto ao impacto das variáveis ambientais sobre a inovação organizacional, os achados da revisão indicam que há evidências esparsas e heterogêneas, tendo em vista que os pesquisadores abordaram diferentes aspectos ambientais e diferentes mudanças ambientais. Identificou-se que a incerteza ambiental provoca um pequeno impacto positivo ou nenhum impacto sobre a propensão à inovação [*innovativeness*].

Diretivas políticas: Este aspecto decisivo para o setor público não ganhou centralidade na revisão sistemática de literatura proposta, uma vez que não era objetivo dos autores abordar a literatura sobre a formulação e o impacto de políticas. No entanto, alguns estudos compilados aferiram os efeitos do contexto político sobre a adoção de uma inovação específica. Segundo seus achados, uma política de incentivo no estágio inicial de implementação pode aumentar suas possibilidades de sucesso, talvez em virtude de o incentivo promover financiamentos.

2.5.7 Implementação e rotinização

Greenhalgh *et al.* (2004) lançam mão do conceito de implementação de Meyers, Sivakumar e Nakata (1999, p. 295): “as atividades empregadas inicialmente que frequentemente sucedem a decisão de adotar”. Segundo os achados de pesquisa, a implementação depende de fatores inclusos na decisão pela adoção inicial e nos estágios iniciais de assimilação, bem como dos componentes de preparação do sistema para a inovação, que são relevantes nos estágios iniciais da implementação. Há também outros elementos, listados a seguir:

Estrutura organizacional: O caráter adaptável e flexível da estrutura organizacional, assim como a capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais abraçarem decisões descentralizadas reforçam o sucesso da implementação e aumentam a probabilidade de rotinização.

Liderança e gestão: O apoio da alta administração, a atuação dos defensores da inovação no processo de implementação e o compromisso contínuo intensificam o processo de implementação e rotinização. O alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos influencia no processo de rotinização.

Recursos humanos: O sucesso do processo de rotinização depende da motivação, capacidade e competência dos indivíduos envolvidos. Aqui também se insere a importância do treinamento, sobretudo, treinamento em equipes.

Financiamento: Se houver financiamento contínuo destinado à implementação, é mais provável que a inovação seja implementada e rotinizada.

Comunicação intraorganizacional: Mais um elemento de influência positiva é a comunicação através da estrutura organizacional.

Redes interorganizacionais: Quanto maior a complexidade de um processo de implementação, maior será o peso das redes interorganizacionais no sucesso da implementação.

Feedback: Informações precisas e oportunas acerca do processo de implementação por meio de sistemas de revisão e de coleta de dados incrementam a chance de sucesso da rotinização.

Adaptação/reinvenção: O sucesso da implementação e rotinização se relaciona à capacidade de adaptações a contextos locais das inovações.

A seguir, apresenta-se o modelo conceitual que reúne os determinantes da difusão, disseminação e implementação de inovações na prestação de serviços de saúde e nas organizações de serviços de saúde, baseado na revisão sistemática de pesquisas empíricas empreendida por Greenhalgh *et al.* (2004). Ainda que situado no universo dos serviços de saúde, assinala-se a possibilidade de pesquisas futuras sobre difusão de inovações em organizações de serviços aproveitarem a clareira aberta pelo desenvolvimento da revisão sistemática de estudos empíricos.

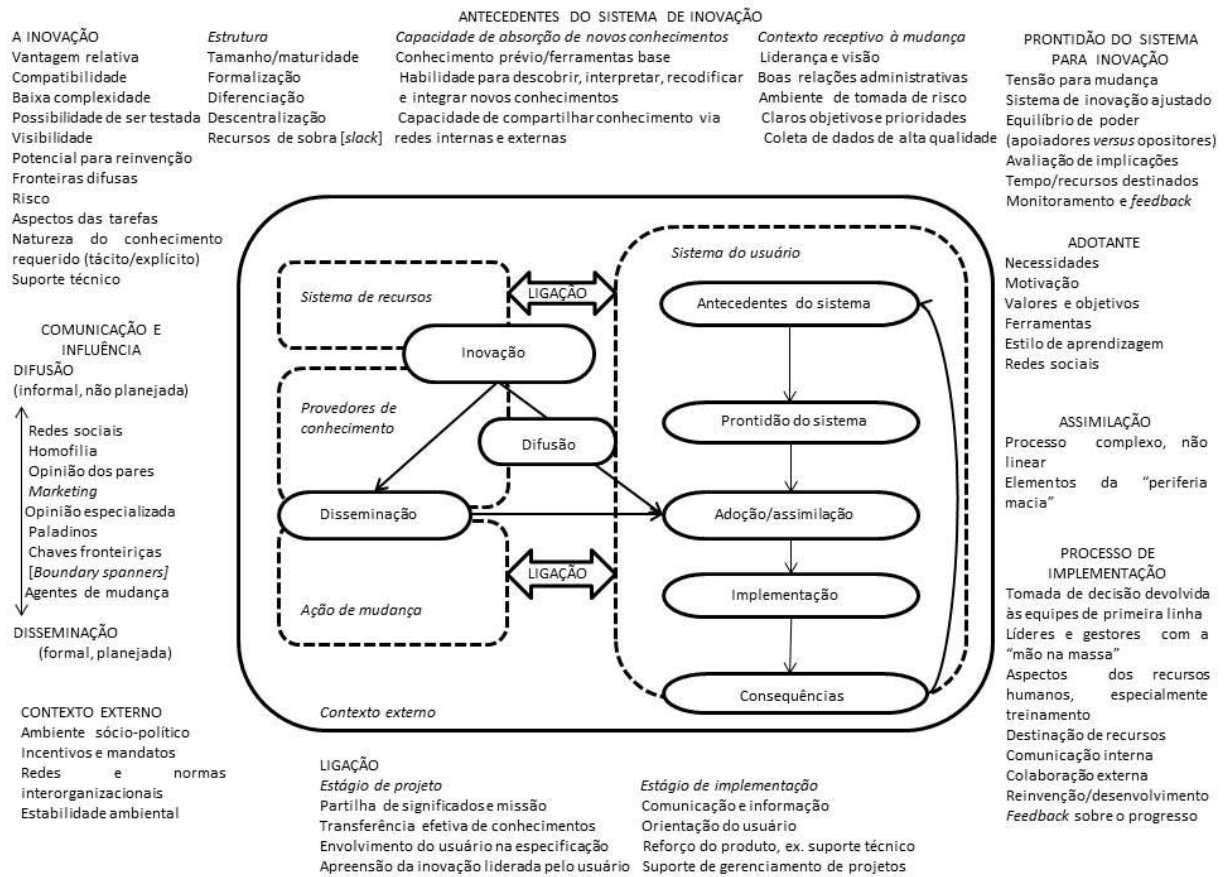


Figura 2 – Sumário esquemático das múltiplas influências na adoção e assimilação de inovações em serviços em saúde

Fonte: Greenhalgh *et al.*, 2004.

2.6 Difusão de inovações no setor público

Vries, Bekkers e Tummers (2014) propuseram revisão sistemática de literatura sobre inovação no setor público. Para tanto, analisaram 158 artigos e livros no período entre 1990 e 2014, categorizados segundo os seguintes temas: 1) definição de inovação, 2) tipos de inovação, 3) objetivos, 4) fatores que influenciam o processo de inovação (incluindo a adoção e o estágio de difusão), e 5) resultados.

Entre os fatores que influenciam o processo de inovação, os autores distinguem os fatores relacionados à geração ao processo de adoção/difusão. Com base em Damanpour e Schneider (2009, p. 497), a geração de inovação é descrita como “um processo que resulta em um resultado que é novo para uma população organizacional”. Adoção de inovação, com base em Rogers (2003, p. 5), é “o processo voluntário e/ou coercitivo por meio do qual uma organização passa de um primeiro conhecimento acerca de uma inovação para formar uma atitude em direção à inovação, para uma decisão de adotar ou rejeitar, para a implementação de uma nova ideia e a confirmação dessa decisão”.

Para a presente pesquisa, interessam os achados sobre os fatores que influenciam a fase de adoção e difusão do processo de inovação, em contraste com o processo de geração de inovação. Quase metade dos trabalhos estudados por Vries, Bekkers e Tummers (2014) – 70 ou 44% – abordaram a adoção e/ou difusão, fato que demonstra que a difusão e a adoção possuem bastante cobertura na literatura, ainda que alguns autores afirmem o contrário, como Hartley (2005). Por fim, Vries, Bekkers e Tummers (2014) apresentam seu modelo, conforme figura 3, para o estudo da inovação no setor público, que sintetiza os achados das pesquisas levantadas pela revisão de literatura.

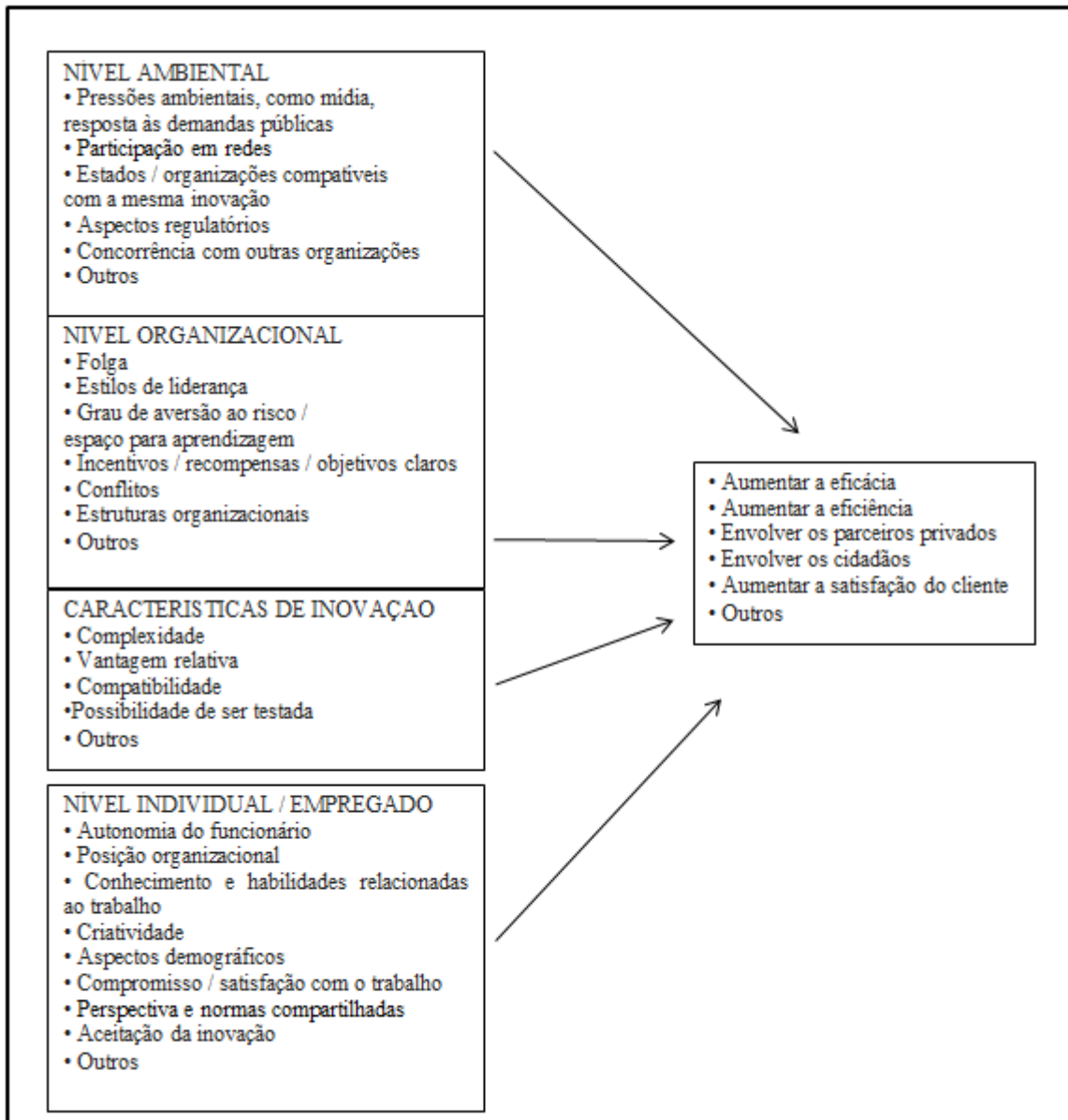


Figura 3 – Uma proposta de modelo empírico para inovação no setor público
 Fonte: Vries; Bekkers; Tummers, 2014, p. 22.

2.7 Proposta do sumário teórico-conceitual da pesquisa

O levantamento bibliográfico a fim de apreender possíveis teorizações sobre a difusão de inovações no setor público evidenciou que não há modelo pronto disponível para aplicação em pesquisas empíricas, por isso o esforço de somar formulações teóricas sobre a difusão de inovações construídas por Rogers (1983) – referência clássica sobre a temática e a terminolo-

gia adotadas na presente pesquisa – e sobre inovação e difusão de inovações em serviços às formulações teóricas sobre a inovação e da difusão de inovações no setor público. Como se viu nas subseções anteriores, Vries, Bekkers e Tummers (2014) apresentam modelo para a inovação no setor público que contempla a difusão de inovações, no entanto, mesmo que os autores afirmem que as pesquisas frequentemente abordam a difusão de inovações, a difusão é pouco abordada em seu próprio modelo. Greenhalgh *et al.* (2004), por sua vez, apresentam um denso modelo, especificamente voltado para a difusão de inovações em serviços de saúde, que não poderia ser rigidamente transposto para uma pesquisa sobre difusão de inovações em serviços públicos.

2.7.1 Conceitos relacionados à difusão de inovações no setor público

A seguir será sumarizado o repertório conceitual, a fim de avançar teoricamente na difusão de inovações em serviços públicos.

Difusão/disseminação: De acordo com Rogers (1983), prevalece o termo difusão tanto para o processo espontâneo quanto para o processo planejado de propagação de novas ideias. Greenhalgh *et al.* (2004) mantêm a distinção, assinalando o caráter planejado da disseminação e o caráter informal e passivo da difusão. Farah (2008) justifica a utilização do termo disseminação para tratar o processo em que uma iniciativa inovadora de uma organização pública é adotada por outro órgão ou por outras esferas da administração pública, além de apresentar termos como aprendizagem (*lesson drawing*) e transferência de políticas públicas. A fim de diferenciar o processo intraorganizacional do processo focalizado pelas pesquisas de Farah (2001, 2006a, 2006b, 2007, 2008), opta-se pela utilização do termo difusão na presente pesquisa.

Implementação: De acordo com Greenhalgh *et al.* (2004), a implementação consiste nos esforços ativos e planejados para integrar uma inovação no interior de uma organização. Rogers (1983), ao arrolar as etapas da adoção (individual) de uma inovação, menciona a implementação como penúltima etapa, seguida por confirmação. Koch e Hauknes (2005, p. 9), em sua definição de inovação no setor público, combinam implementação e disseminação – segundo a concepção que distingue esta da difusão: “implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais”. O critério inovação, no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, compreende a noção de implementação: “desenvolvimento e implementação de uma mudança significativa na forma como a organização realiza suas funções ou nos serviços que ela entrega para a própria administração” (ENAP, 2016, p. 16). Na definição desse critério, a implementação aparece como um processo interno, que beneficia tão so-

mente a organização, suposição aparentemente conservadora. Ainda é importante destacar que Rogers (1983) incluía a implementação como uma etapa da adoção (1 – conhecimento da inovação; 2 – persuasão quanto à adoção; 3 – decisão pela adoção da inovação; 4 – implementação; 5 – confirmação). No entanto, como a visão de Rogers (1983) é pautada pelo adotante individual e a presente pesquisa focaliza a adoção pela equipe, será utilizado o termo assimilação da inovação, com base em Greenhalgh *et al.* (2004) e Van de Ven *et al.* (1999), cujas etapas seriam a iniciação, o desenvolvimento e a implementação. Esse modelo, diferentemente do de Rogers (1983) não é linear, admitindo a complexidade da difusão de inovações em organizações.

Sustentabilidade/Institucionalização/Rotinização: Segundo Greenhalgh *et al.* (2004), sustentabilidade é o estágio em que a inovação se torna rotina até atingir a obsolescência. Aliás, a permanência ou a sustentabilidade de uma inovação contrariamente pode indicar que a organização não está aberta às inovações. Alberti e Bertucci (2006), utilizam o termo institucionalização, para assinalar que a inovação passou a integrar os processos, atividades, práticas, condutas ou cultura da organização que a implementou. É preciso não confundir sustentabilidade com continuidade, conceito este relacionado aos estudos de disseminação de inovações no setor público. Para Farah (2007), no Brasil é comum a descontinuidade de políticas e programas governamentais quando da mudança de gestão, principalmente aquelas relacionadas à troca de partidos políticos no poder. A abordagem de Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) aproxima sustentabilidade e continuidade ao abordar as iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação que permanecem ativas. Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane (2013), em desdobramento mais recente da densa pesquisa em difusão de inovações em serviços de saúde, identificam, além da institucionalização, a palavra-chave rotinização como correspondente à sustentabilidade.

2.7.2 Conceitos de inovação no setor público alinhados à difusão

A seguir são compilados os conceitos de inovação que compreendem aspectos ligados à difusão de inovações, fato que ressalta que há na literatura o entendimento de que a difusão é crucial para a inovação.

Quadro 3 – Conceitos de inovação que contemplam aspectos relacionados à difusão

Conceitos de inovação	Autores	Aspectos da difusão enfatizados
A difusão é crucial à inovação, para que esta atinja todo seu potencial de transformação econômica. Na trilogia “invenção inovação difusão”, a compreensão linear do processo situa a difusão como última etapa do processo de inovação.	Schumpeter (1985)	Ênfase na difusão tecnológica. A visão schumpeteriana clássica deu origem à perspectiva evolucionária ou neo-schumpeteriana que trata da difusão em estudos econômicos.
Ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção.	Rogers (1983) Walker; Damanpour; Devece (2010) Borins (2014) Walker (2014)	Ênfase no adotante; no caso de Rogers, no indivíduo adotante. Rogers realiza a revisão e a generalização teórica de pesquisas empíricas sobre a difusão das mais diversas áreas do conhecimento.
Inovação é uma forma específica de mudança: trata-se de uma mudança descontínua ou uma ruptura radical com o passado ou a introdução de novos elementos no serviço público – na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e ou novas ferramentas de gestão ou processo, que representam descontinuidade em relação ao passado.	Osborne; Brown (2005) Rogers (1983)	Ênfase na mudança continuada e adaptativa em nível organizacional e individual. A mudança deve estar continuamente se movendo, através de um ciclo de iniciação incerteza, transformação e rotinização.
Geração ou adoção de novas ideias, objetos ou práticas. A geração produz um resultado, que seria um produto, um serviço ou uma prática que pelo menos determinada população organizacional reconhece como novidade, ao passo que a adoção consiste no uso de um produto, um serviço ou uma prática nova para determinada unidade de adoção – indivíduo, equipe ou organização.	Walker; Damanpour; Devece (2010) Rogers (1983)	Ênfase na adoção e não somente na geração da inovação. Também se destaca o âmbito organizacional e a expansão da unidade de adoção de indivíduo para equipe ou organização.
Serviços, produtos, processos e métodos novos ou melhorados. Desde que representem novidade para a organização, podem ter sido desenvolvidos por outras organizações.	OCDE (2005) Bloch (2010) Hughes; Moore; Kataria (2011)	Ênfase na adoção e não somente na geração de inovação. Admite-se a ideia de “melhoria” junto à de novidade.
O desenvolvimento e a implementação de um novo produto, serviço, processo, tecnologia, política, estrutura ou sistema administrativo.	Damanpour; Schneider (2006) Walker (2007) Damanpour, Walker; Avellaneda (2009)	Ênfase na implementação.
Inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.	OCDE, 2005	Ênfase na implementação, na ideia de “melhoria” junto à de novidade e no âmbito organizacional. Nessa classificação, produtos abrangem bens e serviços.

Fonte: Elaboração própria.

2.7.3 Fatores que influenciam a difusão de inovações em serviços públicos

A seguir, será realizada a comparação entre os fatores que influenciam o estágio de adoção/difusão de uma inovação no setor público e os fatores que influenciam a adoção e assimilação de inovações na prestação de serviços de saúde e nas organizações que prestam esses serviços. O trabalho de Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane (2013) revisita o trabalho de Greenhalgh *et al.* (2004) na medida em que substitui o termo modelo conceitual de determinantes de difusão, disseminação e implementação por sumário esquemático de múltiplas influências na adoção e assimilação. Com base na revisão de literatura e nas peculiaridades da presente pesquisa, serão levantados fatores ligados mais às organizações e menos às características individuais dos adotantes, assim como, de modo distinto de Rogers (1983), os atributos da inovação não ganharão centralidade, mas serão verificados na fase empírica. É preciso reforçar a concepção de um sistema de inovação que considere a influência de diferentes contextos, bem como focalizar os processos organizacionais, o contexto e a cultura organizacional, além da criatividade ou capacidade de inovação dos indivíduos na organização.

Esta pesquisa, de acordo com Greenhalgh *et al.* (2004), pretende evitar os equívocos de pesquisas anteriores em difusão de inovações, entre os quais destacam-se para esta pesquisa os seguintes: 1) a restrição da análise ao adotante individual, desconsiderando a complexidade do processo de difusão de inovações em organizações; 2) a ideia de que a adoção está relacionada a traços invariáveis de personalidade dos indivíduos adotantes; 3) a tendência em transpor achados de pesquisas em difusão para contextos distintos. Esse terceiro ponto, é fundamental para a presente pesquisa, pois assinala o risco de generalizações de modelos que consideram justamente fatores e determinantes construídos em outras pesquisas empíricas.

A inclusão de elementos de estudos anteriores ou clássicos no sumário, ligados, por exemplo, aos atributos da inovação de Rogers (1983), não terá por objetivo reforçar o caráter essencialista da inovação, mas submetê-los à compreensão da inovação como processos dependentes das relações humanas afetadas pelo contexto e da difusão de inovações como um processo orgânico e adaptativo, no qual tanto a organização adapta-se à inovação quanto a inovação é adaptada para a organização.

2.7.3.1 Fatores relacionados aos atributos da inovação

Com vistas a evitar a conceituação essencialista dos atributos da inovação, que obscurece a multiplicidade da percepção humana na difusão de inovações, destacam-se os seguintes atributos de Rogers (1983), levantados por Greenhalgh *et al.* (2004) e por Vries, Bekkers e Tummers (2014), somados a outros que relativizam a perspectiva essencialista, arrolados por Greenhalgh *et al.* (2004):

Quadro 4 – Fatores de difusão relacionados aos atributos da inovação

Atributos clássicos (ROGERS, 2003)	Aspectos de pesquisas recentes (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004)
Complexidade	Risco
Vantagem relativa	Extensão/suporte
Compatibilidade	Reinvenção (baseado em Rogers, 2003)

Fonte: Elaboração própria.

Adoção por indivíduos x Assimilação pelo sistema

Com base em Greenhalgh *et al.* (2004), serão afastadas as concepções, vinculadas a Rogers (1983), que limitam: 1) as inovações aos produtos (desconsiderando o caráter procesual da inovação), 2) a unidade de adoção ao indivíduo e 3) a difusão à imitação. Corrobora-se, assim, o termo assimilação em substituição ao termo adoção a equipe, departamento ou organização em substituição ao indivíduo, além de o processo ser reconhecido como orgânico e não linear.

Quadro 5 – Distinção conceitual entre os termos assimilação e adoção

Assimilação	Adoção
<p>Processo formal de tomada de decisão, que inclui fases de avaliação e esforços planejados e sustentados para a implementação. Processo centrado na equipe, e não no indivíduo, e no âmbito organizacional.</p> <p>Modelo orgânico, não linear, desorganizado, em que se admite o movimento de ir-e-vir entre as seguintes fases:</p> <p>Iniciação – Desenvolvimento – Implementação</p>	<p>Processo centrado no indivíduo, linear, pautado pela imitação e subdivisão entre adotantes individuais e retardatários – que, segundo Greenhalgh <i>et al.</i>, não possui fundamentação empírica). O processo obedece às seguintes etapas:</p> <p>Consciência – Persuasão – Decisão – Implementação – Confirmação</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Greenhalgh *et al.* (2004) e Van de Ven *et al.* (1999).

2.7.3.2 Fatores relacionados à implementação e à sustentabilidade/institucionalização/rotinização

A seguir serão listados os elementos ligados às fases de difusão de inovações. Destaca-se em Vries, Bekkers e Tummers (2014) os fatores organizacionais que influenciam a difusão e em Greenhalgh *et al.* (2004) a seleção de determinantes relacionados ao que os autores designam por implementação e, secundariamente, rotinização:

Quadro 6 – Fatores de difusão relacionados às fases de implementação e rotinização

Recursos de sobra organizacional
Flexibilidade e descentralização na organização
Alinhamento entre alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos
Comunicação intraorganizacional (estrutura de redes)
Feedback/sistemas de revisão
Adaptação/reinvenção da inovação

Fonte: Elaboração própria com base nos estudos de Vries, Bekkers e Tummers (2014) e Greenhalgh *et al.* (2004).

O contexto externo ou fatores ambientais

Destacam-se as formulações relacionadas ao contexto político e também às redes interorganizacionais. Para a presente pesquisa, esses fatores serão considerados à medida que influenciarem o processo intraorganizacional de difusão, sem considerar, portanto, a difusão interorganizacional, que na literatura é denominada disseminação.

Quadro 7 – Fatores de difusão relacionados ao contexto externo

Participação em redes interorganizacionais
Pressões públicas
Diretivas políticas
Financiamento

Fonte: Elaboração própria.

2. 8 Sumário teórico-metodológico aplicado na pesquisa

Os modelos de Greenhalgh *et al.* (2004) e Vries, Bekkers e Tummers (2014) se voltam a análises setoriais e, assim, não consideram a difusão do ponto de vista interorganizacional – ou tão somente organizacional (HARTLEY, 2016). Desse modo, o sumário teórico-conceitual

visa permitir a análise da difusão de inovações em serviços públicos sob perspectiva organizacional quanto à assimilação e à sustentabilidade da inovação para que se possa nortear a avaliação da ocorrência da difusão em organizações públicas. Assim, admite-se que as próprias experiências no setor público possam oferecer novos subsídios para a consolidação de parâmetros e critérios de verificação de sua difusão. A abordagem multinível proposta por Greenhalgh *et al.* (2004) interessa particularmente a esta pesquisa por apresentar distintas perspectivas de análise da difusão, não se referindo apenas ao indivíduo, mas propondo uma abordagem organizacional do fenômeno. Para tanto, mobilizam-se também as formulações de autores que tratam da perspectiva organizacional, como Meyer e Goes (1988) e Van de Ven *et al.* (1999), que empregam o termo “assimilação” em substituição ao termo “adoção”. A assimilação compreenderia, assim, as fases que levam à implementação de uma inovação.

Entre as principais contribuições dos trabalhos de Greenhalgh e seus colaboradores (2004), destaca-se sua terminologia. Assim, distingue-se, por exemplo, o termo adoção, empregado para a investigação do fenômeno da difusão no indivíduo, e o termo assimilação, para a investigação do mesmo fenômeno sob a perspectiva organizacional. Com efeito, a proposição do método da metanarrativa em revisão sistemática (GREENHALGH *et al.*, 2005) para a análise da difusão contribuiu mais significativamente para a consolidação de um estatuto teórico-conceitual em difusão de inovações, visto que esse método aborda tópicos conceituados de modo diverso por diferentes grupos de pesquisadores para construir uma narrativa abrangente que confira destaque à perspectiva multidisciplinar. Este aspecto, é crítico para a construção do modelo proposto nesta pesquisa, que se volta a serviços públicos naturalmente multidisciplinares em suas manifestações, tendo em vista a larga amplitude de temáticas associadas aos casos do Prêmio ENAP.

Opta-se pela distinção de etapas validada por Greenhalgh *et al.* (2004): iniciação - desenvolvimento – implementação, seguida da sustentabilidade, distinção que pode ser caracterizada por rotinização (GREENHALGH *et al.*, 2004; 2013) e institucionalização (ALBERTI, BERTUCCI, 2006; GREENHALGH *et al.*, 2013). Além do referencial já apresentado, consideram-se, também, os trabalhos de Rogers (1983), Sugarhood *et al.* (2014), por sua revisita às variáveis originalmente elencadas por Greenhalgh *et al.* (2004; 2013) e Farah (2006), por sua manifestação em serviços públicos. Além destes, também compõem o modelo as dimensões e variáveis elencadas por Damanpour e Schneider (2008), Hartley e Benington (2006), Hartley e Rashman (2007), Rashman, Withers e Hartley (2009), Hartley (2016), Brown (2010), Brown e Osborne (2013). As contribuições de cada trabalho e sua classificação são apresentadas no Quadro 8.

Propõe-se, assim, com base na revisão de literatura, um sumário esquemático para estudo da difusão de inovações aplicável à realidade dos serviços públicos, que mobiliza conceitos e a terminologia, e as variáveis que influenciam a difusão de inovações em serviços públicos levantadas a partir dos fatores provenientes da revisão bibliográfica. O sumário é explicado em sua concepção teórica que conta com duas dimensões e dez variáveis, conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Proposta do sumário com dimensões e variáveis que influenciam a difusão de inovações em serviços públicos

	Variáveis	Definições	Autores
Características da organização	Sobra organizacional	Os recursos de uma organização, além dos requisitos mínimos para manter as operações (DAMANPOUR, 1991).	Damanpour (1991); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Walker (2006); Vries; Bekkers; Tummers (2014)
	Flexibilidade e descentralização na organização	O caráter adaptável e flexível da estrutura organizacional, assim como a capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais abraçarem decisões descentralizadas reforçam o sucesso da implementação e aumentam a probabilidade de rotinização (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	Rogers (1983); Van de Ven <i>et al.</i> (1999); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004)
	Alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos	O apoio da alta administração, a atuação dos defensores da inovação no processo de implementação e o compromisso contínuo intensificam o processo de implementação e rotinização. O alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos influenciam o processo de rotinização (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Damanpour; Schneider, (2008); Walker; Damanpour; Devece, (2011)
	Comunicação inter e intraorganizacional em redes	A difusão de inovações é influenciada pelas redes sociais no interior da organização e entre organizações. Redes horizontais, por exemplo, privilegiam a comunicação entre pares, ao passo que redes verticais favorecem a transmissão entre diferentes níveis (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004)	Rogers (1983); Valente (1996); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004)
	Capacidade de assumir riscos	A capacidade de assumir riscos vai determinar a possibilidade de a inovação ser assimilada, haja vista que, por mais segura que pareça, há sempre um grau de incerteza nas inovações (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Brown (2010); Brown; Osborne (2013)
	Aprendizagem/ conhecimento organizacional	A aprendizagem, que envolve o âmbito organizacional e o âmbito interorganizacional, é considerada fundamental para a melhoria dos serviços públicos (RASHMA; WITHERS; HARTLEY, 2009). Greenhalgh <i>et al.</i> (2004) mencionam a capacidade de absorver novos conhecimentos como uma capacidade sistematicamente organizacional.	Hartley; Benington (2006); Hartley; Rashman (2007); Rashman; Withers; Hartley (2009); Hartley (2016)
Características da inovação	Adaptação/reinvenção	Capacidade de a inovação sofrer adaptações a contextos locais (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004)
	Complexidade	Corresponde ao grau de dificuldade que os potenciais adotantes apresentam em compreender a inovação (ROGERS, 1983).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)
	Vantagem relativa	Indicador que resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que antes vigorava e foi substituído. A vantagem pode ser organizacional, econômica, social, por exemplo, e indica a superioridade da inovação (ROGERS, 1983).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)
	Compatibilidade	Segundo Rogers, trata-se do “grau pelo qual uma inovação é percebida como consistente em relação aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (1983, p. 15).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)

Fonte: elaboração própria.

3. MÉTODOS

Esta pesquisa se iniciou com extensa revisão bibliográfica com o propósito de mapear a produção científica prévia sobre difusão de inovações e suas possíveis aplicações a serviços públicos. A fim de selecionar trabalhos cuja abordagem se aproximasse da difusão de inovações em serviços públicos, foram realizadas buscas por bibliografia nas seguintes bases de dados: *Proquest e JStor*, além das plataformas de pesquisa ligadas às editoras *Elsevier (Science Direct), Emerald, Routledge, Sage e Scopus*. Também foram realizadas pesquisas complementares no Google Acadêmico e nas referências bibliográficas dos artigos mais relevantes entre os achados. Foram selecionados artigos e livros em inglês, revisados por pares, no caso de artigos científicos com delimitação temporal de 1991 a 2017 e utilizadas as seguintes combinações de palavras-chave: “*diffusion*”, ou “*adoption*”, ou “*implementation*”, ou “*sustainability*”, ou “*institutionalisation*”, ou “*routinisation*”; “*innovation*”, ou “*innovations*”; e “*public services*”, ou “*public sector*”, ou “*services*”.

Foram selecionados trabalhos teóricos que compilassem fatores e modelos relacionados à difusão de inovações em serviços e à difusão de inovações em serviços públicos/setor público e, secundariamente, trabalhos empíricos que se prestassem à identificação de fatores de influência, compreendendo que esses não alcançam *status* de determinantes, ou seja, a identificação desses não indica que a difusão será garantida, mas auxilia a avaliar a ocorrência ou a predisposição à difusão. Definiu-se o início da busca em 1991, ano em que Damannpour (1991) publicou sua meta-análise sobre fatores da inovação organizacional, o que representou um marco da pesquisa em inovação do ponto de vista organizacional e ao qual seguiram outros estudos (DAMANPOUR, 1992, 1996), lançando as bases da perspectiva organizacional. A busca foi delimitada, portanto, entre 1991 e 2017. O principal interesse era abordar o âmbito organizacional, e não individual, em superação à proposição da obra clássica de Rogers (1983), a fim de que a presente pesquisa pudesse propor soluções para a administração pública, com base na avaliação das experiências vencedoras no Concurso Inovação no Setor Público.

Considerando que o objeto de estudo desta pesquisa se compõe a partir da compreensão de diversos sujeitos sobre a difusão de inovações, como avaliadores externos, que são especialistas com notório saber em inovação e gestão pública e responsáveis pelas iniciativas premiadas –, entende-se que o fenômeno objeto de estudos pode ser compreendido por meio de construção coletiva. Assim, opta-se por uma abordagem de pesquisa de natureza qualitativa

por entender que, para compreender o fenômeno social, é necessário observar e compreender os significados atribuídos pelos sujeitos (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Além da caracterização do estudo como qualitativo, é possível definir seu caráter descritivo, pois, embora se constatem lacunas no fenômeno analisado – a difusão de inovações no setor público –, os procedimentos de investigação levam em conta a entrevista como instrumento de pesquisa e o estudo de caso, considerando também as opiniões dos participantes envolvidos, as rotinas e práticas administrativas, que resultam em um estudo destacadamente descritivo, tendo em vista que há aspectos do fenômeno não inteiramente desconhecidos, acessíveis aos sujeitos de pesquisa e à pesquisadora (RICHARDSON, 1999). Portanto, trata-se de pesquisa qualitativa, caracterizada por estudo descritivo.

3.1 Caracterização da pesquisa

A presente pesquisa e sua coleta empírica se dividem em duas etapas:

- i) A primeira etapa da pesquisa consistiu na realização de entrevistas com cinco membros da avaliação externa, a fim de investigar suas percepções a respeito da difusão de inovações, além dos critérios objetivos de avaliação e das orientações que recebem da ENAP. Paralelamente, junto ao comitê gestor do Concurso, foram pesquisados os documentos institucionais vinculados à premiação para realização de análise documental. Optou-se por conduzir entrevistas semiestruturadas, permitindo certa liberdade discursiva ao entrevistado, mas tendo por norte aspectos relacionados à difusão de inovações e ao modo como os entrevistados reconhecem essa temática no Concurso. As entrevistas foram realizadas com 5 especialistas e professores que compõem o Comitê Técnico da 20ª edição do Concurso, que foi finalizado em setembro de 2017. No momento das entrevistas, as dimensões sumarizadas no modelo teórico-conceitual foram submetidas à apreciação dos especialistas, para que eles as avaliassem quanto à inserção de critérios da ocorrência da difusão nos parâmetros avaliativos da ENAP. O roteiro destas entrevistas está no Anexo 1.
- ii) A segunda etapa da pesquisa empírica consistiu na seleção e análise das 16 iniciativas premiadas com o primeiro lugar nas edições entre 2000 e 2016, a fim de identificar, junto aos entrevistados, o alcance da difusão no interior das organizações contempladas pelo Concurso Inovação. Os entrevistados foram indivíduos re-

presentantes das organizações que receberam esses prêmios nos anos anteriores. Nesta etapa, visou-se responder aos seguintes questionamentos norteadores: qual é a percepção dos principais envolvidos nas experiências inovadoras acerca da difusão de inovações? Como se deu, se tiver ocorrido, o processo de difusão das inovações premiadas? É possível afirmar que houve um processo bem-sucedido de difusão? O roteiro de entrevistas desenvolvido para esta etapa consta do Anexo 2.

3.2 Descrição da organização e iniciativas selecionadas para a fase empírica

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é uma escola de governo, do Poder Executivo Federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública para servidores públicos federais. O Concurso Inovação no Setor Público é promovido anualmente, desde 1996, pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

O processo de seleção das iniciativas é realizado em três etapas: triagem de conformidade – observação dos requisitos constantes no edital; avaliação preliminar externa – seleção pelo comitê julgador, de até 30 iniciativas finalistas, que participarão da etapa final de avaliação; e avaliação final entre os pares – apresentação oral das iniciativas finalistas, realizada por um representante de cada equipe, seguida da seleção pelos pares, por meio de voto, das cinco melhores iniciativas de cada categoria.

A seguir, apresentam-se os títulos de todas as experiências que serão analisadas. Justifica-se a exclusão das edições entre 1996 e 1999 por não haver ordem de premiação e sobretudo por os critérios de avaliação à época ainda serem inespecíficos, consistindo o Concurso apenas em um instrumento de incentivo à inovação, decorrente dos princípios norteadores da reforma administrativa do Estado (FERRAREZI, AMORIM, TOMACHESKI, 2010).

Quadro 9 – Experiências premiadas analisadas na segunda etapa da pesquisa empírica

Conc	Ano	Título da iniciativa	Órgão	Área temática
20	2016	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de produtos estratégicos do SUS	Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE)	Arranjos institucionais para coordenação; implementação de políticas públicas.
19	2015	Veículo de Diagnóstico de Rodovias (VDR)	Ministério dos Transportes (MT). Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	Melhoria dos processos de trabalho.
18	2014	Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	Atendimento ao cidadão.
17	2013	Teleassistência em rede para regiões remotas: melhorando o acesso da população à atenção especializada em saúde	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Hospital das Clínicas (HC).	Teleassistência; Tecnologia da informação; Atendimento ao cidadão.
16	2012	e-Processo: Processo Administrativo Digital	Receita Federal do Brasil (RFB). Coordenação-Geral da Arrecadação e Cobrança	Processo administrativo digital; Documento digital; Governo eletrônico; Transparência governamental; Melhorias dos processos de trabalho.
15	2011	A estratégia de saúde da família	Ministério da Saúde (MS). Departamento de Atenção Básica	Arranjos institucionais para coordenação; implementação de políticas públicas.
14	2010	Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; Educação básica; Avaliação; Rendimento escolar; Plano de desenvolvimento da educação; Monitoramento de políticas públicas.
13	2009	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)	Ministério da Educação (MEC).	Planejamento, gestão e desempenho institucional; gestão estratégica.
12	2008	Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	PDA; Censo; Computadores de mão; Coleta de dados; IBGE; Gestão da Informação.
11	2007	A gestão da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação na Eletronorte	Eletronorte. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletrobras).	Pesquisa; Desenvolvimento tecnológico; Inovação; Indústria brasileira; Energia elétrica; Royalties; Desempenho institucional; Gestão estratégica; Planejamento.

10	2006	Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Goiás.	Educação sanitária; Saúde humana; Meio ambiente; Agrotóxicos; Cidadania; Solidariedade; Agricultores.
9	2005	Sistema radar comercial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).	Planejamento e gestão estratégica; Planejamento, gestão e desempenho institucional.
8	2004	Catálogo, uma ferramenta para a logística	Ministério da Defesa Secretaria de Logística e Mobilização.	Gerenciamento de informações; gestão da informação.
7	2003	Contrato de safra: a regularização das relações de trabalho dos safristas	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Delegacia Regional do Trabalho em Goiás (DRT-GO).	Articulação de parcerias; arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas.
6	2002	Avaliação dos postos de trabalho e remuneração por competências: as funções comissionadas Técnicas	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão.	Desempenho técnico; postos de trabalho.
5	2001	Sistema Nacional de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (SAGA)	Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal.	Governança eletrônica.
4	2000	Emissão de Certidão Negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via internet	Receita Federal do Brasil (RFB). Secretaria da Receita Federal.	Governança eletrônica.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ENAP (2017).

3.3 Coleta das evidências

A pesquisa utilizou uma combinação de fontes que incluíam tanto evidências primárias quanto secundárias. As primárias foram levantadas por meio de entrevistas semiestruturadas e as secundárias foram obtidas por meio de consulta de dados no banco de dados da ENAP. Foi feita análise das publicações e documentos, disponíveis ao público em geral, que apresentam os relatos das experiências vencedoras, disponibilizadas no Portal da ENAP. Analisou-se, por exemplo, o edital de participação do concurso e o manual do candidato.

A entrevista é um evento dialógico que pode promover reformulação metodológica capaz de desenvolver a prática de pesquisa e conceber novas situações de conhecimento (GODOI; MATTOS, 2010). E as entrevistas com especialistas focalizaram na capacidade do especialista (FLICK, 2009). Para tanto, utilizaram-se entrevistas semiestruturadas e o pesquisador teve o foco na capacidade do especialista em obter informações potencialmente relevantes e as mais restritas.

Então, para a coleta de evidências na primeira etapa da investigação empírica, procedeu-se com as entrevistas com especialistas de notória especialização em gestão de políticas públicas e atuação destacada em atividades correlatas e responsáveis pela avaliação das iniciativas inovadoras. Teve como finalidade a compreensão e comparação dos seguintes aspectos: entender o processo de avaliação das iniciativas inovadoras – procurar identificar como ocorre a avaliação, como é composto o comitê avaliador e como são mensurados os critérios de avaliação conforme o edital do concurso; e, se é incluído o desempenho da difusão – buscar perceber se há indicadores de difusão na avaliação das iniciativas premiadas e, também, se estes potencializam a geração de inovação.

Com os especialistas, foram feitas as entrevistas no mês de dezembro de 2017, com cinco especialistas que participaram do 20º Concurso, sendo que 3 dos que participaram tiveram mais de uma participação no Comitê de avaliação do prêmio ENAP.

Para coleta de evidências da segunda etapa empírica, foram inicialmente selecionadas 16 iniciativas inovadoras para entrevistas com os seus respectivos responsáveis atuais. Da lista de inicial, como foi relatado na seção que trata da coleta de dados, foram retiradas duas iniciativas sobre as quais não foram obtidas informações por meio dos e-mails e telefonemas e, como consequência, sobre cujos processos de coordenação intraorganizacional não foram obtidas informações. Foram realizadas 14 entrevistas presenciais de acordo com o roteiro (Anexo 2), nos meses de dezembro de 2017 e janeiro de 2018. No primeiro contato, foi envia-

do um e-mail com intuito de saber se essa iniciativa ainda encontrava-se vigente, e em caso positivo, o nome do atual responsável pela iniciativa. E, posteriormente, após saber se as iniciativas perduravam, foi enviado outro e-mail como resposta solicitando uma entrevista com o atual responsável.

As iniciativas selecionadas têm sede em Brasília no Distrito Federal; no Rio de Janeiro no Estado do Rio de Janeiro; e em Belo Horizonte no Estado de Minas Gerais. As entrevistas foram presenciais e ocorreram dentro das organizações, no local de trabalho dos entrevistados, com exceção das duas em que as organizações não se situam em Brasília, sendo por via telefônica, que possui características muito próximas da troca verbal existente numa entrevista presencial (FLICK, 2009).

As entrevistas foram transcritas integralmente. Nesse sentido, foram feitas gravações das entrevistas que tiveram uma duração total de 12 horas e 40 minutos, sendo que a média das entrevistas ficou em torno de 53 minutos.

3.4 Tratamento das evidências

Em seguida, para tratamentos das transcrições das entrevistas, o método de pesquisa utilizado foi a Análise de Conteúdo. Para Bardin (1977), o método compreende três etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição de procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação desses procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação. Nesta última fase, suposições poderão ser confirmadas ou não. Desse modo, analisam-se as informações traduzindo-as em termos de categorias analíticas.

Bardin (1977, p. 158) informa que “a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado, tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, mas com aplicação diferente”. E, nesta pesquisa, a análise centra-se na interpretação das entrevistas que, segundo Flick (2009, p. 158), “a interpretação das entrevistas com especialistas visa, principalmente, a analisar e comparar o conteúdo do conhecimento do especialista”.

Para a análise de conteúdo da primeira etapa de coleta empírica, junto aos especialistas do comitê avaliador do prêmio ENAP, foram definidas três categorias de análise a priori (FLICK, 2004) representativas das dimensões e variáveis sumarizadas no sumário teórico: as manifestações empíricas do papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos; papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no Prêmio

ENAP com duas dimensões: i) Características da organização (composta por seis variáveis) e ii) Características da inovação (composta por quatro variáveis); e limitações da metodologia do Prêmio ENAP de inovações em serviços públicos. E para análise junto as responsáveis pelas iniciativas ganhadoras do prêmio ENAP, as duas categorias temáticas definidas a priori: análise das organizações e da sua dinâmica inovadora a partir de informações dos entrevistados; e as manifestações empíricas das duas dimensões explicativas da difusão de inovações em serviços públicos: i) Características da organização (composta por seis variáveis) e ii) Características da inovação (composta por quatro variáveis).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir serão apresentados os resultados da sua coleta empírica da presente pesquisa na seguinte ordem: análise e resultados aplicados na avaliação do prêmio juntamente e após a análise e discussão dos 14 casos das iniciativas premiadas.

4.1 Análise e discussão de resultados aplicados ao Prêmio ENAP juntamente aos especialistas

Apresentam-se as análises de acordo com as três categorias temáticas definidas a priori: papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos; papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no Prêmio ENAP; e limitações da metodologia do Prêmio ENAP de inovações em serviços públicos.

As entrevistas foram realizadas com cinco especialistas que compuseram o Comitê Técnico da 20ª edição do Concurso (ano 2015) entre outubro e dezembro de 2017. Seus perfis são descritos no Quadro 10.

Quadro 10 – Perfil dos entrevistados

Entrevistados	Formação/atuação atual profissional
E1	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atualmente Coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
E2	Doutora na área de psicologia organizacional e do trabalho. Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), atua como assessora especial do procurador geral no Ministério Público.
E3	Mestre em Economia e diretor do escritório da Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL) em Brasília.
E4	Doutor em Administração, atua na área de ensino e pesquisa em Administração Pública na ENAP.
E5	Especialista em Gestão de Projetos na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)

Fonte: elaboração própria.

4.1.1 Papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos

Durante as entrevistas, os especialistas foram convidados a opinar sobre o papel desempenhado da difusão no processo de inovação em serviços públicos no contexto do Prêmio ENAP. Esses resultados, suas discussões e reflexos sobre a teoria são sumarizados no Quadro 11.

Quadro 11 – Falas sobre o papel da difusão no processo de inovação

Entrevistados	Falas
E1	<i>Uma inovação só se consolida quando ganha uma institucionalidade, no caso da administração pública, é particularmente crítico. A administração pública é por natureza muito normatizada e muito hierarquizada, assim, ocorre frequentemente que os aspectos de natureza legal e normativa sejam pontos críticos para uma inovação acontecer ou não.</i>
E2	<i>Desconheço a literatura de administração, inovação, atuo mais nas dimensões de produtividade, externalidades, economia de escala, estudos microeconômicos do que necessariamente de administração em organizações. A difusão é uma questão temporal porque, [em] um prêmio de inovação, você está atrás de uma novidade, então são coisas que ainda não devem ter muito histórico de difusão.</i>
E3	<i>Acredito que sim, e a difusão, ela vai ganhar escopo, força, quando os resultados são apresentados e são valorizados, então, na medida em que dentro da organização se identifica que tem uma vantagem e um custo-benefício em aderir a uma determinada prática ou é vantajoso em relação a prática atual. Alguns estudos norte-americanos de difusão mostram muito isso, à medida que os municípios ou estados vão apresentando resultados positivos a partir de uma determinada política pública, os outros tendem a replicar, tendem a aderir, então a fase onde a difusão é mais praticada é após os resultados serem reconhecidos por um grupo maior, saírem do escopo organizacional.</i>
E4	<i>A difusão é importante para qualquer processo de aprendizado, de transferência de aprendizado, e eventualmente também para inovação. A difusão, hoje, na sociedade do conhecimento na era digital passa a ser fundamental, quanto mais conseguirmos compartilhar e difundir, enfim, mais conseguimos gerar até, assim, melhorias no próprio processo que está sendo difundido, na medida em que os outros replicam, isso vai melhorando, é o próprio processo de melhoria contínua, assegura o próprio processo de melhoria.</i>
E5	<i>Acredito na existência de vários “elementos precípuos” para consolidar a inovação no setor público, entre eles a “difusão” certamente comparece, mas há outros com igual importância, como a geração de resultados, a eficiência, a sustentabilidade e o impacto organizacional.</i>

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A identificação de E1 com a temática da difusão é evidenciada quando ele menciona a importância da difusão, sob o ponto de vista de Rogers, na discussão acerca da inovação. E1 demonstrou grande familiaridade com a terminologia e os conceitos relacionados à difusão. Observe-se, por exemplo, que, entre os critérios de avaliação, ele destaca a sustentabilidade, não de acordo com a proposta do Concurso, mas dentro da abordagem conceitual da difusão:

Grau de sustentabilidade da inovação é algo também um pouco subjetivo, porque muitas dessas inovações são muito novas, então as dificuldades de se mensurar se elas vão se manter no decorrer do tempo, e como é que o avaliador, que não faz parte do processo de implementação consegue mensurar isso, muitas vezes nem o implementador consegue, mas são variáveis, eu acredito que importantes. (E1).

Embora E1 admita que a sustentabilidade em acepção socioambiental faça parte de uma terminologia muito em voga na atualidade, ele afirma que a ENAP apresenta o esforço de avaliar a sustentabilidade sob o ponto de vista da institucionalização e rotinização. É interessante notar como ele aborda que a permanência pode significar obsolescência de uma iniciativa que deixou de ser inovadora, justamente em virtude de sua permanência ao longo do tempo:

Existe um estudo da ENAP, um caderno ENAP que a gente tenta avaliar sustentabilidade e existem diversas limitações para mensurar por duas razões, uma por ques-

tões metodológicas, como é que você avalia sustentabilidade e muitas vezes equipes se alteram demais, você não sabe se a política está sendo implementada da maneira que ela foi concebida, e a segunda muitas vezes a iniciativa é tão inserida já na prática cotidiana que ela deixa de ser inovadora, então transparência hoje em dia o portal da transparência não é mais inovador, ele foi inovador dez anos atrás, hoje não é mais porque todo mundo já faz, então ela não é mais percebida como inovadora, essas são as limitações em discutir sustentabilidade de processos inovadores. (E1).

E1 ressalta que os critérios de avaliação do Concurso consistem em indutores da inovação e não propriamente em critérios que visam a mensurar resultados de processos inovadores na administração pública.

O reconhecimento da importância dos critérios avaliativos por E1 esbarra na dificuldade de esses critérios serem objetivamente mensurados. Quando ele aborda, por exemplo, o grau de replicabilidade, ele reflete sobre a seguinte dificuldade do avaliador:

Quanto mais replicável uma política pública, uma inovação, o que for, mais valor ela agrega, mais relevante ela tende a ser e maior a tendência de ela ser premiada, ser considerada cada vez mais inovadora, agora, a nossa capacidade de avaliar a replicabilidade dela, no caso os avaliadores é um pouco limitada, porque a gente não conhece os desafios, as dificuldades da implementação dela na prática, mas de fato é uma dimensão importante, uma vez que quanto mais difundida, mas importante é essa avaliação, então eu acho interessante esse tipo de critério também. (E1).

Quando E1 é questionado sobre as distinções entre difusão intraorganizacional e interorganizacional, ele segue a literatura predominante que se volta à dinâmica interorganizacional, sem observar mais detidamente as características da difusão intraorganizacional. Para o entrevistado, há inovações que se limitam à organização e há inovações que podem e devem ser replicadas, daí a relevância de o Prêmio atuar na divulgação de experiências que possam ser assimiladas por outras organizações. No entanto, o Prêmio não pode se limitar a valorizar somente as iniciativas que possam ser replicadas em outras dimensões. Ele cita uma campanha de vacinação como exemplo:

Eu acho que difusão é um elemento a mais na prática inovadora, agora se a prática foi muito bem sucedida numa organização e ela não pode ser difundida por uma razão de especificidade da política, vamos dar um exemplo, esse de vacinação, na prática essa política foi reconhecida como muito valorosa, muito inovadora porque ela melhorou o alcance da inovação no âmbito dessa política específica, ela não pode ser replicada para nenhuma outra organização porque nenhuma outra organização faz vacinação, só Ministério da Saúde faz, então o fato de ela não ser difundida não quer dizer que ela é menos inovadora, ela é inovadora para esse tipo de política, então a difusão ela pode ser escalada, ela pode gerar mais valor se ela estiver de acordo com as características dessa inovação, se ela for muito específica ela não vai ser difundida (E1).

Nesse sentido, o entrevistado entende a função desempenhada pelo Concurso Inovação na difusão, e não necessariamente entende que a difusão possa ser mensurada e avaliada, ainda que subjetivamente, no Concurso. Este funciona como uma plataforma de divulgação, a partir da qual as inovações se difundirão ou não se difundirão. Nesse sentido, a difusão é pós-premiação e somente as premiações podem conferir visibilidade para que de fato ocorra a

difusão, que, de acordo com a compreensão do entrevistado, depende da comunicação e da partilha de experiências fomentada por concursos como o da ENAP. Somente se as iniciativas, de maneira ampla, tivessem acesso a plataformas de divulgação, seria possível investigar por que algumas difundem e outras não, ou seja, por que algumas são assimiladas por outras organizações e outras não:

Eu acho que esses prêmios tem uma contribuição muito grande na transparência, na divulgação de processos de difusão, mas o que falta na minha opinião é uma política clara em alguns casos de divulgação e disseminação dessas experiências, a gente no Brasil, no caso da administração pública brasileira a gente tem esse prêmio há mais de vinte anos, mas a gente tem poucos prêmios de inovação no âmbito de, digamos, subnacionais, estados e municípios, considerando que a gente tem mais de cinco mil municípios. Seria ótimo que tivessem prêmios voltados para governos locais justamente para intensificar processos de difusão no âmbito municipal, e aí sim a gente teria condições de avaliar quais iniciativas e quais inovações são mais difundidas e quais menos, como a gente não tem esses prêmios, eu tenho pouca capacidade de mensurar isso entre esses municípios as políticas federais a gente conseguem, por exemplo, programa de saúde da família, programas que pressupõe adesão do município, a gente consegue porque o governo federal controla, mas os que são feitos no nível local a gente não consegue mensurar por falta de informação (E1).

Os estudos norte-americanos de difusão mostram muito isso, na medida em que os municípios ou estados vão apresentando resultados positivos a partir de uma determinada política pública os outros tendem a replicar, tendem a aderir, então se tem uma fase onde a difusão é mais praticada é após os resultados serem reconhecidos por um grupo maior, saírem do escopo organizacional do escopo do governo (E1).

Embora E2 afirme não possuir familiaridade com a terminologia e os conceitos relacionados à difusão, não se furta a exprimir sua posição acerca da difusão relacionada à dinâmica de avaliação de iniciativas inovadoras. E2 não compreende a difusão sob o ponto de vista schumpeteriano, segundo o qual a difusão é etapa de confirmação da inovação. Não obstante, há proximidade entre sua compreensão e a abordagem de Rogers (2003) de que a difusão se consolida ao longo do tempo. Ela observa que, como a ENAP limita a apresentação de iniciativas que tenham, no máximo, dois anos de duração, é difícil identificar a ocorrência da difusão. Quando lhe foram apresentadas as variáveis explicativas da difusão, o entrevistado buscou aproximá-las aos critérios de avaliação empregados no concurso, ainda que de modo subjetivo.

Como exemplo de seu entendimento acerca da temporalidade ligada à difusão, é possível citar a relação que o entrevistado trava com o critério de replicabilidade. E2 não compreende que é possível analisar o potencial e não propriamente a ocorrência, por isso entende ser necessário avaliar ao longo do tempo, de modo que este não poderia ser o papel desempenhado pelo Concurso: “me parece que temporalidade é um fator a ser considerado, por exemplo, se só podem as experiências que foram formuladas e implementadas nos últimos dois anos nós temos o fator restritivo de replicação” (E2). O entrevistado distingue a temporalidade em

inovações incrementais e em inovações radicais, por crer que estas últimas necessitam de mais tempo para serem implementadas, sobretudo no setor público.

O entrevistado reconhece que o Concurso não promove a abordagem da difusão sob o ponto de vista organizacional, limitando-se à perspectiva interorganizacional, como o próprio critério da replicabilidade reflete. No entanto, a própria caracterização do que vem a ser o critério intitulado Inovação remete à terminologia da difusão, uma vez que se baseia no aspecto da implementação, ou seja, desenvolvimento e implantação da experiência inovadora em organização pública. O fato de o entrevistado não considerar a implementação como aspecto da difusão intraorganizacional pode se relacionar ao seu entendimento de que a difusão se dá ao longo do tempo e, desse modo, consiste em permanência e em possibilidade de expansão da experiência no âmbito interorganizacional.

Após considerar que, de fato, o Concurso não contempla a sustentabilidade na vertente da difusão de inovações, E2 expõe seu entendimento de sustentabilidade como sinônimo de institucionalização e afirma que é difícil que os avaliadores observem a ocorrência de sustentabilidade, mais uma vez pela limitação de ordem temporal. Entendemos, portanto, que a entrevistado não se refere em nenhum momento à avaliação de potencial de difusão, potencial de sustentabilidade, por meio das variáveis explicativas.

Considerando o setor público e o modelo que nós temos hoje que implica muitas vezes em revisão de regimento interno quando você implementa qualquer mudança e melhoria em processo, então vamos lá, mudar regimento interno, mudar procedimento, manualizar, então se você tem dois anos de implementação dessa inovação ou um ano e meio eu penso assim, que seria quase que nós ficaríamos, nós perderíamos essas experiências mais restritas, porque isso no setor público tempo, você sabe disso, é servidora, quantas vezes a gente muda determinadas práticas e se você perguntar literalmente se foi institucionalizada a gente vai falar, não, não foi porque o regimento não foi mudado, isso é uma prática que às vezes uma diretoria está desenvolvendo, mas que é só com o passar do tempo nós vamos institucionalizar, acho que você tem que considerar essas diferenças, uma coisa é iniciativa privada, que é muito mais ágil. (E2).

Quando questionado, E2 reforça sua apreciação de que a difusão, sua terminologia, seus conceitos e suas variáveis explicativas, poderiam ser pensados em um momento pós-avaliação.

Talvez seja interessante, sejam critérios interessantes, mas não seria critérios para... Eu penso assim que talvez o programa, o concurso de inovação ele talvez estivesse que ter uma preocupação mais ou menos assim em avaliar as experiências inovadoras naquilo que elas tem de inovação, resultados, resultados positivos, se isso é construído em parceria com o usuário, enfim, com os critérios que você tem ou que você vai melhorar, enfim, eu sou contrária à melhoria desses critérios, mas o concurso de inovação quando você está trazendo a noção de difusão eu acho que muito precisamente difusão mais do que disseminação, você traz uma coisa de temporalidade, então me parece que o concurso ele teria que ter o momento de avaliação dessas experiências e mais ou menos o que nós temos na universidade, que é avaliação de egressos, como é que esse projeto, porque quando a gente está avaliando essa iniciativa a gente está avaliando implementação, quando você está avaliando difusão você

não está mais avaliando implementação, você está avaliando se isso foi consolidado ou não, se isso já está institucionalizado, e se isso já está inclusive rotinizado dentro da organização, então eu penso que são dois momentos, o momento da inovação, do concurso que você está analisando essas experiências, e um momento de monitoramento dessas experiências que poderiam compor talvez aí o concurso de inovação, não sei, não sei, mas quem sabe, eu sou simpatizante dessa ideia de se avaliar difusão, porque eu acho que o concurso também já trouxe muitas melhorias, nós já tivemos muitos avanços no setor, então talvez a gente pudesse estar falando disso agora, de 96 para 2016 são 20 anos, não é isso?

O entrevistado 3 apresenta uma visão muito interessante da sustentabilidade, posto que ele demonstrou compreender globalmente o alcance conceitual do termo, incluindo a noção de continuidade administrativa:

Eu gosto muito mais da ideia de sustentabilidade, que tem a definição de sustentabilidade nos três pilares, que é o social, econômico e ambiental, então a CEPAL, por exemplo, tem a ideia de três tipos de eficiência para propostas de desenvolvimento, assim, eficiência Schumpeteriana, que é aquela de criar, inovar sua estrutura produtiva né, eficiência Kenesiana que é a ideia da demanda e a terceira que a CEPAL está no livro lá, eficiência ambiental, eu gosto de mudar isso para eficiência da sustentabilidade, porque entra tanto a questão ambiental, entra também a questão social, quer dizer, a proposta de desenvolvimento tem que ser estável politicamente, e uma eficiência econômica no sentido de ambiente de negócios, não ter endividamento prolongado, esse tipo de coisa, então esse é sempre um ponto que eu acho que deveriam, talvez, ficar um pouco mais nítido, sustentabilidade da continuidade do... porque outro ponto importante, assim, uma das características de trabalho da CEPAL que além de estudo nós temos metodologias ou mecanismos de acompanhamento, etc, nós somos, tipo, motor de partida, porque o nosso objetivo é que depois o cooperante assuma aquilo e leve em frente. (E3).

E3 ressalta a importância de uma iniciativa se sustentar por meio da institucionalização e não pela via da personalização da experiência, revelando sua compreensão acerca da continuidade administrativa: “Aí depende da estabilidade da instituição com que você está trabalhando, se você tem volatilidade, instabilidade na instituição, o grupo que você treinou um depois está totalmente disperso ou não sabe mais” (E3).

Embora E3 se posicione em favor da temporalidade para a verificação do comportamento da inovação, ele entende que é possível verificar a ocorrência da implementação visitando instituição e entrevistando usuários da inovação. E3 reconhece, também, a importância de pesquisas e estudos sobre a inovação em serviços para o setor público, relacionando essa possibilidade de aproximação com as propostas de nova gestão pública, que surgiram nos anos 1990:

Teve já há uns vinte anos atrás um livro sobre *New Government*, que foi, assim, o paradigma de uma revolução do setor público, e muitos dos exemplos que ele dá que eu me lembro é pegando exemplos de indústria de serviços da área do setor público, a indústria de serviços ela tem um alto componente de mão de obra, portanto, se você for ver as empresas de serviços elas tentam o máximo padronizar ou isso de uma forma mais dura, ou de estimular, uma forma mais branda, certos comportamentos e reações dos seus funcionários. (E3).

Quanto ao entendimento sobre o papel da difusão no diagnóstico e na avaliação da inovação, E3 considera a importância da variável tempo e sugere que, para a verificação da ocorrência da difusão, seria necessário pensar um outro tipo de premiação, para a verificação do critério de sustentabilidade: “um outro tipo de reconhecimento pós-prêmio, então, a cada cinco anos, [...] aí pegava os selecionados dos últimos dez anos ou cinco anos e via quem tinha realmente feito a difusão maior, e claro, aí você tenta descobrir por que ele deu certo nesse item e os outros não, e aí vai voltar no seu critério lá atrás de sustentabilidade” (E3).

O entrevistado 3, assim como o entrevistado 2, afirmou não ter conhecimento em profundidade acerca da difusão, no entanto, ambos os entrevistados forneceram contribuições sobre esse campo, demonstrando a importância da interdisciplinaridade e as contribuições das mais diversas áreas.

Quanto aos critérios de avaliação do concurso, em todo o momento E4 demonstra que não é possível mensurá-los, posicionando-se como E2 quanto ao aspecto subjetivo, no sentido de valorização da subjetividade. Ele fala de apreciação qualitativa e em avaliação de dados quantitativos nos relatórios: “Mensurar eu acho difícil, o que é possível fazer é uma apreciação mais qualitativa, uma apreciação em termos de grau de percepção que é de julgamento e sempre avaliado em comparação”

[existia] uma preocupação muito grande que aparecia nas discussões de verificar se os relatórios traziam métricas, traziam números, se tinha alguma quantificação no relatório, quando tinha isso era valorizado, por exemplo, se uma inovação lá diz que fez tal mudança nós sempre procurávamos relatório, eu e algumas pessoas lá que na discussão a gente via que tinha a mesma preocupação, buscava se tinha números e esses números estavam bem fundamentados, se eles tinham credibilidade, então o que acontece, muitas vezes relatórios vem com números até porque parece que isso é mencionado no edital, mas esses números, essas métricas não refletem de fato uma mudança, não conseguem, elas não tem nexos fortes com a inovação que está sendo descrita lá no relatório, ou às vezes não são métricas adequadas, então o que eu acho é o seguinte, em tese é possível mensurar, mas acho muito difícil que a gente vá basear a avaliação fundamentalmente em mensurações, em números, a gente vai ter que combinar isso com uma espécie de percepção mais subjetiva que o avaliador constrói a partir da leitura do relatório e a partir também das visitas técnicas que os visitantes fazem, então as mensurações, os números eles são, eles impressionam a comissão avaliadora, mas eu diria que o que é viável acontecer mesmo é a construção de uma percepção mais subjetiva, mais em termos de graus e não de números ou de uma mensuração objetiva. (E4).

Quanto ao papel da difusão no diagnóstico de inovações, E4 observa a importância da verificação da ocorrência da implementação, tanto pela análise dos relatos das candidaturas quanto pela verificação *in loco* do comitê técnico. O entrevistado relata que há muitas candidaturas “verdes”, inovações interessantes, mas que ainda se encontravam em fase inicial de implementação ou que ainda não tinha sido sequer iniciada. Neste sentido, E4 se distancia de

E2, que aventou a hipótese de que as experiências necessitariam estar em vigência há no máximo dois anos para que a inscrição no Concurso fosse efetivada. Para E4, a presença de candidaturas “verdes” inspira os avaliadores a pensarem que “daqui a três anos” a experiência pudesse ser novamente submetida ao Prêmio.

O entrevistado 4 reconhece que a literatura sobre inovação em serviços pode contribuir para a consolidação de uma literatura sobre inovação no setor público ou em serviços públicos. Reconhece a importância da difusão na consolidação da inovação e, pontualmente, admite que os critérios de replicabilidade e sustentabilidade estão a serviço do diagnóstico da inovação no Concurso, alinhando-os ao campo da difusão. Quando questionado da utilização do termo sustentabilidade em uma acepção sócio-ambiental, E4 distingue que considera mais importante verificar se a inovação atinge uma institucionalidade, de modo a valorizar o emprego de sustentabilidade como capacidade de a experiência se institucionalizar e ganhar continuidade na administração pública. Também distingue a relevância da implementação e do incentivo às experiências implementadas para o setor público, que apresenta dificuldades por conta de sua “natureza muito normatizada e muito hierarquizadas, isso faz com que frequentemente aspectos de natureza legal e normativa sejam pontos críticos para uma inovação acontecer ou não, para ela se difundir ou não”. O entrevistado segue:

Na minha experiência de administração pública não basta você formular e conseguir a decisão na linha hierárquica para alguma coisa acontecer, na hora de implementar é que você vai ver se todos os obstáculos de natureza institucional, legal, normativa, política, se todos esses estão contornados você só vai saber na implementação, então nós temos na administração pública brasileira milhões de decisões de projetos incríveis que foram aprovados, tem orçamento, mas nunca aconteceram porque implementação é uma tremenda dificuldade. (E4).

Diferentemente dos entrevistados que reconhecem a dimensão temporal, pós-avaliação, para a verificação da ocorrência da difusão, E4 defende que o Prêmio poderia ser aprimorado no sentido de validar apenas as candidaturas que tiverem alcançado “uma determinada amplitude de difusão, mas aí tem o risco de ter que estabelecer um critério de amplitude, definir o que seria difusão, o que corre o risco desse critério não ficar bom e acabar afastando boas candidaturas” (E4). É interessante observar que o entrevistado reconhece que os conceitos ligados à inovação no setor público são frouxos e carecem de debate, o que é verificado nas reuniões de alinhamento dos avaliadores, que ocorrem na ENAP. Observamos que o entrevistado 3 também se posiciona em favor da valorização do debate de ideias para alinhamento dos critérios de avaliação, para que há pacificação em torno da terminologia e dos conceitos, ainda que cada um siga seu próprio segmento de pesquisa e defenda inovações que tenham desenvolvido aspectos ligados a seus próprios interesses.

O entrevistado 4, diante das fases da difusão, demonstra ser favorável à orientação dos candidatos quanto a produzirem relatos que empreguem essa metodologia de etapas, a fim de organizar e sistematizar as experiências de acordo com a obediência de um passo a passo, ainda que as etapas não sejam sucessivas, mas orgânicas e sobrepostas. E4, de modo distinto dos demais entrevistados, ressalta que o diagnóstico da difusão não deve ser feito pós-avaliação, mas que pode ser verificado ao longo da avaliação, desde que haja adequação da metodologia de produção dos relatos/relatórios:

Não eu acho que para o prêmio pode ser feito um único momento, porque quer dizer, eu posso estabelecer nas orientações do prêmio que eu quero experiências que sejam sustentáveis e estejam disseminadas, se eu estabeleço isso eu posso dar orientações aos candidatos porque o relatório das candidaturas eles seguem os itens estabelecidos pelo concurso, então esses itens podem incluir essas etapas, pode dizer olha, então me explique segundo essas etapas, essas categorias como e que foi a implementação da sua experiência da inovação, então eu acho que é possível isso ser feito num único momento desde que eu estabeleça que eu quero experiências que estejam consolidadas. (E4).

E5 admite a relevância da replicabilidade, da sustentabilidade e da implementação no diagnóstico da inovação, ainda que ele se pautar, como os entrevistados 1, 2 e 3, no tempo como variável indispensável à identificação da sustentabilidade. Dito de outro modo, o entrevistado não entende ser possível, no momento da avaliação do Concurso, a apreciação da sustentabilidade.

Em relação à replicabilidade, apesar de identificar a importância de iniciativas replicáveis diante de outros não replicáveis, E5 não consegue elucidar como é possível avaliar essa dimensão. No entanto, esse é um critério em voga no Prêmio, o que suscita a dúvida quanto ao alinhamento dos avaliadores aos critérios operacionalizados pela ENAP. O entrevistado apresenta a suspeita de que a escalabilidade dos projetos se relaciona diretamente a seu potencial de impacto e de geração de resultados.

Assim como o entrevistado 3, E5 defende que a ENAP pudesse acompanhar a capacidade de sobrevivência das iniciativas ao longo do tempo. Ele afirma que uma iniciativa como essa teria relação de forte complementaridade com o campo da difusão. Daí é possível compreender que o entrevistado compreende o alcance conceitual de sustentabilidade, para além do que propõe o Concurso Inovação. Para o entrevistado, o termo sustentabilidade pode traduzir a capacidade de perenização da experiência e, embora ele compreenda que se trata de uma etapa *ex post*, a sustentabilidade é encarada como uma etapa envolvida no diagnóstico da inovação.

O que acredito seja um desafio para o futuro é checar em campo a continuidade dos projetos inovadores, isto é, sua perenidade no tempo, observando sobretudo que na administração pública o ciclo eleitoral e a mudança constante de gestores hierárquicos costuma produzir descontinuidades programáticas que normalmente prejudicam a curva de aprendizagem e a maturação de resultados de médio e longo prazo. (E5).

E5, embora tenha afirmado não possuir familiaridade com a terminologia e os conceitos da difusão, demonstrou sua capacidade de correlacionar as etapas da difusão, ainda que tenha focalizado apenas a difusão sob o ponto de vista interorganizacional: “A difusão interorganizacional é evidentemente a mais desafiadora e a que enfrenta maiores obstáculos” (E5). Mesmo sem se aprofundar na dinâmica do interior da organização, suas observações são úteis à compreensão inequívoca dessa dinâmica:

O que posso seguramente afirmar é que a difusão de processos inovativos, implica em sua capacidade de replicação o que sempre vai envolver fatores culturais das organizações atingidas. A assimilação só ocorre numa fase posterior quando os valores, protocolos e processos inovadores são internalizados, ou seja, combinam-se com valores e processos do novo ambiente, resultando numa situação qualitativamente diferenciada. (E5).

O entrevistado 5 identifica a difusão como um dos elementos indispensáveis para a consolidação das inovações, aliada à geração de resultados, à eficiência, à sustentabilidade, ao impacto organizacional. Assim, ele reconhece que a difusão é um dos resultados de sucesso da inovação entre outros, e não parte de um processo de confirmação da inovação.

4.1.2 Papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos

Durante as entrevistas, os especialistas foram convidados a opinar sobre o papel desempenhado por cada uma das variáveis associadas às duas dimensões teóricas explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no contexto do Prêmio ENAP. Esses resultados, suas discussões e reflexos sobre a teoria são sumarizados no Quadro 12.

Quadro 12 – Papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no Prêmio ENAP

	Variáveis	Aspectos considerados pelos especialistas
Características da organização	Sobra organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • É mais reconhecido como um fator indutor e que, isoladamente, não afeta o processo de avaliação da inovação; suas influências são muitas vezes interligadas, tais como recursos e vontade política.
	Flexibilidade e descentralização na organização	<ul style="list-style-type: none"> • Relatam que há uma diversidade enorme de ambientes nos quais podem surgir uma inovação, podendo ser individual ou de uma área periférica que se substanciou em uma inovação e que, com a candidatura para o concurso do prêmio, ganham apoio e visibilidade. • Dificuldades encontradas nas estruturas das organizações; verificam autonomia e descentralização em iniciativas de serviços e/ou processos. Entendem que o setor público está fortemente arraigado na concepção de estrutura organizacional.
	Alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> • Descrevem casos de iniciativas que não tiveram o apoio da alta direção e que alcançaram a inovação, mas que, posteriormente, algumas precisaram do apoio da alta direção até mesmo para a difusão dentro da organização. • Consideram um fator de influência fundamental no setor público, um forte indutor, e sugerem que o concurso de inovação trabalhe nesse sentido de privilegiar, de valorizar os órgãos em que há essa sinergia. Exemplificam que o TCU está utilizando nos acordos o alinhamento, a pactuação da administração superior com os processos, nesse alinhamento vertical entre administração superior, gerência intermediária, gerência operacional. • Ponderam e relatam que 76% dos órgãos da administração pública não têm programa de formação gerencial. Indicam a importância do alinhamento e do papel do gestor no incentivo da equipe e na própria difusão da informação. Sugerem favorecimento na aplicação empírica, e consideram ser esta uma variável já utilizada na avaliação e no encontro do critério participação dos beneficiários.
	Comunicação inter e intraorganizacional em redes	<ul style="list-style-type: none"> • Consideram um fator relevante e relatam que as experiências mais bem-sucedidas na avaliação do Prêmio foram as que alcançaram boa comunicação inter e intraorganizacional ou que prognosticavam estratégias de comunicação. • Consideram que a comunicação é relevante na contemporaneidade, de modo que a organização ou o indivíduo necessitam vender a ideia, na verdade, vender a mudança.
	Capacidade de assumir riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Os entrevistados relatam que esta variável pode criar um problema de comparação. Muitas vezes, a inovação ocorreu porque aconteceu circunscrita, ou seja, sua ocorrência representou baixo risco para organização. Exemplo “eu me lembro de casos incríveis, muito bons em que o custo de orçamento era zero, quer dizer, para organização o risco muito pequeno, e agora projetos, alguns projetos eles já nascem grande, eles já nascem, por exemplo, com a pretensão de alcançar toda organização e aí você tem custo elevado, às vezes precisa contratar consultoria, precisa desenvolver esse tema, precisa comprar equipamentos, aí você tem custo, e às vezes você vai fazer a mudança em toda organização, o risco enorme de ter algum problema, então esse é um problema que para o concurso envolve a seguinte situação, projetos menores, pilotos, coisas circunscritas tem mais chance de dar certo, de ser implementada, e fazer uma figura boa no prêmio, enquanto que projetos grandes enfrentam enormes dificuldades de risco, de recurso disponível, e até de complexidade”.

	Aprendizagem/conhecimento organizacional	<ul style="list-style-type: none"> Os especialistas indicam que se podem ter mais estudos sobre esta variável, uma vez que se reconhece a relação entre inovação, resultado de capacitação e sistematização do conhecimento. Cogitam como um aspecto interessante de ser salientado em avaliação de inovação. Consideram como um indutor para o qual já é feita alusão na avaliação do Concurso.
Características da inovação	Adaptação/reinvenção	<ul style="list-style-type: none"> Ajuízam que, frequentemente, a iniciativa inovadora exige uma espécie de revisão no decorrer do tempo. Assim, entendem que as replicações são processos em que a inovação está sendo revisitada à luz de outra realidade, então consideram mais interessantes experiências com maior potencial de disseminação, ou seja, experiências adaptadas, até redesenhadas, surge uma versão melhorada. Consideram um fator para sustentabilidade.
	Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> Diferenciam esse fator sob a ótica de inovações incrementais com um grau de complexidade menor. No caso de uma inovação radical, pode ter complexidade maior. Mencionam que uma inovação complexa demanda mais esforços ou se torna mais difícil de ser assimilada ou implementada principalmente no setor público. Em uma comparação, pode ficar desfavorecida uma iniciativa mais complexa e nos impactos não. Exige mais dos seus formuladores e implementadores. Aí se tem um esforço enorme de análise, de elaboração e de entendimento da realidade.
	Vantagem relativa	<ul style="list-style-type: none"> No senso comum dos entrevistados, a vantagem relativa é o fator de influência na avaliação mais recorrente, já que avaliam a mudança que a iniciativa trouxe em relação à realidade anterior, a melhoria substancial. Entendem que esta característica pode subsidiar melhorias no conjunto de indicadores que é utilizado na avaliação do prêmio.
	Compatibilidade	<ul style="list-style-type: none"> Consideram que o concurso atualmente valoriza inovações implementadas. Caso considerem iniciativas que ainda não foram implementadas, sugerem que a compatibilidade seja considerada uma variável chave para avaliar a consistência da inovação. Diferenciam esse fator sob a ótica de inovações incrementais com um grau de compatibilidade maior: “no caso de uma inovação radical, pode ter compatibilidade menor, ser um indicador que precisa ser avaliado, que medida, como é que a gente vai fazer a proposição de implementação dessa inovação, porque essa questão da compatibilidade é um fator importante”.

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas com os especialistas.

E1 reflete de modo genérico sobre as variáveis explicativas da difusão, mas sua percepção se relaciona à sua percepção acerca dos critérios de avaliação do Concurso. Para o entrevistado, as variáveis, bem como os critérios avaliativos da ENAP, consistem em indutores do processo inovativo e não, propriamente, podem facilitar a avaliação, uma vez que o Concurso não visa a estudar o processo inovativo, ou o que gerou a inovação, mas sim a estudar os resultados, ou o que a inovação gerou:

Eles são os fatores que facilitam o processo inovativo dentro da organização, os resultados, o importante para o comitê julgador é menos angariar o que gerou a inovação e mais o que essa inovação gera, os resultados, então sem dúvida são elementos importantes a serem considerados, mas, mais para explicar por que a inovação aconteceu do que propriamente explicar a importância dessa inovação, então eu tenho artigo, está até traduzido no livro, que vai discutir isso, fatores indutores de inovação, se eu não me engano é o capítulo seis, cinco ou seis do livro, mas aqui a gente não está preocupado, embora a gente fale de resultados, e lá, quando a gente está avaliando o processos inovador a gente está mais preocupado com eficácia, eficiência, engajamento, qualidade, participação social e satisfação do usuário, ou seja, são objetivos e resultados de um processo avaliador, inovativo, aqui esses critérios são mais critérios que induzem, processos avaliativos, então eu acho que é outra dimensão de análise. (E1).

E1 traz uma contribuição acerca da importância do diálogo entre a literatura sobre inovação em serviços e a inovação no setor público enquanto inovação em serviços:

Eu acredito que assim como a inovação de serviço é uma área que ainda está considerada recente isso em serviços de modo geral, no serviço público mais ainda, mas esse debate teórico-empírico de inovação no setor público ele é tão incipiente ainda que qualquer contribuição de qualquer um dos lados e predominantemente o que a gente faz no setor público é serviço público então essa literatura ela é central, mesmo que necessite de adaptações à realidade da administração pública, às realidades da administração pública, são várias, mas, sem dúvida é bem-vinda. (E1).

Desse modo, é possível compreender que, embora haja a tendência em categorizar em diversos tipos a inovação no setor público, como inovação de processo, inovação administrativa, inovação de serviço, no fim, o setor público é um setor de serviços, pois está precipuamente voltado para a sociedade, para quem a administração pública prestará serviços.

Quando lhe foram apresentadas as variáveis explicativas, além de, em determinados momentos, ela compreender que essas já são contempladas na avaliação do Concurso, a entrevistado 2 apresentou contribuições, mesmo sem se identificar ao campo da difusão, tendo por base sua experiência com gestão pública. E2, por exemplo, entendeu que a difusão desempenha um papel fundamental no processo de partilha de conhecimentos e de aprendizagem coletiva:

Eu acho que a difusão ela é importante para qualquer processo de aprendizado, de transferência de aprendizado, e eventualmente também para inovação, a difusão hoje nessa sociedade nossa do conhecimento na era digital ela é fundamental, quanto mais a gente conseguir compartilhar e difundir, enfim, mais a gente consegue gerar até, assim, melhorias no próprio processo que está sendo difundido, na medida em

que os outros replicam isso vai melhorando, é o próprio processo de melhoria contínua, assegura o próprio processo de melhoria. (E2).

De acordo com sua perspectiva, de modo geral, a avaliação não deve contemplar aspectos da difusão, a não ser que eles contribuam para a identificação da inovação e de seus resultados positivos. Há também, assim como com o entrevistado 1, a tendência em entender as variáveis explicativas da difusão como tão somente fatores indutores da inovação. Observa-se, pois, uma nebulosidade conceitual, quando se entende a difusão como um pós-inovação e não como a etapa de confirmação da inovação. Quando se aborda, por exemplo, a sobra organizacional, E2 entende que ela é parcialmente contemplada quando se avalia de que modo a iniciativa inovadora auferiu apoio da organização, no entanto, ela considera a sobra organizacional mais como um indutor organizacional, para que as organizações se tornem inovadoras, do que um critério para pontuação das experiências, visto que há experiências que são desenvolvidas sem apoio organizacional, sem recursos, num grupo focal, numa pequena equipe:

Eu acho que [a sobra organizacional] tem que ser o indutor, as organizações tem que saber disso, que isso é um critério importante, mas não sei como é que isso entraria no concurso, como e que isso poderia auxiliar, sabe, para avaliar essas iniciativas, porque quando você fala de servir como um fator que são, por exemplo, os recursos, vamos ler aqui, os recursos de uma organização além dos requisitos mínimos para manter as operações você está falando aqui de uma intencionalidade nos processos de inovação, então muda muito, se eu tenho um contexto organizacional em que existe a intencionalidade em promover inovação claro o quanto que eu estou disponibilizando para isso, agora não é essa lógica do serviço público, pelo menos até o momento, não é, quer dizer, uma intencionalidade, inovação eu acho que nós temos algumas áreas em que a gente tem essa intencionalidade mais pronunciada, mas não é em todo serviço público que você tem isso, entendeu. (E2).

Quando se toca na flexibilidade e na descentralização na organização, E2 entende que o Concurso contempla a equipe, o envolvimento dos membros da equipe com a iniciativa, o intercâmbio com membros de outras equipes, no entanto, quando ela reflete sobre as estruturas nas organizações públicas, ela entende que há uma limitação de ordem política:

Eu acho interessante, hoje uns dos indicadores que se utiliza é por exemplo, a equipe, o que a gente tenta dar, valorizar, sem que isso tenha sido uma decisão de um grupo envolvendo várias pessoas da própria organização, não só de um lugar específico, mas que você tenha tido oportunidade de ter outros parceiros de dentro da própria organização envolvidos ali naquele iniciativa, eu acho, eu acho que é um fator interessante, flexibilidade de centralização, embora a gente saiba todas as... isso aqui de todas as dificuldades, às vezes você não tem a estrutura da organização como eu falei para você, uma estrutura organizacional, para você mudar uma estrutura organizacional de um órgão você tem ir para aprovação do Ministério do Planejamento, então não depende do órgão, não está na decisão daquele órgão, a estrutura de qualquer ministério, nós estamos falando de órgão setoriais, por exemplo, vocês são órgãos vinculados, o INEP não é um órgão setorial, você imagina se o ministério não tem, ele não tem autonomia para mudar a sua estrutura organizacional, porque isso vai envolver orçamento, vai envolver recurso, tem que ir para o Ministério do Planejamento, então eu me pergunto se esse critério, esse órgão a gente teria como avaliar e se isso não está... se órgão público não tem autonomia para descentralizar ou não determinados serviços, processos, porque ele está de alguma maneira fortemente arraigado nessa noção de estrutura organizacional. (E2).

Quando se aborda o alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos, a entrevistado 2 entende que o Concurso deva valorizar organizações em que ocorram essa sinergia, no entanto, ela discrimina essa variável como variável indutora de inovação. Nesse sentido, ela reconhece que o Concurso deve incentivar organizações que tenham potencial inovador e não somente avaliar a experiência que foi submetida ao Concurso. Há, portanto, o reconhecimento do papel de incentivar e promover condutas que favoreçam a inovação. Mais uma vez, a entrevistado não admite este como um fator de influência da difusão, mas apenas como um indutor de inovação.

Eu falei para você, isso a gente já defende na implementação de políticas públicas, então isso é fundamental, se a gente quiser colocar como critério até para induzir que é o que o TCU está usando hoje nos acordos que ele está publicando, o alinhamento, a pactuação da administração superior com os processos, é um forte indutor, talvez o concurso de inovação possa trabalhar nesse sentido de privilegiar, de valorizar os órgãos em que há essa sinergia, esse alinhamento vertical entre administração superior, gerência intermediária, gerência mais de operacional, eu acho, eu acho que é legal, acho que é interessante.

Quando lhe foi apresentado a capacidade de assumir riscos, novamente a entrevistado 2 tentou identificar de que modo esse aspecto pode ser abordado na avaliação do Concurso, ou se de algum modo esse aspecto é contemplado, quando se avaliam as equipes. No entanto, a entrevistado se mostrou reticente, sem deixar de observar que esta pode ser uma variável relevante.

Quanto à capacidade de absorver novos conhecimentos, a entrevistado 2 entende haver a abordagem desse aspecto na avaliação, ainda que de modo apenas alusivo. A indefinição na fala do entrevistado pode ser reflexo de um processo avaliativo ostensivamente subjetivo, sem que se siga uma metodologia estruturante. É possível resgatar na fala do entrevistado que ela entende que seria profícua uma certa objetivação dos critérios avaliativos, mas considera impossível abandonar em definitivo a dimensão subjetiva.

Quando se abordam as características da inovação, a entrevistado entende que há diferenças quando se trata de inovações incrementais e inovações radicais. De acordo com seu ponto de vista, nas primeiras deve ser observada a compatibilidade; nas segundas, a vantagem relativa. Quanto à adaptação/reinvenção, E2 observa a importância dessa característica para o potencial de replicabilidade de uma inovação, pontuando mais uma vez a questão da temporalidade, da necessidade de tempo para a verificação da ocorrência da difusão.

Quanto ao papel das variáveis explicativas, o entrevistado 3 foi bastante sucinto, reconhecendo a importância das características da inovação para o aprimoramento da metodologia de avaliação. As variáveis organizacionais, o entrevistado compreende que poderiam ser solicitadas no relato de experiência, assim como o entrevistado 4, mas pondera que estes são pas-

síveis de avaliação num momento pós-premiação, reforçando sua sugestão de uma avaliação pós-avaliação da ocorrência da difusão. Quanto às variáveis explicativas, E4 entende que a sobra organizacional é contemplada nas orientações de composição dos relatos no sentido de gestão de recursos, e incluiu nessa variável o apoio da organização.

Embora E4 admita a importância da flexibilidade e descentralização na organização, ele entende que na experiência de avaliação do concurso é observado que as inovações surgem nas mais diversas áreas e nos mais diversos níveis da organização, de modo que o próprio Concurso confirma a diversidade de experiências possíveis no setor público. Desse modo, se “um servidor sozinho numa área periférica” pode pensar em uma inovação, ele reconhece que já há descentralização no setor público. Esse entendimento, no entanto, contrasta com a afirmação anterior do entrevistado relacionada aos empecilhos da implementação e da alocação de recursos, em razão do engessamento da administração pública.

E4 segue o mesmo sentido na avaliação do alinhamento da alta administração, das gerências intermediárias e dos líderes envolvidos: “Eu acho que é, mas para disseminação, tá, porque como eu mencionei é frequente encontrar inovações que a gente percebe que elas não tiveram apoio da... a alta direção não foi sequer consultada, surgiu debaixo mesmo, ou de uma área periférica” (E4). Entendemos, no entanto, que o entrevistado se esqueceu de considerar o engessamento da máquina pública, comentado em momento anterior, para a implementação, embora ele tenha mencionado a etapa da disseminação, ou da difusão interorganizacional.

Em relação à comunicação inter e intraorganizacional, E4 entende a importância dessa variável para o diagnóstico de boas experiências no Concurso. O entrevistado também consegue distinguir a importância de uma comunicação horizontal, de uma comunicação interna e de uma comunicação externa, dimensões reconhecidas por Rogers (2003). Diante da variável capacidade de assumir riscos, E4 entende que se trata de um fator de influência que não contempla a realidade de todas as experiências inovadoras:

Esse fator ele pode criar um problema de comparação, muitas vezes a inovação aconteceu porque aconteceu circunscrita, quer dizer, baixo risco para organização, por exemplo, eu me lembro de casos incríveis, muito bons em que o custo de orçamento era zero, simplesmente zero, e porque eu estava mobilizando pessoas que já estavam na máquina usando os recursos disponíveis para desenhar alguma coisa diferente, custo zero, quer dizer, para organização o risco muito pequeno, e agora projetos, alguns projetos eles já nascem grande, eles já nascem por exemplo, com a pretensão de alcançar toda organização e aí você tem custo elevado, às vezes precisa contratar consultoria, precisa desenvolver esse tema, precisa comprar equipamentos, aí você tem custo, e às vezes você vai fazer a mudança em toda organização, o risco enorme de ter algum problema, então esse é um problema que para o concurso envolve a seguinte situação, projetos menores, pilotos, coisas circunscritas tem mais chance de dar certo, de ser implementada, e fazer uma figura boa no prêmio, en-

quanto que projetos grandes enfrentam enormes dificuldades de risco, de recurso disponível, e até de complexidade, e aí para eles chegarem ao prêmio talvez a chance seja menor, para eles poderem chegar a algum resultado que os credenciem a participar do prêmio, esse é um critério, talvez... eu me lembro em algum momento lá do concurso se discutia isso, será que a gente não deveria separar esses projetos pequenos, pilotos, coisas pequenas, porte de coisas grandes para não fazer comparações injustas, comparação de uma coisa de grande porte. (E4).

Ao comentar o papel dos gerentes, E4 oferece uma contribuição quanto ao reconhecimento de inovações que surgem em ambientes altamente hierarquizados, que não contemplam a dimensão participativa, tanto dos envolvidos na organização quanto da sociedade, em geral. De certo modo, a literatura pontua a importância de estruturas descentralizadas para a ocorrência da difusão, diferentemente do cenário apresentado pelo entrevistado:

a inovação pode acontecer também por exemplo, numa estrutura fechada, altamente verticalizada, e que tem pouco contato com o público em função da natureza daquela atividade, em função do tipo de coisa que se faz ali, e tem outras situações ou outros assuntos, outros problemas de administração aonde a formulação amplamente participativa, aberta, pode se desejar, então é uma coisa que teria que ter somente uma cautela em relação a isso. (E4).

Quanto às variáveis relacionadas às características da inovação, E4 admite a importância da noção de vantagem relativa, afirmando que esta já é contemplada na avaliação das experiências. No entanto, ele pondera que há inovações complexas que podem ser premiadas, justamente para reconhecer o esforço de implementação. Desse modo, ainda que uma menor complexidade facilite a difusão, o entrevistado entende que é possível premiar uma inovação complexa que se difundiu, o que é bem interessante, pois exige o reconhecimento da difusão por outros critérios avaliativos.

O entrevistado 5, alegando indisponibilidade de tempo, não respondeu a esta parte da entrevista, embora seja possível depreender de suas contribuições o interesse em aprimorar a metodologia do Concurso, valendo-se de critérios que possam, inclusive, contemplar a difusão, como a possibilidade de uma avaliação mais parametrizada da ocorrência da implementação, que, de acordo com o referencial teórico da presente pesquisa, é etapa fundamental da difusão.

4.1.3 Limitações da metodologia do Prêmio ENAP de inovações em serviços públicos

Por fim, o estudo buscou identificar, sob a percepção dos avaliadores, quais as limitações da metodologia de avaliação das experiências inovadoras adotada até então pela ENAP. Estes resultados são representados pelas falas selecionadas apresentadas no Quadro 13. Destaca-se entre os avaliadores o entendimento de que os relatos dos casos, que são realizados

pelos próprios candidatos, limitam a obtenção de informações precisas e potencialmente valiosas aos avaliadores.

Outra limitação relevante se refere à dificuldade de avaliar critérios objetivos de desempenho, tendo em vista se tratar de inovações recém-implementadas. Esta é uma limitação que pode ser suprida, ainda que parcialmente, com a adoção das variáveis explicativas da difusão elencadas no sumário teórico apresentado neste estudo. Ao avaliar, por exemplo, o grau de complexidade de uma inovação, ainda que recém-implementada, pode-se ter indicadores objetivos sobre seu potencial de difusão e, assim, pode-se ter indicadores de potencial de impacto – o indicador hoje buscado pela ENAP. Recomenda-se, portanto, a incorporação de indicadores associados ao diagnóstico de difusão aos critérios da ENAP como estratégia para mensurar potencial de impacto, a maior limitação identificada pelos especialistas.

Quadro 13 – Limitações da metodologia de avaliação da ENAP nas experiências inovadoras

Entrevistados	Falas dos especialistas
E1	<i>A principal limitação, e isso algumas vezes já foi discutido, não se têm condições reais de um conhecimento mais concreto de cada experiência que se candidata, quer dizer, a informação é baseada em relatórios que os próprios candidatos preparam, e os relatórios em geral não são bem elaborados, e também existe um outro mecanismo que é os da visita técnica, que apresenta também seus relatórios, mas esses recursos são as vezes insuficientes, então, é uma limitação, e é necessário conhecer uma quantidade grande de experiências e compará-las, o volume de trabalho para o avaliador é grande, e o tempo restrito, então essas são as limitações que dificultam um aprofundamento no conhecimento das experiências, mas eu não considero que sejam limitações graves, que comprometam a proposta.</i>
E2	<i>A metodologia de avaliação sempre tem a questão de o grande critério ser o impacto, é muito difícil ter indicadores disso, então não temos como avaliar se uma iniciativa mudou efetivamente a trajetória de um programa, de um serviço, ou de um atendimento, então a avaliação fica muito mais pela novidade e na capacidade de impacto, e também na facilidade de adoção.</i>
E3	<i>As limitações quanto à metodologia de avaliação das experiências estão muito relacionadas à própria conceituação de inovação, há um alto grau de subjetividade no conceito de inovação, no setor privado, mas principalmente no setor público, dado que inovação são ideias implementadas que geram resultados e muitas vezes no setor público esses resultados não são mensuráveis como lucro, participação no mercado etc.</i>
E4	<i>Na fonte de avaliação, melhoria para se obter uma fidedignidade, uma confiabilidade maior na avaliação, mas eu acho que é isso, ele vai ter que estar sendo aprimorado sempre.</i>
E5	<i>Toda metodologia tem limites. Acredito que a metodologia do concurso tem evoluído substancialmente ao longo das edições, mas naturalmente persistem problemas, entre os quais poderia citar: (1) há critérios que são mais subjetivos, por exemplo, relacionados à sustentabilidade das propostas ou ao grau de participação dos envolvidos, o que torna sua aplicabilidade muito díspare entre os avaliadores; (2) o próprio conceito de avaliação é extremamente amplo e flexível, talvez no futuro uma possibilidade seja a segmentação do concurso de acordo com a natureza dos casos apresentados, o tipo de instituição, ou mesmo segundo o grau de impacto esperado; (3) um terceiro problema metodológico é a apresentação do relatório, nem sempre a metodologia pode ajudar na representação fiel através do relatório escrito, de todos os detalhes da experiência concreta, as visitas de campo são importantes, talvez deveriam aumentar em frequência e importância no processo todo.</i>

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas com os especialistas.

O entrevistado 1 assevera que as limitações da metodologia de avaliação do Concurso ENAP não são propriamente limitações do Concurso, mas refletem a subjetividade implícita no conceito de inovação, sobretudo, no setor público, que não é tão suscetível à mensuração de resultados como o setor privado:

As limitações quanto a metodologia de avaliação das experiências na minha opinião é uma limitação muito relacionada a própria conceituação de inovação, há um alto grau de subjetividade no conceito de inovação, no setor privado, mas principalmente no setor público dado que inovações são ideias implementadas que geram resultados e muitas vezes no setor público esses resultados não são mensuráveis como lucro, participação no mercado etc que são os resultados principais do setor privado e no setor público existem outras dimensões não mensuráveis, então isso gera um certo grau de subjetividade no processo avaliativo, pessoas avaliam muitas vezes em função da sua história no tema ou no resultado, então, assim, quanto mais importante a política, quanto mais legitimado determinadas áreas, mais tende a ser valorizado pelos avaliadores, não é um critério muito objetivo nesse aspecto, mas os critérios de avaliação das experiências, o que você fala é isso, com base nos julgamentos subjetivos critérios. (E1).

O entrevistado menciona o exemplo de uma política de vacinação que, embora não fosse tão inovadora quanto uma experiência concorrente, que consistia em uma metodologia diferenciada de engajamento de equipes em universidade, recebeu mais votos em virtude de oferecer um resultado positivo para a sociedade mais amplo:

Como a vacinação tinha um resultado positivo maior para a sociedade, porque você está falando de criança, está falando de saúde, está falando de vida, acabou que essa iniciativa ganhou bem mais votos do que a outra, embora fosse mais nova, que tivesse um caráter maior de mudança organizacional ela tinha menos resultados positivos, era menos valorada para a sociedade, acabou perdendo, então essas são ponderações que são tomadas no decorrer do comitê julgador que são naturais também, mas que reforçam esse caráter subjetivo da inovação. (E1).

A segunda entrevistado, E2, advoga em favor da relevância da dimensão de subjetividade nos critérios avaliativos do Concurso. “Por mais objetiva que fosse nós teríamos a percepção de cada um ali, o somatório disso tudo, então no final, assim, eu acho que sim, a metodologia poderia, se tentar uma metodologia um pouco mais estruturada, mas ao final vai prevalecer a questão perceptual mesmo, a nota que se atribuiu e a percepção de cada julgador” (E2). Quando exprime não ver necessidade de modificação dos critérios avaliativos, o entrevistado demonstra valorizar o processo avaliativo em voga, entendendo apenas que ele pode ser melhorado com a definição de metodologia: “nós não temos uma cultura de objetivar” (E2).

Tanto o entrevistado 1 quanto o entrevistado 2 reconhecem que há limitação no fato de a avaliação se pautar quase que exclusivamente nos relatos das iniciativas, de responsabilidade dos próprios participantes, ainda que reforçados pela visita do comitê técnico. Não obstante, o segundo entrevistado se mostra mais favorável, tanto em relação à manutenção da avalia-

ção subjetiva quanto à manutenção dos relatos das experiências confirmados pelo comitê técnico:

Então a gente se pautava muito nos relatórios, as informações presentes nos relatórios, e aí após os relatórios o comitê técnico faz a visita para conferir e fazer outras perguntas e aí depois eles reportam para a gente no comitê julgador, e como eles reportam para a gente no comitê julgador essa informação acaba sendo confiável, digamos assim, e todos esses critérios são mensurados de alguma forma, mas muito em função da autodeclaração. (E1).

Pois é, um que nós avaliávamos, salvo engano, nós tínhamos que avaliar, quer dizer, recursos dessa implementação, quanto tempo demorou, resultados positivos, enfim, eu acho que a gente tinha ainda que, como eu falei para você, como nós não temos uma cultura de objetivar, trazer dados ou critérios mais objetivos os implementadores, se é que a gente pode chamar assim, que redigem relatório, eles eram convidados a nos apresentar dados relacionados a implementação, se isso era suficiente para comprovar ou não depende, me parece que nem todas as iniciativas do que eu me lembro, assim, era possível identificar de fato se essa implementação ocorreu ou não, mas a gente tinha o comitê de visitas técnicas que cumpria exatamente essa papel, onde havia ambiguidade, onde havia uma certa lacuna poderíamos recorrer a esse comitê técnico, isso tudo tinha eu ser pensado antes, que, veja, a gente faz avaliação, apresenta as dúvidas, sugere que o comitê técnico vá, isso tudo é ao longo do processo de avaliação, onde se disponha desses dados de maneira mais objetiva nós em geral indicávamos um lugar para se fazer a visita técnica inclusive com perguntas, que tipo de pergunta que a gente gostaria que fosse respondida, etc. [E2].

O entrevistado 3, diferentemente do entrevistado 4, entende que a metodologia da avaliação contempla muito mais a capacidade de a inovação gerar impactos do que propriamente os impactos da inovação, uma vez que, segundo sua perspectiva, as experiências participantes não têm um histórico e estão ainda começando. Seu ponto de vista se aproxima da consideração da inovação ao longo do tempo e da compreensão de que é difícil o Prêmio se pautar por elementos que só serão verificados temporalmente. Para E3, os critérios de avaliação e os relatos com as candidaturas, embora não sejam perfeitos, são suficientes para a avaliação. Ele destaca ainda a participação dos facilitadores da ENAP em dirimir dúvidas e em alinhar os avaliadores. No entanto, ele considera que a avaliação dos resultados e impactos e do uso eficiente dos recursos é difícil de serem mensurados:

Eu não sei se a gente viu orçamento disso, assim, tipo, o PPA pode ter, isso pode dizer quanto custou o consultor, quanto custou a elaboração, mas você deveria colocar o tempo dos servidores, é o custo de oportunidade deles, então eu não me lembro se tem isso ou se foi feito, eu esqueço, desculpe, eu não me lembro de alguém me disse, olha, isso foi feito a partir de uma linha do orçamento tal, número tal do programa do PPA tal, que tinha tanto, eu não me lembro disso, então a parte de custo dos recursos para chegar a uma definição de utilização eficiente eu diria que é um quatro ou cinco, parcerias, isso dependendo da inovação, grau de sustentabilidade, aqui sempre tem uma briga, porque sustentabilidade é qual é sustentabilidade, sustentabilidade do trabalho. (E3).

Ainda quanto às limitações do concurso, embora E3 não faça críticas ostensivas, ele entende ser possível tornar a metodologia de avaliação mais robusta. Para tanto cita um projeto desenvolvido pela Cepal, em parceria com a *Kellog University*, para premiar inovações sociais. Ele menciona a importância de os avaliadores fazerem visitas in loco, das exposições em evento das iniciativas pelos próprios candidatos, da documentação relacionada às candidaturas e do reconhecimento internacional e da premiação em dinheiro para o primeiro colocado, de modo que a responsabilidade dos consultores, avaliadores e participantes aumentava, havendo investimento de tempo e recursos humanos para a realização do concurso.

De acordo com E4, a principal limitação na avaliação das iniciativas inovadoras é a qualidade dos relatórios de candidatura, desenvolvidos pelos próprios participantes, bem como a ausência de alinhamento entre os relatórios das candidaturas. Todos os critérios do Concurso são demonstrados pelos próprios candidatos, cujas informações são verificadas a priori pela visita in loco do comitê técnico. Desse modo, os avaliadores não alcançam o conhecimento concreto acerca das experiências inscritas.

Os relatórios das candidaturas do ponto de vista metodológico eles não são muito consistentes, eles não tem uma metodologia rigorosa de coleta dos dados, organização e apresentação de evidências para sustentar, olha, nós temos uma inovação e nós conseguimos impactos tais e tais impactos, tem relatórios que trazem isso, mas na minha experiência com concurso a maioria dos casos, a maioria dos candidatos, e a análise que é realizada a gente se ressenete da falta de boas métricas de mensuração. (E4).

O entrevistado 5 foi mais objetivo ao identificar os limites da metodologia de avaliação do Prêmio, pontuando três problemas: 1) a subjetividade de critérios, que suscitam disparidades entre os avaliadores, como o caso da sustentabilidade das propostas e o grau de participação dos envolvidos; 2) a flexibilidade do conceito de inovação, em relação à qual o entrevistado sugere a segmentação do concurso de acordo com a natureza das experiências, o tipo de instituição e o impacto esperado; 3) a importância atribuída ao relato/relatório das candidaturas, o que poderia ser relativizado pela valorização das visitas em campo.

E5 entende que a ENAP tem se empenhado em disponibilizar ao avaliador os documentos para análise das experiências selecionadas. Também reconhece que o Concurso evoluiu para a definição menos equívoca dos critérios de avaliação, por intermédio, por exemplo, do estabelecimento de subcritérios, que facilitarão a avaliação, tornando-a menos subjetiva. O entrevistado acredita que também cabe aos candidatos trazer dados que apresentem os resultados e os impactos da inovação: “evidências inequívocas que demonstrem alterações na produtividade, qualidade ou eficiência” (E5).

4.2 Análise e discussão dos 16 casos das iniciativas premiadas

Nesta seção, apresentam-se os resultados para a análise de evidências coletadas na etapa 2 de pesquisa (coleta de evidências nos 16 casos analisados). Apresentam-se as análises de acordo com as duas categorias temáticas definidas *a priori*: Análise das organizações e da sua dinâmica inovadora; papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos nas iniciativas premiadas.

4.2.1 Análise das organizações e da sua dinâmica inovadora

Primeiramente, apresenta-se a análise resumidamente das organizações e da sua dinâmica inovadora com a apresentação do quadro 14.

Quadro 14 – Resumo das iniciativas e análises da dinâmica inovadora de suas respectivas organizações:

OP	ANO	ORG.	RESUMO DA INICIATIVA	INCENTIVO/RESISTÊNCIA
14	20 2015	MS	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) com o objetivo contribuir para o desenvolvimento do parque fabril nacional farmacêutico e aumentar o acesso da população a produtos farmacêuticos com efetiva produção no país.	Há incentivos para o desenvolvimento de iniciativas inovadoras e quanto à resistências, preferem dizer que existe dificuldade.
13	19 2014	DNIT	Implementação de novas tecnologias no veículo de Diagnóstico de Rodovias (VDR), permitindo que os diagnósticos, antes realizados separadamente, fossem realizados por meio de único veículo.	Há gestores dedicados ao desenvolvimento de iniciativas inovadoras e há resistência para inovar, uma vez que apresenta quebra de paradigma.
12	18 2013	CGU	Criação do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de acesso à informação.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e não há resistência para inovação.
11	17 2012	HC UFMG	Criação de uma rede de teleassistência em MG, pioneira no desenvolvimento de atividades de teleassistência para regiões remotas.	Possui uma cultura de inovação mas há resistências para inovar, principalmente quando se trata de parcerias com o setor privado.
10	16 2011	RFB	Criação do Processo Administrativo Digital (e-Processo).	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e relata que há resistência à mudanças de costume, sendo necessário o convencimento gradual.
9	15 2010	MS	A implantação da estratégia Saúde da Família é uma reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e o ministério possui setores que buscam inovação de políticas de saúde.
8	14 2009	Inep	Criação de um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que combina informações de fluxo e de desempenho dos alunos, criado para promover um sistema de <i>accountability</i> visando a melhoria da qualidade da educação no país.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras, inclusive autonomia das diretorias para essa finalidade.
7	13 2008	MEC	Criação do Simec (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação), marco institucional e plataforma tecnológica, com a integração dos processos de planejamento e gestão das políticas e programas educacionais do governo federal.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e que há presença de células na organização para a arquitetura de inovação.
6	12 2007	IBGE	Inserção do uso de computadores de mão – PDAs (<i>Personal Digital Assistant</i>) para a Contagem da População e realização do Censo Agropecuário 2007.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e que existe a resistência para inovação por ter sempre um choque com o conservadorismo.

5	11 2006	Eletro-norte	Criação do Programa Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (PEPD) estruturado utilizando redes de conhecimentos e parceiros na gestão profissional da P&D. Em atendimento a Lei n. 9.991/00, que obriga investir, anualmente, o mínimo de 1% da Receita Operacional Líquida (ROL) em Projetos de P&D.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e não há resistência à inovação.
4	9 2004	MDIC	Criação do Sistema Radar Comercial, que apresenta oportunidades comerciais no mercado externo. Apresenta informações e análises tanto para o governo como para a iniciativa privada, para o balizamento dos interesses do Brasil em negociações internacionais.	O MDIC possui uma Secretaria de Inovação e relata que sempre nota uma resistência em inovar por parte dos servidores, por questões de acomodação no status quo.
3	8 2003	MD	Criação da catalogação que possibilita a descoberta de utilização de itens comuns de material, a identificação de um item, otimização do planejamento orçamentário e a redução do custo logístico dos órgãos por melhor compra, armazenagem, aplicação, e otimização de estoques.	Há incentivos no desenvolvimento de iniciativas inovadoras e não há resistência para inovação.
2	6 2001	MP	Criação das Funções Comissionadas Técnicas (art. 53 da MP nº 2.048/2000) para resolver problemas como a premiação do desempenho técnico e a retenção do servidor capacitado, para os quais não existem instrumentos adequados à disposição dos dirigentes.	Possui áreas destinadas ao incentivo de inovação. Certa tendência ao tradicionalismo, ora por não querer ser responsabilizados por irregularidade que a inovação possa trazer.
1	5 2000	RFB	Emissão de certidão de ausência de débitos junto ao Erário pela internet, resultando em economia de tempo e de gastos.	Nenhuma dificuldade em implementar mudanças; sem resistências para inovação.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Primeiramente, procederemos à apresentação das instituições e das experiências premiadas, obedecendo à ordem cronológica e nomeando-as pela sigla OP (organização pública), discriminadas, sucessivamente, como OP1, OP2, [...] OP14.

OP1 é um órgão fiscalizador, cujas principais funções são avaliar e controlar as atividades de administração tributária federal. Nessa organização, a entrevista, realizada no dia 10 de janeiro de 2018, teve duração aproximada de 42 minutos.

O entrevistado é chefe da Divisão de Cobrança de Pessoa Física, servidor público há 35 anos. Esse entrevistado foi escolhido por fazer parte da equipe da concepção do projeto vencedor do Prêmio, em sua terceira edição, em 1999, e hoje ele é o responsável pelo setor em continuar a iniciativa premiada no ano em que o prêmio, conforme já expresso, passou a ter critérios mais claros de avaliação em seu edital (ENAP, 1999).

Quando perguntado sobre as práticas inovadoras na instituição, o entrevistado se posicionou de maneira enfática ao dizer que a organização está “na ponta em termos de inovação”. Reforçou que “tudo que há de novo nós tentamos implementar. E tem dado certo.” Já quanto a resistência em inovar, o entrevistado não relatou nenhuma dificuldade entre os servidores para implementar mudanças; pelo contrário, afirmou que, entre eles, há sempre uma busca por inovação. Na terceira pergunta, que investiga o compartilhamento de informações no âmbito da organização, o entrevistado relatou práticas positivas para a ocorrência dessa difusão.

A iniciativa premiada passou pela integração de informação entre diversos órgãos públicos, uma vez que se tratava da emissão de certidão de ausência de débitos junto ao Erário

pela internet, a fim de diminuir o fluxo de contribuintes presenciais, resultando em economia de tempo e de gastos.

Diante disso, relativamente ao impacto dessa medida adotada pelo órgão, o entrevistado afirmou que houve (1) aumento na emissão das referidas certidões; (2) diminuição de filas; (3) diminuição de fraudes em razão da possibilidade de verificação de veracidade da certidão por meio de algoritmos; (4) agilidade na checagem de dados de pessoas jurídicas em contratos com a administração pública.

Quanto ao aprimoramento e à evolução da iniciativa, o entrevistado relatou diversos incrementos na emissão da referida certidão, como a emissão de certidão conjunta com outro órgão fiscalizador e a possibilidade de, na identificação de débitos, o interessado obter parcelamento.

OP2 desempenha a função principal de planejamento das ações estratégicas do governo federal, tendo sido vencedora da sexta edição do prêmio ENAP, no ano de 2001. A servidora entrevistado atualmente exerce a função de confiança de Coordenadora-Geral de Modernização de Cargos e Carreira do órgão, em que trabalha já há 18 anos como servidora do quadro efetivo.

Ao ser interrogado sobre o incentivo do órgão na dinâmica da inovação, o entrevistado reforçou ser essa uma das funções da instituição, havendo, inclusive, áreas destinadas exatamente para isso, como é o caso da própria ENAP, a ela vinculada.

Quanto à resistência em inovar, o entrevistado relatou perceber certa tendência ao tradicionalismo, uma vez que os gestores repetem o *modus operandi*, ora porque os processos estão funcionando, ora porque não querem ser responsabilizados por alguma irregularidade que possam trazer por algo novo, o que resulta em repetições, perpetuação de processos, impedindo aperfeiçoamentos, inovações e melhorias na qualidade dos serviços.

OP3, que compõe as Forças Armadas Brasileira, foi a vencedora da sétima edição do concurso ENAP, em 2002. O entrevistado, militar de carreira há 29 anos, estando na instituição há seis anos, ocupa, atualmente, o cargo de Gerente de Tecnologia da Informação.

Ao ser questionado sobre o desenvolvimento de experiências inovadoras em sua instituição, o servidor foi assertivo ao afirmar que há incentivo ao desenvolvimento de novas iniciativas. Já quanto à resistência à inovação, houve apenas uma negativa simples, sem esclarecimentos adicionais. Perguntado, ainda, sobre como avaliava o interesse do setor público, inclusive interesses políticos da alta administração, em desenvolver políticas, procedimentos e

rotinas inovadoras, o militar afirmou que a inovação agrega valores aos processos, bens e serviços, devendo, portanto, ser meta permanente do setor público.

Especificamente sobre a experiência vencedora no concurso ENAP, ao ser questionado como surgiu a ideia, se surgiu de alguma necessidade ou para resolver algum problema ou até mesmo com vistas à geração de economia no contexto organizacional, o militar apresentou o cenário de grande demanda rotineira de diferentes materiais de suprimento, muitos deles importados, de difícil aquisição e de alto custo. Por esse motivo, há rígido controle e acompanhamento por parte dos setores responsáveis pela compra desses materiais. As organizações que compunham as Forças Armadas buscavam, no exterior e de forma independente, sem coordenação ou uniformidade de procedimentos que proporcionassem aos diversos setores responsáveis pelas compras uma padronização de identificação dos itens de interesse. Daí, surgiu a ideia da catalogação, como uma ferramenta importante para a logística, que estabeleceu uma linguagem única, permitindo, dessa forma, o entendimento e o apoio mútuo entre os diferentes órgãos da Defesa. Como resultado dessa integração, houve redução de custos e nacionalização de itens importados com o objetivo de auferir maior disponibilidade de equipamentos para a Defesa.

Questionado sobre debates que poderiam ter ocorrido antes da implementação da iniciativa vencedora, o militar, além de afirmar que houve, sim, muitos debates, registrou que as discussões estão relacionadas e até mesmo antecederam à assinatura de um acordo com o Comitê de Catalogação das Organizações do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1998, que vigora até hoje.

Relativamente aos impactos da inovação premiada na prestação de serviços à sociedade ou na prestação de serviços a outros setores da própria organização ou a outras esferas da administração pública, o entrevistado reforçou que um dos impactos mais relevantes e perceptíveis da iniciativa foi a contribuição para o melhor uso dos recursos públicos, gerando, desse modo, benefícios para toda a sociedade e permitindo o conhecimento da identificação de uma Base Industrial de Defesa, o que contribuiu para a implementação de políticas de fomento dos setores estratégicos.

Quanto ao envolvimento de pessoas na geração da iniciativa e se essas pessoas ainda permanecem na instituição e quais os planos futuros para a inovação, o militar registrou que, dentro de características da carreira militar, os envolvidos na geração da iniciativa premiada estavam em outras funções. No entanto, afirmou que isso não impede a continuidade da ação de desenvolvimento da catalogação.

OP4 exerce a função principal de desenvolver e fortalecer as relações comerciais, industriais e de serviços tanto no território nacional como no exterior. O entrevistado é servidor público há 18 anos e atualmente trabalha no Programa de Desenvolvimento da Cultura Exportadora, que consiste em desenvolvimento de parcerias com as entidades que também atuam com o comércio exterior, com o objetivo de auxiliar as micro e pequenas empresas no acesso ao mercado externo. Para isso, oferecem capacitação, encaminhamento para participação em programas de promoção comercial, de financiamento, com o envolvimento de diferentes entidades, sendo a organização a coordenadora das ações integradoras, uma vez que o programa surgiu da necessidade de harmonização das ações das entidades para otimização dos esforços, com todos trabalhando no mesmo rumo.

O entrevistado, que faz parte da equipe que desenvolveu a iniciativa, ao ser questionado sobre a posição do órgão em relação às experiências inovadoras e às práticas para incentivá-las, restringiu-se a falar de sua área específica, que é o comércio exterior, sendo a única iniciativa por ele conhecida a que foi premiada pela ENAP, uma ferramenta que permite o cruzamento de dados estatísticos, gerando informações novas que auxiliavam no desenvolvimento do comércio exterior. No entanto, ainda cita a Secretaria de Inovação no âmbito do órgão.

Ao ser questionado sobre a resistência em inovar por parte de servidores em seu órgão, ele relata que sempre nota essa resistência, já que considera que as pessoas tendem a se acomodar em seu *status quo*.

Nessa linha, ao ser perguntado sobre o compartilhamento de informações e de conhecimentos entre os setores internos e entre outras organizações, o entrevistado lembrou que o programa premiado trata justamente de fomentar esse compartilhamento de informações. Na avaliação das práticas de seu órgão referentes ao incentivo para inovações, o servidor registrou truncamento, dificuldades, lentidão de processos, mesmo depois de passado o período de experiência, depois de editadas portarias regulamentadoras.

OP5 é voltada para produção energética brasileira e teve iniciativa premiada no ano de 2006, na 11ª edição do concurso. Os entrevistados foram um servidor e uma servidora, o primeiro está há dez anos no serviço público e atualmente exerce a função de gerente executivo, a segunda está sem função de confiança e atua há 34 anos como servidora pública. Ambos foram escolhidos porque atuam, no âmbito de seu órgão, na área de eficiência energética e inovação. Dito isso, apesar de a entrevista ter sido predominantemente com informações dadas pela servidora, o servidor deu sua contribuição.

Quanto à avaliação do interesse do setor público, inclusive do interesse político da alta administração em desenvolver práticas inovadoras, a servidora preferiu responder um viés mais genérico, comparativo entre as realidades brasileira e americana, japonesa e coreana no quesito tratamento dado à inovação, declarando que a realidade brasileira se encontra bem atrasada nesse aspecto, uma vez que na Coreia do Sul, segundo a servidora, as crianças têm na escola uma disciplina que contempla a temática.

Ao serem questionados sobre o incentivo por parte do órgão, ambos foram claros ao afirmar que há incentivos. Do mesmo modo, quando questionados sobre a resistência à inovação, os dois foram categóricos ao registrar que não encontram na organização resistências em inovar. Em referência ao compartilhamento de informações entre órgãos, o servidor relatou que, entre as irmãs do setor energético, há esse compartilhamento de dados, de informações.

No caso concreto, ao serem questionados sobre a iniciativa premiada pela ENAP, a servidora se apressou em registrar que a iniciativa não tratava de inovação e que ela surgiu em razão de uma lei que os “obrigou” a investir. No entanto, como até a própria regulamentação mudou desde então, o modelo de gestão já foi abandonado, apesar de a resposta ter sido afirmativa no quesito sobre os debates que antecederam a implantação da iniciativa.

A propósito dos impactos da iniciativa, a servidora tergiversou e preferiu reforçar que as modificações do modelo, que, ainda segundo ela, não tratava de inovação, o tornaram obsoleto e, hoje, na organização, os planos futuros de inovação estão em evolução.

Na sequência, ao ser inquirida a respeito do reconhecimento da importância da sustentabilidade na questão de institucionalização e rotinização da inovação na organização e ainda sobre a questão da replicabilidade, como a capacidade de a inovação ser disseminada para outros órgãos, o entrevistado emitiu posição enfática de que é isso que deve ser feito dentro de qualquer órgão.

Passando-se para a **OP6**, tem-se uma organização com a principal função institucional de trazer informações sobre a realidade brasileira por meio de pesquisas e estatísticas. O entrevistado é um servidor público com 35 anos de serviços prestados à instituição, atualmente responsável por toda a área de infraestrutura de tecnologia da informação.

Quando inquirido sobre o incentivo de inovações em sua organização, o servidor afirmou ser presente. Já, quanto à resistência em inovar, o entrevistado registrou que, de modo geral, todo processo de inovação tem sempre um choque com o conservadorismo, mas acredita que isso é inerente a qualquer processo. No que diz respeito ao compartilhamento de informações entre os setores internos e com outras organizações do setor público, o servidor lem-

brou que a disseminação de informações geradas no âmbito do exercício das funções da instituição compõe o retrato da realidade brasileira para o exercício da cidadania.

Especificamente, no que diz respeito à inovação premiada na 12ª edição do concurso da ENAP, em 2007, o servidor, que fez parte da equipe criadora, lembrou que a mudança de conceito que representou a iniciativa refletiu em todas as áreas do órgão e mesmo que a equipe original não permaneça, pois quase todos se aposentaram, a iniciativa está em constante evolução, já que se trata de área tecnológica.

Na temática sobre difusão de inovação, o servidor afirmou não ter familiaridade com os termos, mas relatou que a otimização de processos faz parte da utilização da tecnologia, uma vez que seu uso requer, justamente, a aplicação dessa tecnologia em um novo processo.

A organização identificada como **OP7** é ganhadora do concurso da ENAP em sua décima terceira edição, em 2008. Instituição com atividades voltadas para políticas públicas na área de educação no governo federal, o servidor entrevistado é servidor público desde 2015, mas, como consultor contratado fez parte da equipe criadora da iniciativa premiada. Atualmente, faz parte da equipe que gerencia e fiscaliza a área que operacionaliza as atividades do órgão na área da iniciativa que está sempre em aprimoramento.

No quesito de incentivo a práticas inovadoras em seu órgão, especificamente na área de atuação do entrevistado, o servidor expressou satisfação com as experiências inovadoras que seu órgão incentiva, relatando apoio e equipe, a presença de células na organização para a arquitetura de inovação. No entanto, ao ser indagado sobre a resistência em inovar, o servidor relatou que há resistências.

Em relação ao compartilhamento de informações e conhecimentos, tanto interna como externamente, o entrevistado relatou que na área em que atua é disponibilizado um portal de *software* público, um *framework* utilizado por diferentes órgãos públicos, no qual recebem *feedback* do uso dos diversos módulos que compõem o portal. Essa utilização é apresentada em fóruns, debates, para incentivar o uso da ferramenta e para sugerir novos módulos ou treinamentos.

Na sequência, ao se tratar especificamente da iniciativa premiada, o servidor pôde relatar que a equipe de consultores contratada para o desenvolvimento do projeto foi criada para suprir a necessidade de uma secretaria interna de planejamento e orçamento, a qual foi bastante debatida, e resultou na fabricação de programas próprios, seguindo-se recomendação do Tribunal de Contas da União, para boas práticas de aferição do sistema.

Do mesmo modo, ao tratar dos impactos da iniciativa, o entrevistado avaliou que, diante da evolução do projeto, o público-alvo, que é a comunidade escolar, pode acessar a ferramenta de maneira democrática, auxiliando suas práticas pedagógicas e de gestão, já que o professor e o diretor de uma escola podem acessar o portal em seus diferentes módulos.

Na mesma linha, **OP8** é vinculada ao órgão central da área de planejamento de políticas públicas para a área de educação. Com uma iniciativa premiada na décima quarta edição do concurso, no ano de 2009, o servidor escolhido para dar as informações está há 43 anos no órgão e, desde que ingressou no serviço público, trabalha com estatísticas educacionais, atualmente na área de gestão de processos, já que está na função de confiança de Diretor de Estatísticas.

Inicialmente, tendo sido interrogado sobre práticas de incentivo à inovação por parte da organização, o servidor emitiu opinião positiva sobre a questão, relatando, inclusive, certa autonomia para a liberdade de criação, de inovação, desde que se atinjam os objetivos previamente estabelecidos pelas atribuições regimentais, que são os dados estatísticos para a liberação de recursos.

No que diz respeito ao compartilhamento de informação e conhecimento, o entrevistado reforçou que o órgão tem como função justamente a formulação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas educacionais, num ciclo completo de avaliação da aplicação de suas práticas.

Nesses termos, ao discorrer sobre a iniciativa premiada e como ela surgiu, se de uma necessidade do órgão, uma necessidade de gerar economia, o servidor relatou a necessidade de aprimoramento dos indicadores de repasse de recursos para os estados e municípios. Diante disso, a criação de um indicador de desempenho como meta e parte de políticas públicas de todos os entes envolvidos representou um salto qualitativo, segundo palavras do entrevistado. Assim, a iniciativa foi amplamente debatida antes de ser aplicada e está em evolução constante, com metas programáticas até 2021.

Neste passo, **OP9** trata das políticas públicas voltadas para a saúde. O entrevistado é servidor público desde 2005 na carreira de Analista de Políticas Sociais, atualmente na função de assessora de gabinete.

O entrevistado, ao ser indagado sobre o desenvolvimento de experiências inovadoras e o incentivo para tanto no âmbito de seu órgão, discorreu sobre o processo de formação de equipes, como se dá a ocupação dos cargos de confiança, por pessoas de diferentes esferas de governo, ou seja, municipal, estadual e federal, o que permite uma visão mais clara do que

está sendo feito em relação a práticas positivas de inovação em diferentes estados do território nacional.

Na sequência, interrogado sobre o compartilhamento de informações e conhecimento nos setores internos e externos, entre órgãos da administração, o servidor descreveu um quadro positivo de práticas de agendas com municípios e com universidades, já que o foco dado à atenção básica da saúde da família tem na ponta as ações realizadas pelos municípios, de modo que essa coordenação, troca e discussão é fundamental e muito frequente.

Assim, ao se tratar especificamente da iniciativa premiada, no ano de 2010, na 15ª edição do concurso ENAP, o servidor descreveu os passos para a adoção das práticas a partir do que leu e também do que ouviu de pessoas que estavam desde o início do processo, pois ele mesmo não estava no órgão na época. Dito isso, passando-se pela origem da ideia, que partiu de trabalhos voluntários de pastorais que buscavam combater a fome e desnutrição, a iniciativa, que tem a autoria disputada entre dois estados, foi abraçada pelos municípios, estados e, finalmente, o órgão federal absorveu a ideia e a incentiva por via financeira. Nesse sentido, a pergunta sobre os debates que antecederam à implementação do modelo foi espontaneamente respondida, relatando o servidor ter havido intenso debate das pessoas envolvidas para se chegar à organização e ao financiamento do projeto.

No que diz respeito à evolução do programa, o entrevistado registrou que o modelo se mantém parecido com o inicial, premiado em 2010, mas ações complementares impulsionam o projeto e o mantêm atualizado.

OP10 é responsável pela arrecadação e fiscalização tributária, sendo premiada no 16º Concurso ENAP, no ano de 2011. O entrevistado é servidor público do órgão desde 1999, na carreira de Auditor-Fiscal.

Relativamente ao aspecto de incentivos da organização para práticas inovadoras, o entrevistado afirmou haver bastantes incentivos para novas experiências, mas, já se antecipando à pergunta sobre resistência às mudanças, descreveu certa resistência à mudança de costumes, como, quando começaram a trabalhar com processos sem o uso do papel, para convencer os servidores da eficiência do novo modo de trabalhar mais eficiente, foi necessário um convencimento gradual.

Em igual raciocínio, ao ser inquirido sobre o compartilhamento de conhecimento e informações entre setores internos e entre órgãos da administração, o servidor afirmou ser positivo internamente e haver parcerias entre sua instituição e outras organizações do setor públi-

co, como o Ministério do Trabalho, a Caixa Econômica Federal, para unificar o fornecimento de contribuições e declarações sociais dos trabalhadores de maneira mais simplificada.

Especificamente sobre a iniciativa premiada no ano de 2011, na 16ª edição do concurso, o servidor foi interrogado sobre quais necessidades deram origem ao processo. Diante disso, o entrevistado descreveu o ciclo de processo tributário antes da implantação da iniciativa vencedora, muito lento, ineficiente e de alto custo, o que gerou a necessidade de uma movimentação mais célere e com eficiência, daí foi implantado o primeiro módulo, que vem passando por evolução desde então, depois de amplamente debatido pela equipe inicialmente formada para o fim específico de implantação do sistema juntamente com a autoadministração.

No que diz respeito aos impactos da iniciativa para a sociedade, o entrevistado registrou a diminuição dos custos com papel, como um impacto positivo para o meio ambiente e como um benefício para a diminuição dos custos do Estado. A propósito disso, o servidor ainda relatou planos futuros para o projeto, uma vez que há demandas abertas para melhorias no sistema.

OP11 é uma instituição do governo federal no ramo de ensino superior. O entrevistado, servidor público desde 1991, é professor titular do Departamento de Clínica Médica da Faculdade de Medicina, atualmente no cargo de Coordenador de Pesquisa e Inovação no hospital das clínicas ligado à universidade.

Nesses termos, ao ser interrogado sobre incentivo à inovação, o professor relatou que a instituição incentiva bastante tais práticas, havendo, inclusive, uma cultura de inovação na universidade. No entanto, um grupo dentro da organização defende que a universidade não deva transferir para a iniciativa privada o que gerou de conhecimento e tecnologia, permanecendo em seu viés mais acadêmico e social, embora o professor não concorde com essa postura.

Na sequência, o professor registrou grande resistência em inovar, inclusive com um componente ideológico que gera muitas discussões, quando se trata de parcerias com o setor privado.

No quesito sobre partilhar informações e conhecimentos entre setores internos, sobre novos projetos, e com outras organizações do setor público, o professor lembrou-se de que, no âmbito de sua instituição, há organizações distintas, isto é, a própria universidade e a fundação que administra o hospital, com estatutos diferentes. Em vista disso, o entrevistado, atuando no hospital, pode relatar que os setores internos da administração hospitalar possuem boa

comunicação entre si, com gestão eficaz de seu sistema de informações. Já, quanto à universidade, o professor revelou que a Academia tem um compartilhamento parcial, uma vez que seus departamentos, suas áreas, são muito distintas, o que dificulta a interdisciplinaridade.

Especificamente sobre a experiência vencedora do Prêmio, o professor relatou os diferentes passos pelos quais passou o projeto, o qual se desenvolveu a partir de uma iniciativa que já existia na própria universidade e, a partir daí, ele, o professor, em parceria com outra professora, pôde modificar e trazer para uma prática bem-sucedida, premiada e em franca expansão atualmente.

OP12 é um órgão de controle externo do governo federal. O servidor entrevistado é o responsável pelo setor de política nacional de acesso à informação e transparência, no setor público há mais de 23 anos.

No quesito de incentivo à inovação em sua instituição, o servidor foi bastante enfático ao se posicionar na defesa do órgão, que ele considera possuir um perfil bem especial nessa área de inovação. Mesmo quando inquirido sobre resistências a mudanças, o entrevistado, embora registrando que se referia à secretaria em que atuava, não encontrava nenhuma resistência em inovar.

No tocante ao projeto premiado em 2013, na 18ª edição do concurso ENAP, o servidor relatou que a iniciativa, que foi amplamente debatida, surgiu da necessidade de aumentar a transparência na administração pública em razão do projeto de lei que previa o acesso à informação. Daí que se criou a necessidade de regulamentação, já que a própria lei previa a criação de um sistema que viabilizasse esse acesso, o que, segundo o entrevistado, deu um caráter inovador à lei ao fazer tal previsão já no processo legislativo.

Em vista disso, referente aos impactos da iniciativa, o sistema eletrônico deu mais eficiência às demandas por informações no setor público, pois deu suporte à execução da lei e conseguiu atender a quase todos os pedidos feitos em qualquer parte do mundo.

Quanto aos planos de futuros para o projeto, além de sua consolidação como ferramenta eficaz no que se propõe, além de constante atualização, o servidor revelou que o objetivo é ampliar o uso da plataforma para entes federados estaduais, para que, dentro de suas competências, possa aumentar o nível de acesso à informação em todas as esferas de governo.

OP13 é uma instituição que administra as rodovias federais em todo o território nacional e teve a iniciativa premiada na 19ª edição do concurso ENAP, em 2014. Dois servidores foram entrevistados na instituição, ambos da carreira de Analista de Infraestrutura de Trans-

porte. O primeiro está há oito anos no setor público e o segundo, desde 2011. Os dois atuam na coordenação e no planejamento das ações para conservação da malha rodoviária brasileira. De início, ao serem inquiridos sobre os incentivos da organização para o desenvolvimento de experiências inovadoras, os servidores enfatizaram que há gestores de uma geração nova que estão bastante dedicados a iniciativas inovadoras no âmbito do órgão. Quanto à resistência em inovar, um dos servidores registrou certa resistência em inovar, uma vez que existe a resistência na quebra de paradigma – o que é antigo na casa entra em choque com a turma mais nova –, mas, de modo geral, o órgão está disposto, mesmo na alta direção, a avaliar as iniciativas.

No quesito compartilhamento de informações e conhecimentos, seja entre setores internos ou setores externos, os servidores discordaram nas afirmações, um afirmou que não há compartilhamento em razão de egos que tendem a personalizar tudo o que é produzido e o outro servidor, sendo mais genérico, referiu-se a eventos e espaços em que compartilhamento entre setores e também registrou haver programações com outros órgãos e até com universidades.

Na caracterização da experiência premiada, indagados sobre como ela surgiu, um dos servidores tratou da necessidade de o órgão ter informações sobre as rodovias. Diante dessa necessidade, a fim de melhorar as condições dessas informações e ter mais agilidade na coleta, surgiu a ideia do uso de um veículo como protótipo.

No que diz respeito aos debates que antecederam a implementação do projeto e os impactos dela na sociedade, os servidores foram unânimes nos relatos sobre a economia e o avanço tecnológico e administrativo que o projeto proporciona.

Quanto a projetos futuros, uma vez que se trata de um contrato, a evolução tecnológica do veículo e a duração maior do contrato permitirão o favorecimento de mais e melhores informações a respeito da malha rodoviária para subsidiar uma administração mais eficiente.

OP14 é voltada para políticas no campo da saúde pública. Foram entrevistadas duas consultoras, uma há nove anos no setor público, outra há seis. Ambas atuam na área de acompanhamento de projetos em que há transferência de tecnologia em todas as áreas do órgão.

Ao serem questionadas sobre o incentivo a experiências inovadoras, as duas responderam afirmativamente. No que diz respeito à resistência para inovar, uma das servidoras preferiu definir não como resistência, mas como dificuldade.

Especificamente quanto à experiência inovadora, que foi premiada na 20ª edição do concurso ENAP, ambas as servidoras fizeram parte da iniciativa, mas uma delas falou com mais detalhes sobre como se deu todo o processo até mesmo a inscrição na premiação. Na

sequência, ao descrever sobre a revisão do marco regulatório, que era uma iniciativa que já estava em vigor na coordenação que cuidava da gestão do marco, uma das consultoras relatou porque essa iniciativa surgiu: aumentar e fomentar a inovação na indústria brasileira com vistas a possibilitar o acesso de medicamentos à população. Quanto aos debates que antecederam a implementação da iniciativa, as servidoras revelaram que o grupo executivo foi amadurecendo e implementando as ideias, de modo que elas iam acontecendo.

Relativamente ao impacto das medidas na prestação de serviços à sociedade, como o projeto consistiu em parcerias com laboratórios para a produção de novos medicamentos no mercado nacional, a capacitação, a qualificação e a especialização necessárias para a produção desses medicamentos gerou uma cadeia beneficiada dentro do que uma delas chama complexo econômico industrial da saúde nos três pilares envolvidos, entidades privadas, instituições públicas e Sistema Único de Saúde (SUS).

4.2.2 Análise do papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no âmbito das organizações nas iniciativas premiadas

Na sequência, a partir das informações recolhidas das entrevistas, apresenta-se a avaliação da aplicação das variáveis explicativas da difusão da inovação no âmbito das organizações pesquisadas. Quanto aos fatores organizacionais que influenciam a difusão de inovações, focaliza-se a dinâmica organizacional da difusão, conforme premissa estabelecida no modelo teórico adotado, e não a disseminação de inovações sob o ponto de vista interorganizacional.

4.2.2.1 Sobre organizacional

Retomando a definição de sobre organizacional de Damanpour (1991), de que se trata de “recursos de uma organização, não apenas financeiros, além dos necessários para a manutenção das operações já existentes”, é necessário que se sublinhe que a gestão dos recursos públicos possui características bem específicas no uso dos recursos financeiros, uma vez que o orçamento de cada órgão já vem com a destinação pré-determinada de cada verba, cabendo ao gestor apenas certa flexibilidade na alocação dos recursos fora de sua vinculação original. Em vista disso, ao ser falar em recursos exclusivos e voltados especificamente para o uso em iniciativas inovadoras, no âmbito da administração pública, sempre haverá gargalos que pas-

sarão pelo planejamento estratégico e até mesmo pela discricionariedade do gestor do recurso dentro da cultura organizacional, já que ele vai redirecionar algum recurso para as iniciativas inovadoras.

Das 14 iniciativas, 12 apontaram que foram necessários recursos financeiros para que as iniciativas pudessem se concretizar e, dessas, duas tiveram previsão legal (iniciativas 2 e 5). Em duas (iniciativas 1 e 4), afirmou-se dificuldade e escassez de recursos financeiros. Na entrevista, acerca da iniciativa 12, houve destaque apenas dos recursos financeiros, enquanto na iniciativa 10, ressaltou-se a criatividade dos inovadores, que, embora careçam de recursos financeiros, não devem esperá-los para inovar. Em apenas duas (iniciativa 8 e 14), afirmou-se que não houve destinação de recursos financeiros para o desenvolvimento da inovação, entre as quais a de número 8, cujo entrevistado declarou não ter havido nem recursos humanos nem financeiros destinados exclusivamente para a iniciativa inovadora, ao passo que na de número 14 foi destacada apenas a alocação de recursos humanos.

Assim, com exceção da iniciativa 12, na qual foi confirmada apenas a dimensão financeira, e da iniciativa 8, na qual não foi confirmada a utilização de recursos em sobra na organização, a variável foi confirmada por todos os entrevistados, destacando-se a entrevista sobre a iniciativa 10, em que se constatou o alinhamento total com a definição da variável.

A seguir, serão apresentados os dados acerca dessa variável enquanto categoria temática, em cada uma das 14 iniciativas inovadoras:

Quadro 15 – Considerações das falas sobre **Sobra organizacional**

1	O entrevistado relatou que na organização há recursos escassos, mas abundância de iniciativas inovadoras, o que exige necessidade de o gestor estabelecer prioridades na alocação dos recursos tanto financeiros como humanos. No caso da iniciativa premiada, houve a alocação de capital humano e financeiro para sua implementação.
2	Os recursos financeiros já tinham previsão legal, uma vez que uma lei criada já destinava as verbas para a iniciativa. Houve também a necessidade de criação de força-tarefa do órgão para sistematizar a implementação da inovação, já que consistia em avaliação de servidores segundo critérios pré-estabelecidos.
3	Para a inovação premiada, implementada e consolidada nas Forças Armadas, foi disponibilizada verba de custeio e os recursos de toda ordem ainda são garantidos, apesar de restrições.
4	O Ministério sempre dispôs de recursos humanos, entretanto, quanto aos recursos financeiros, houve dificuldade em alguns momentos, mas que foi solucionada <i>a posteriori</i> .
5	Houve previsão legal de aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, 75 centésimos por cento de sua receita operacional líquida (rol) em pesquisa e desenvolvimento do setor e, no mínimo, 25 centésimos por cento em programas de eficiência energética no uso final.
6	Recursos humanos estiveram envolvidos no desenvolvimento dessa iniciativa, que consistem nas equipes de desenvolvimento de sistemas, suporte e operação de rede da Diretoria de Informática (DI), gerências de projetos especiais da DI, além de equipes permanentemente reservadas para trabalhos de censos. Quanto aos recursos financeiros, além de recursos iniciais do orçamento anual da DI, foi utilizado parte dos recursos específicos para os censos liberados pelo governo federal, sendo o restante para a execução propriamente dos censos.
7	Na iniciativa houve custos de infraestrutura e foi necessário aumentá-los de acordo com a evolução em

	termos de memória, banco de dados, enfim, em todo o parque tecnológico, além de consultoria, já que surgiu a necessidade de contratar mais consultores, pois a iniciativa começou com um módulo de uma secretaria específica e foram entrando outras.
8	Todo o desenvolvimento e implementação do indicador foi realizado com recursos técnicos e humanos do próprio Instituto. Os estudos para embasar a definição da fórmula do índice, bem como a definição das metas para o indicador e os primeiros cálculos dos resultados, foram desenvolvidos por uma equipe de especialistas ligada ao gabinete da presidência do Instituto. Essa equipe contou com os dados e programas estatísticos já existentes, e não houve necessidade de aplicação de nenhum recurso financeiro especificamente para o trabalho. A base de informações utilizadas foi o próprio banco corporativo da autarquia, abastecido pelos processos de rotina do Censo da Educação Básica, do Saeb e da Prova Brasil.
9	Os recursos financeiros foram provenientes da União, de parcerias com a Organização PanAmericana da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) e com fundações de apoio à pesquisa de universidades públicas federais. O Departamento responsável, ao longo dos anos, foi sendo estruturado, tendo crescimento de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. Atualmente, a disponibilidade de recursos para essa iniciativa passa dos 13 milhões.
10	Houve uma abertura da instituição para permitir que pessoas fossem alocadas, não muitas. Segundo o entrevistado, houve deslocamento de pessoal de modo estratégico dentro dos quadros do próprio hospital e da universidade. Quanto aos recursos orçamentários, há o entendimento de que não se espera recurso para inovar, inova-se e tenta-se captar recurso, valendo-se dos suprimentos, das pesquisas, das inovações já existentes nacionais e internacionais, que possam facilitar o desenvolvimento de iniciativa inovadora.
11	A implementação do sistema foi uma decisão da alta administração, o que implicou seu forte comprometimento para que pudesse ser desenvolvida a ferramenta, considerando que essa tinha que competir com várias outras, principalmente por se tratar de uma ferramenta de tecnologia da informação. Só foi possível a ferramenta se consolidar por conta de redirecionamento de recursos humanos e financeiros. O empenho da alta administração angariou recursos que foram cruciais para a implementação.
12	Afirmou-se que houve empenho orçamentário da União para a implementação da iniciativa.
13	Afirmou-se que houve destinação de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, incluindo recursos da União.
14	Observou-se aumento de equipe como único recurso disponibilizado pela organização.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.2 Flexibilidade e descentralização na organização

Retoma-se a definição de flexibilidade e descentralização na organização de Greenhalgh *et al.* (2004), que se refere ao caráter adaptável da estrutura organizacional, assim como à capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais serem receptivos a decisões descentralizadas. Esses elementos, quando observados, reforçam o sucesso da implementação e aumentam a probabilidade de a inovação atingir a sustentabilidade.

Esta variável se comportou de diversos modos de acordo com o ponto de vista dos entrevistados, o que pode evidenciar sua fragilidade no setor público. Destacam-se 5 iniciativas nas quais a variável foi confirmada (iniciativas 1, 4, 5, 11 e 13). Em outras 5 iniciativas (2, 6, 9, 12 e 14), os entrevistados manifestaram-se no sentido de limitar a flexibilidade e a descentralização pela cisão entre âmbito técnico e político na administração pública. Mesmo que as decisões das equipes sejam técnicas, elas devem ser submetidas a instâncias superiores. Essas ocorrências, com efeito, relativizam o caráter hierarquizado e centralizado das organizações

públicas, por afirmarem a dimensão técnica. Nas iniciativas 3, 6 e 7, embora a flexibilidade e a descentralização não tenham sido confirmadas, destacou-se a presença de colegiado (iniciativa 3) e comitê (iniciativas 6 e 7) para avaliação de propostas de mudanças nas organizações. Isso, certamente, revela um compartilhamento decisório da alta administração, sem que essa, no entanto, seja alijada do processo.

Ademais, as iniciativas 3 e 10 revelaram que foram essas as responsáveis por maior flexibilidade e descentralização em suas organizações, pois permitiram vigorar novas formas de gestão. Assim, entendemos ser possível uma modificação no entendimento sobre a manifestação desta variável, para que não se entenda exclusivamente como horizontalização e descentralização decisória na organização, mas que nela sejam permitidas nuances relacionadas à valorização de decisões técnicas em detrimento de decisões meramente políticas, ainda que essas não possam se afastar. Assim, a variável poderia contemplar mais efetivamente a realidade da administração pública: Flexibilidade e descentralização (valorização da dimensão técnica no âmbito político).

Outra alternativa seria combinar essa variável com as duas seguintes, em que se verifica a importância do gerente e do alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos no desenvolvimento da iniciativa inovadora. Essas duas seguintes podem confirmar a primeira.

Quadro 16 – Considerações das falas sobre **Flexibilidade e descentralização na organização**

1	Observam-se decisões coletivas, que corroboram tanto a flexibilidade quanto a descentralização, de sorte que não houve hierarquização ou decisões verticalizadas, com intensa participação das unidades, que reforçaram em seus <i>feedbacks</i> . Destacou-se, inclusive, a participação dos funcionários que são atendidos pelo sistema. Afirmou-se que as decisões não vêm de cima para baixo, mas são negociadas com as equipes.
2	Embora as propostas fossem discutidas até a mais alta instância, com exigência de decreto presidencial, por exemplo, afirma-se que normalmente a discussão travava-se no âmbito técnico. Uma proposta, técnica, era aprovada pela alta direção e o remanejamento das funções para o órgão, para exercer as atividades discriminadas pelas equipes técnicas, dependia de decreto presidencial. Houve participação de todos os envolvidos da coordenação e houve partilha de decisões na equipe. Destacou-se a atuação do diretor da época, com ampla experiência gerencial, que incluía a participação da equipe. Embora se identifique a necessidade de aval de instâncias superiores, ressalta-se que este era sustentado por análises técnicas.
3	A estrutura hierárquica da organização não permite a descentralização de decisões, no entanto, decisões relacionadas à experiência inovadora eram mais horizontalizadas, uma vez que as deliberações eram realizadas na forma de colegiado.
4	Entende-se que houve autonomia dos processos decisórios e não houve menção ao crivo de instâncias superiores, a decisões verticais.
5	Destaca-se que quem inova na organização é o “chão de fábrica”, salvo em centros de pesquisas cuja função precípua seja a inovação. Entende-se até mesmo uma queixa contra os cargos de chefia e direção e a menção ao empenho solitário do “chão de fábrica”, que “teima em querer fazer mais”, porque são esses servidores que lidam com os problemas diários da organização.
6	Identifica-se que as decisões relacionadas à iniciativa premiada eram verticalizadas “de cima para baixo”, embora a equipe participasse ativamente na coordenação. No entanto, é relatado que atualmente na organização há um comitê de gestão de mudanças, que avalia, aprova ou rejeita projetos inovadores.

7	De acordo com o relato, a depender da mudança, é necessário submetê-la a um comitê, que avaliará e aprovará. Quanto à iniciativa premiada, destacou-se que as decisões eram todas verticais e era frequente o servidor falar diretamente como o ministro.
8	Reflete-se que havia integração e não propriamente descentralização, já que, de acordo com a entrevista, “a descentralização dá autonomia e responsabilidade para as pessoas que estão hierarquicamente abaixo”.
9	Distinguem-se as decisões ligadas aos processos de trabalho das decisões referentes a modelos de políticas. Assim, a equipe tem maior autonomia quando se trata de processos de trabalho internos, integrados a um modelo, que é definido pela alta administração. Assim, a equipe apresenta cenários possíveis e a alta administração decide.
10	Menciona-se que, mesmo as decisões sendo altamente verticalizadas, havia flexibilidade e a iniciativa acabou por intensificar a descentralização.
11	Destaca-se grande autonomia nas unidades e a presença de gerentes multiprofissionais e multidisciplinares, haja vista as peculiaridades da organização.
12	Segundo o relato, a opinião de um técnico era mais considerada do que a opinião de um ocupante de posição hierárquica superior, assim se entende que houve horizontalização na iniciativa inovadora. No entanto, para implementá-la foi necessário processo legislativo, além de que a alta administração precisou sustentar o processo decisório e alinhar-se ao quadro político do congresso nacional. Observa-se mais uma vez a convivência entre a dimensão técnica e a dimensão política.
13	Aborda-se, sem nuances, a horizontalidade: “A nossa coordenação detém a tecnologia e o conhecimento para desenvolver o que precisamos, conseguimos aplicar esse conhecimento sem nenhuma necessidade de autorização nesse sentido, o órgão já é autônomo, mas nós somos um órgão autônomo dentro do órgão. Foi horizontal”.
14	Novamente, é citada a dimensão técnica e a dimensão política. Destaca-se autonomia para fazer visitas, relatórios, avaliações, pareceres, mas, dependendo do grau do problema a ser solucionado, não se podia resolvê-lo tecnicamente, mas submetê-lo a uma instância superior.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.3 *Papel desempenhado pelos gerentes e, sobretudo, o alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos*

O apoio da alta administração, a atuação dos defensores da inovação no processo de implementação e o compromisso contínuo intensificam o processo de implementação e rotinização. O alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos influencia no processo de rotinização (Greenhalgh et al., 2004).

Consideramos que, para a iniciativa 5, não houve resposta para essa variável e houve nuances em três respostas, referentes às iniciativas de número 2, 9 e 13. Apenas na iniciativa 14 não houve confirmação da variável, do mesmo modo que não houve confirmação para a variável flexibilidade e descentralização. Assim, em 9 iniciativas (1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12) confirmou-se a variável e, em 3 (2, 9 e 13), não é possível determinar com o nível de precisão das que confirmaram. Na iniciativa 2, fala-se no papel do diretor, com ampla experiência gerencial, de modo que se entende que ele atuou como gerente; na iniciativa 7, reclama-se maior descentralização, para que o gerente possa atuar com mais autonomia; e, na iniciativa 13, restringe-se o papel de gerente àquele de mediador entre equipe e alta administração.

Quadro 17 – Considerações das falas sobre o Papel desempenhado pelos gerentes e o alinhamento com a alta administração

E1	Considera muito importante a participação dos gerentes, principalmente na coordenação da Receita Federal com a Procuradoria da Fazenda. Era necessária a atualização e integração dos sistemas da Receita e da Procuradoria. A decisão dos procedimentos-padrões para integração desses sistemas ficou a cargo dos gerentes dos dois órgãos envolvidos, de modo que os esforços e a contribuição desses gerentes na integração foram determinantes.
E2	Considera a importância dessa variável, enfatizando a importância do perfil do dirigente que está na linha de frente. À época da iniciativa, relatou que o diretor era uma pessoa com uma ampla experiência gerencial e por isso o papel desempenhado por ele foi altamente qualificado. Havia discussão com a equipe das questões técnicas e houve participação da equipe no desenho final da iniciativa. E a aprovação pela alta direção foi basilar para geração da iniciativa.
E3	Considerou-se positiva a variável, mas houve relato inespecífico quanto à própria experiência organizacional: “a experiência inovadora permeava a cultura organizacional e gerou reflexos vistos ainda hoje, pois a organização tem reagido com entusiasmo às inovações propostas nos últimos anos”. E quanto ao alinhamento com a alta administração considerou que sem dúvida a atuação e o engajamento foram fundamentais para a perfeita implementação.
E4	Limita-se a afirmar que os gerentes exercem papel fundamental e que participação da alta administração foi importante em virtude dos recursos.
E5	Relata que exercia a função de gerente à época e demonstrou insegurança no exercício da função. Considera que a experiência foi descontinuada porque as necessidades mudaram, no entanto, ela foi uma semente. Não há reflexão efetiva sobre o papel desempenhado por sua gerência, mesmo porque a entrevistada revela que a experiência não se consolidou na organização. E se limita a dizer que o apoio da alta administração foi insatisfatório.
E6	Considera o gerente fundamental para a maturidade e a correção de implementação de uma inovação, para tomar decisão, ou melhor, objetivar uma meta. Depois de tomada a decisão do gerente, é fundamental o empenho da equipe na consecução da meta, de modo que um gerente competente conduz sua equipe, guia o trabalho do ponto de vista do cumprimento da meta no prazo necessário, prezando pela qualidade. E quanto a alta administração relata que sua participação é regular nos projetos trazendo a vantagem da simplificação e correções necessárias.
E7	Considera o papel do gerente muito importante e, no caso da iniciativa premiada, a decisão de eliminar a consultoria e criar uma fábrica de <i>software</i> para atender à legislação, demandou conhecimento e decisões acertadas do gerente. Quanto ao papel da alta administração considerou que não teria como atribuir uma análise naquele momento.
E8	Acredita tão somente que o gerente contribuiu muito e que sem o alinhamento com a alta administração não seria possível a materialização da iniciativa.
E9	O entrevistado discorreu que a média gerência tem capacidade de formulação, principalmente quando se trata dos gerentes de seu órgão – a maioria com mestrado, doutorado, experiências anteriores; alguns possuem equipe completa –, entretanto, não conseguem atuar muito, porque a formulação se limita às camadas superiores: “a média gerência me parece ser capaz de apresentar soluções novas para velhos problemas e conseguem minimamente traçar sinais prospectivos”. E em relação ao alinhamento com a alta administração, discorre que a iniciativa sempre esteve na agenda dos altos dirigentes e por isso teve evolução no orçamento e nas implementações, e que conseguiu em certa medida ficar imune às diferenças de política de governo.
E10	Refletiu que o papel do gerente é importante e, no caso da instituição em que trabalha, se o gerente apoia o projeto e define as diretrizes técnicas, há autonomia. Relata ainda que, como gestor do processo à época da iniciativa premiada, raramente tinha que levar decisões para além da gerência. E o papel da alta administração foi de alavancar e custear a iniciativa.
E11	Discorreu que existia um diretor de unidade, que se relacionava com gerentes como um todo, e os projetos especiais se relacionavam com as diretrizes de uma forma direta também. Então, define-se como importante o papel do gerente, cada setor contando com um gerente multiprofissional, multidisciplinar. E quanto a participação da alta administração relata que a universidade é um pouco protegida de política partidária, então não houve interferência no sentido negativo.
E12	Ponderou que o papel do gerente foi importante, pois este argumentava tecnicamente diante de decisões hierárquicas. E uma participação fundamental da alta administração, uma vez que para ser consolidada necessitava de um processo legislativo e um alinhamento dos líderes envolvidos, foi necessária a coordenação e integração com o quadro político até o momento da aprovação no congresso nacional.
E13	O relator apontou que alguns problemas técnicos são levados para os gerentes e estes encaminham para

E14	a instância superior, com vistas à resolução ou a fim de saber como deve ser conduzida a situação. Portanto, o papel do gerente se torna de mediação e da alta administração de definir as prioridades. E quanto na atuação dos altos dirigentes na iniciativa restringiu a dizer que “foi bem aceita”. Discorre que quem promove articulação é a alta gestão “algumas vezes, por exemplo, negociação de preço, questão de aumento de quantitativo”. Alguns problemas técnicos os funcionários encaminham até o gerente, que leva esses problemas para a instância superior, para avaliar “o que pode ser feito, como vai ser conversado, como deve ser conduzida a situação”.
-----	---

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.4 Capacidade de assumir riscos

A capacidade de assumir riscos vai determinar a possibilidade de a inovação ser assimilada, haja vista que, por mais segura que pareça, há sempre um grau de incerteza nas inovações (Greenhalgh et al., 2004). Esta variável compreende a relevância da avaliação dos riscos na probabilidade de uma inovação ser assimilada no âmbito organizacional. Entende-se a importância atual do termo gestão de riscos, entretanto, ele não foi empregado nesta variável, a fim de compreender as nuances organizacionais, haja vista que é possível fazer um trabalho, ainda que não estruturado, de avaliações de prováveis riscos, a fim de promover ações para minimizá-los.

De modo geral, em 9 iniciativas (1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 13 e 14) houve confirmação da variável e em uma (iniciativa 5) manifestou-se o entendimento de que não havia riscos. Em 4 iniciativas (6, 7, 8 e 14), afirmou-se que não há nem havia, à época do desenvolvimento da inovação, gestão de riscos. Dessas, 3 iniciativas (6, 7 e 14) confirmaram a variável. Em outras 4 iniciativas (2, 10, 11 e 12), afirmou-se que não havia gestão de riscos à época do desenvolvimento da inovação, mas que atualmente há gestão de riscos. Dessas, 3 iniciativas (2, 10 e 12) não confirmaram a variável. Isso pode ser atribuído ao entendimento retrospectivo dos entrevistados, visto que é possível que eles compreendam que, por não haver gestão de riscos à época da iniciação da implementação, não houve capacidade de assumir riscos por parte dos envolvidos na organização.

A fim de aprimorar a variável, é relevante diferenciar a atitude de assumir riscos da prática consolidada de gestão de riscos.

Quadro 18 – Considerações das falas sobre **Capacidade de assumir riscos**

1	Na organização, em todo projeto de inovação e processo de implementação é considerado o risco, já que um simples erro pode atingir 27 milhões de pessoas e ser manchete do Jornal Nacional, segundo informações da entrevista. Desse modo, o risco precisou ser assumido.
2	Relata-se que, em qualquer iniciativa, é fundamental prever riscos. No entanto, não houve gestão de

	riscos no início da implementação da iniciativa, de modo que essa não desenvolveu todo o potencial que poderia atingir. Atualmente, a organização busca fazer gestão de riscos, até mesmo porque os órgãos de controle têm exigido gestão de riscos nos projetos.
3	Admitiu-se que o risco maior era a perda do pessoal envolvido nas etapas intermediárias, devido à rotatividade inerente aos órgãos públicos e militares. Ademais, a organização encontrava-se no nível ‘inicial’ quanto à maturidade na gestão de riscos, no entanto, o risco não impactou o resultado, pois os esforços conjuntos das equipes envolvidas foram capazes de superar os obstáculos.
4	Admitiu-se haver riscos que tinham de ser contornados, já que, como se tratava de uma ferramenta automática, que gerava novas informações a partir de informações-base, era necessário minimizar a ocorrência de erros. Para tanto, há necessidade de acompanhamento permanente, por meio da ouvidoria, do <i>feedback</i> dos usuários.
5	Entende-se que, embora haja risco em toda inovação, por se tratar da implementação de um processo de inequívoca melhoria, não houve riscos, apenas a possibilidade de “ganhar menos ou ganhar mais”
6	O entrevistado relatou que houve diversos riscos e a necessidade de geri-los na iniciativa inovadora uma vez que a utilização de tecnologia acarreta dificuldades que o antigo processo convencional não tem. Acrescenta ainda que em sua organização não há prática sistemática de gestão de riscos, no entanto, há debates no sentido de implantá-la.
7	Entende-se que toda inovação tem risco, mas se admite que na própria organização não é feita a gestão de riscos, de sorte que se demanda maior atenção dos gestores.
8	Não havia gestão de riscos da organização e a inovação recebeu muitas críticas e resistência pública e política. Há o entendimento de que foi fundamental defender a inovação e demonstrar que se tratava de um indicador de qualidade, de referência, mas que não pretendia ser o único, “com virtudes e defeitos”.
9	A gestão de riscos, mesmo não pertencendo à cultura organizacional, é realizada quando um programa é criado, com estratégias novas, que demande financiamento. Considera-se que o planejamento e o debate com representantes legítimos institucionais de estados e municípios, a fim de construir um modelo, debatendo vantagens e desvantagens, são estratégias de análise de riscos. Portanto, há o reconhecimento de que a preferência é por minimizar os riscos.
10	De acordo com a entrevista, a gestão de riscos cresceu muito, mas há 10 anos era muito incipiente. Atualmente, é presente em quase todas as áreas da organização.
11	Admite-se que há gestão de riscos e que foi preciso assumir riscos para a implementação da inovação, principalmente quando há dinheiro público envolvido: “A gente acabou desenvolvendo mecanismos próprios de gestão [de riscos]. A gente tinha muita autonomia e isso fez com que a gente ficasse um pouco separado também”.
12	Nesta organização, atualmente, a gestão de riscos está nos processos e há grande discussão acerca disso. No entanto, em relação à implementação da iniciativa há cinco anos, não havia muitas discussões de risco a época. Na entrevista, avaliam-se retrospectivamente os riscos envolvidos na iniciativa. “O primeiro grande risco era saber se iríamos conseguir dar sustentação a um sistema que estaria disponível 24h por dia e qual seria o volume desse acesso a informação, esse era um grande risco, o outro risco era a mudança de paradigma, porque como a lei de acesso à informação, de que antes a regra era o sigilo e o sigilo passou a ser exceção e o acesso a informação passou a ser regra. Se não conseguíssemos quebrar esse paradigma a inovação não teria efeito”.
13	Houve o relato de que a experiência dos profissionais envolvidos e da própria organização contribuíram para que a equipe não assumisse um comportamento tão arriscado; houve, portanto, minimização de riscos, já que a organização trabalha com valores financeiros vultosos. Houve também comentário sobre os riscos envolvidos na absorção de tecnologia, pois há empresas que não podem participar de licitações e há grande quantidade de recursos tecnológicos limitados a determinadas empresas, o que pode resultar em licitações desertas. Os técnicos precisam fazer uma profunda pesquisa, que atua na prevenção de riscos.
14	Da mesma forma que na iniciativa anterior, foi comentada a questão crítica da absorção de tecnologia e a necessidade de minimizar os riscos envolvidos. Na entrevista, admitiu-se que não há um trabalho em gestão de riscos no órgão público no qual nasceu a iniciativa.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.5 Comunicação intraorganizacional e interorganizacional

Esta variável contempla a existência de redes sociais no interior da organização, tanto horizontais, que privilegiam a partilha entre pares, quanto verticais, que favorecem diferentes níveis hierárquicos (GREENHALGH et al., 2004). É possível afirmar que houve ampla compreensão da variável entre os entrevistados. Apenas em uma das iniciativas (5), não houve resposta que se referisse à variável.

Em todas as outras iniciativas, houve confirmação, havendo algumas nuances a serem consideradas. Na iniciativa 2, revela-se o mau desempenho das redes verticais. Na iniciativa 9, ressalta-se o caráter de difusão passiva na dimensão intraorganizacional, do mesmo modo que, em ambas as dimensões, na iniciativa 14, destaca-se a importância das trocas indiretas e ocasionais. Essa ocorrência passiva alinha-se ao entendimento de Greenhalgh *et al.* (2004) sobre difusão passiva e disseminação deliberada, no entanto, não promovemos esta distinção na explicação da variável.

As iniciativas 13 e 14 destacam a importância do Prêmio para a divulgação das inovações, com a observação na primeira de que houve mais divulgação interna do Prêmio do que da experiência.

Quadro 19 – Considerações das falas sobre **Comunicação intraorganizacional e interorganizacional**

1	De acordo com as informações fornecidas na entrevista, houve uma unidade-piloto que transmitiu e compartilhou a experiência para as 500 unidades da organização. Houve divulgação, canais abertos de <i>feedback</i> e há um grupo de discussão aberto para sugestões e debate de melhorias.
2	Ressaltou-se a importância da comunicação por meio de palestras, seminários, congressos e reuniões internas. No entanto, há uma nuance quanto à dimensão intrarorganizacional. Critica-se a comunicação com a alta administração, uma vez que esta não promove devolutivas dos resultados e ganhos auferidos pela iniciativa inovadora.
3	Na época em que a iniciativa foi premiada, a transmissão de informações ocorria por vias hierárquicas e meios de comunicação existentes. Atualmente, a comunicação é realizada em nível horizontal por meio de mensagens, reuniões periódicas previamente agendadas. Há o Conselho de Coordenação do Sistema de Catalogação de Defesa (Caslode), que é o único interlocutor entre o Brasil e a Otan para trato de assuntos relativos à Catalogação e o responsável por toda a disseminação.
4	Destaca-se o papel da Assessoria de Comunicação (Ascom), a realização de eventos, a participação em eventos de comércio exterior. Havia também oficinas voltadas para microempresários, que incluíam avaliação formativa.
5	Afirma que houve <i>benchmarking</i> de processo, mas não houve aprofundamento quanto à variável.
6	Relata-se que é uma prática vigente na organização a publicação de experiências, que incluam detalhamento de metodologia, para que a sociedade, de modo geral, seja alcançada pela disseminação das ações. Em relação à comunicação intraorganizacional: “Quanto a transmissão de informações dentro da organização temos uma rede de comunicação interna onde regularmente são colocados os assuntos, as novidades da instituição, informações correntes, uma rede de comunicação bastante ativa funciona nesse sentido”. Ainda há uma contribuição em relação ao alcance no exterior da iniciativa desenvolvido, uma vez que a nova tecnologia suscitou visitas técnicas de cerca de 50 países, além de o Instituto ter participado de uma missão, junto com a Agência Brasileira de Cooperação e a ONU, de criação de dois centros de referência de coleta eletrônica de dados no Senegal e em Cabo Verde.
7	Na entrevista, mencionou-se que a <i>framework</i> é disponibilizada em um portal de <i>software</i> público. Há <i>feedback</i> das áreas gestoras, a <i>framework</i> há cerca de 120 sistemas ativos; há divulgação e compartilhamento em fóruns, debates e outras entidades, as quais oferecem sugestões de melhorias.
8	Há uma abordagem de ambas as dimensões da comunicação. Ressalta-se a comunicação horizontal, entre

	pares e a composição de um texto para divulgação e discussão dentro do Instituto. Afirma-se que o ministro convocou reuniões com a Undime e a Consed, havendo devolutivas. Houve participação em palestras e divulgação por meio de artigos científicos.
9	Menciona-se que há maior valorização da dinâmica interorganizacional, no entanto, a dimensão intraorganizacional alcança um desempenho mais informal e passivo, entre pares.
10	Destaca-se a importância das parcerias entre diversas instituições, daí a necessidade da comunicação interorganizacional, de modo a aprimorar continuamente a iniciativa.
11	Relata-se que há um sistema de informação do próprio conhecimento gerado dentro da organização e criou-se um sistema de suporte à decisão, pautado pela partilha de conhecimentos, auxiliando profissionais a adotarem condutas em sua área.
12	Observa-se que a própria natureza da inovação – assimilada interna e externamente – requer que haja comunicação intra e interorganizacional. É citada uma ferramenta de <i>feedback</i> , pautada pela estrutura em rede, por meio da qual é possível pela realização de fóruns e a troca de mensagens travar discussões sobre a temática de acesso à informação.
13	Mais uma vez, relata-se a função desempenhada pela Ascom da organização, que gera boletins, <i>e-mails</i> institucionais e divulgou internamente o recebimento do Prêmio Inovação. Segundo a entrevista, houve mais divulgação do prêmio do que da inovação. Não há abordagem da dimensão interorganizacional.
14	Admite-se que a comunicação intraorganizacional é o forte da experiência e que a interorganizacional ocorre eventualmente, de forma indireta. Na entrevista, ressalta-se o caráter da difusão passiva entre pares, no diálogo horizontal no interior da organizacional e na troca de informações com outros ministérios. Na entrevista, menciona-se que há um grupo executivo que envolve ministérios e setor privado e que a conquista do Prêmio ajudou a divulgar externamente.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.6 Aprendizagem e conhecimento organizacional

A aprendizagem e a capacidade de absorver novos conhecimentos, inclusive no âmbito interorganizacional, é considerada fundamental para a melhoria dos serviços públicos (RASHMAN; WITHERS; HARTLEY, 2009). Embora esta variável seja intensamente abordada pela literatura, como uma capacidade organizacional de absorver novos conhecimentos sistematicamente (GREENHALGH et al., 2004), foi a variável que obteve menos respostas dos entrevistados, que, aparentemente, não compreenderam satisfatoriamente seu significado. Assim, em 7 iniciativas (2, 5, 6, 8, 12, 13, 14) não houve respostas que contemplassem especificamente a variável; 5 iniciativas (1, 3, 9, 10, 11) a confirmaram; e 2 iniciativas (4, 7) não a validaram.

É possível que tenha havido baixa compreensão acerca da dimensão organizacional da aprendizagem, tendo os entrevistados muitas vezes se limitado a analisar apenas o elemento individual, da equipe, e sua bagagem e acúmulo de experiências.

Quadro 20 – Considerações das falas sobre **Aprendizagem e conhecimento organizacional**

1	Relata-se grande empenho da organização em promover a formação dos servidores, nacionalmente e internacionalmente. Ademais, a formação se converte em aprendizagem organizacional, que gera resultados para o público interno e externo. Cita-se uma experiência de aprendizagem na Espanha que suscitou a declaração de imposto de renda pré-preenchida.
2	A resposta quanto a esta variável é inespecífica e não aborda a iniciativa premiada.

3	O entrevistado demonstra compreensão da literatura sobre aprendizagem organizacional: “A absorção de novos conhecimentos é potencializada pela capacitação. Existem diversos cursos, conferências, seminários e treinamentos nacionais e estrangeiros sobre a catalogação e sua aplicação. Além da participação em fóruns específicos para o trato dos assuntos junto a Otan”.
4	Não houve conhecimento organizacional específico que pudesse ser mobilizado para o desenvolvimento da ferramenta que ganhou a iniciativa inovadora, já que os servidores envolvidos tinham acabado de entrar em exercício no órgão.
5	Não há resposta relacionada à variável, só a afirmação de que os funcionários estão sempre aprendendo.
6	Para este fator não se obteve resposta correspondente.
7	Nesta entrevista, afirma-se a ausência de oferta de cursos no ambiente organizacional e a sobrecarga ocupacional impede a absorção de novos conhecimentos.
8	Diante da variável, não houve compreensão sobre seu real significado. Aparentemente, houve a compreensão de que se trata da bagagem de conhecimentos dos envolvidos na iniciativa, ressaltando a formação acadêmica dos envolvidos com a iniciativa.
9	Relaciona-se aprendizagem e conhecimento à busca de inovação, que se concretizaria na consolidação do laboratório de inovação, para pesquisa e partilha de conhecimento.
10	Estabelece-se relação entre a variável e a sustentabilidade da experiência inovadora, a fim de aprimorá-la constantemente.
11	Reconhece-se que em outros projetos que não se concretizaram houve acúmulo de conhecimento para o desenvolvimento da iniciativa inovadora.
12	Não há resposta que contemple especificamente a variável; há tão somente menção de acúmulo de experiências pela equipe.
13	Menciona-se a importância de um Coordenador-Geral acumular experiência. De acordo com o entrevistado, é importante que determinados colegas reúnam toda a experiência alcançada pelo órgão. A resposta não aborda satisfatoriamente a variável.
14	Não houve resposta do entrevistado.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.7 Complexidade

A complexidade é uma variável apresentada por Rogers (1983) e confirmada por Greenhalgh et al. (2004) e Bekkers, Vries, Tummers (2014), indicando que, quanto menos complexa é a inovação, maior a facilidade de difundi-la. Com exceção da iniciativa 13, que afirma baixa complexidade para o público interno e alta complexidade para o público externo, da iniciativa 7, que declara que as dificuldades iniciais são superadas, e da iniciativa 10, que discrimina a facilidade das funções básicas e a complexidade das funções suplementares, a variável trouxe respostas inequívocas. Das 11 iniciativas que restam, 6 confirmaram a variável e 5 não a reconheceram, pois seus responsáveis identificaram o nível de complexidade das experiências premiadas.

Verificou-se, portanto, em consonância com os resultados das entrevistas com os especialistas que esta variável se aplica ao Prêmio Inovação e foi possível confirmar no conjunto de experiências selecionadas que essa variável influi a difusão.

Quadro 21 – Considerações das falas sobre o fator **Complexidade**

1	Há concordância quanto à simplificação oferecida pela inovação. Afirma-se que os servidores que participaram do processo de assimilação organizacional não tiveram dificuldade de compreendê-la e ressalta-se a importância do treinamento e da divulgação.
2	Manifesta-se concordância em relação à baixa complexidade da iniciativa inovadora.
3	Reconhece-se a complexidade da inovação: “Pela quantidade de regras que envolve o processo de catalogação, tal processo exigiu grande esforço para a sua implementação”.
4	Admite-se complexidade da iniciativa e a necessidade de promover oficinas para treinamento.
5	Afirma-se a dificuldade de implementação no início em virtude da alta complexidade.
6	Relata-se a facilidade de assimilação da inovação, principalmente de adoção individual, dos membros da equipe que deveriam utilizar a tecnologia. Também houve treinamentos para difundir o uso da tecnologia.
7	Admite-se que, no início, houve dificuldade de compreensão, mas depois as dificuldades foram superadas.
8	Defende-se a importância de iniciativas simples. “Um dos aspectos que debatemos muito quando buscamos a solução era que a iniciativa tinha que ser algo simples para que todos os atores entendesse o que a solução representava”.
9	Admite-se a complexidade da inovação. “É, eu acho que ela pode ser considerada difícil para... de entender. Tanto é que a gente tinha necessidade de fazer oficinas de, como eu te falei. Até porque, devido à falta de cultura de comércio exterior. Então isso, o próprio desconhecimento do tema dificultava o entendimento da ferramenta também”.
10	Exprime-se a facilidade das funções básicas e certa complexidade no manuseio de recursos suplementares, em virtude do desconhecimento das funcionalidades mais avançadas.
11	Admite-se que assimilação foi facilitada em virtude de a inovação promover o atendimento de uma necessidade.
12	Reconhece-se a baixa complexidade da inovação, somada a um intenso trabalho de suporte e atendimento. “Além da iniciativa ser muito simples, nós temos um trabalho forte de dar suporte aos usuários da ferramenta, não só suporte técnico mas também no suporte teórico, assim temos ações de capacitação para utilização da ferramenta e ações de suporte técnico relacionado a ferramenta”.
13	Manifesta-se a simplicidade no âmbito organizacional e a complexidade para o mercado, atingido pela inovação. “São dois momentos, tem o mercado e tem a instituição, olhando para a instituição sim, olhando para o mercado tem a complexidade de você na verdade estar restringindo o número de contratos”.
14	Expressa-se a complexidade da inovação, relacionada à complexidade da estrutura burocrática.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.8 Adaptação/Reinvenção

Esta variável, selecionada de Rogers (1983), testada e ligeiramente modificada por Greenhalgh *et al.* (2004), refere-se à importância de uma inovação não se tornar obsoleta ao longo do tempo e, por isso, passar por adaptações, que respondam às novas necessidades organizacionais. Assim, uma experiência que permanece por muitos anos imutável não indica necessariamente sucesso, mas sua capacidade de se reinventar é essencial para que a sustentabilidade seja indicativa de sucesso da inovação.

Ainda que as iniciativas 13 e 14 não tenham passado por modificações, seu caráter de inovação recente e o reconhecimento dos entrevistados quanto à exigência da adaptação/reinvenção são suficientes para integrá-las às outras 8 iniciativas que confirmaram a vari-

ável. A iniciativa 5 foi descontinuada e, portanto, não é possível observar seu comportamento ao longo do tempo. Restam 3 iniciativas que não sofreram adaptação/reinvenção e, portanto, não confirmaram a variável.

Verificou-se, portanto, em consonância com os resultados das entrevistas com os especialistas que esta variável se aplica ao Prêmio Inovação e foi possível confirmar no conjunto de experiências selecionadas que essa variável influi a difusão.

Quadro 22 – Considerações das falas sobre o fator **Adaptação/reinvenção**

1	Defende-se que na organização há a busca constante por aprimoramento das inovações, sobretudo pela via tecnológica.
2	Identifica-se que não houve adaptação/reinvenção, mas que, se a organização dispusesse de meios para ouvir os órgãos e receberem <i>feedback</i> , seria possível aprimorar a iniciativa de acordo com as demandas.
3	Declara-se que a catalogação é um processo dinâmico que constantemente está sendo aperfeiçoado com a inserção ou complementação de novas regras. O entrevistado vislumbra que os conceitos da catalogação podem ser usados por toda a administração pública, de modo que se evoluiu de Sistema de Catalogação de Defesa para Sistema de Catalogação Nacional (Sinacat).
4	Admite-se que não houve qualquer adaptação/reinvenção da iniciativa, reconhece-se que houve melhorias e incrementos mas o modelo permanece o mesmo.
5	A iniciativa não passou por modificação por ter sido descontinuada.
6	A iniciativa foi muito aperfeiçoada. Afirma-se que o Prêmio consagrou uma ideia inovadora acerca do emprego de tecnologia, mas, ao longo de 10 anos, houve revisão e aperfeiçoamento, a fim de obter cada vez mais qualidade e agilidade nos processos operacionais.
7	Sofreu bastantes modificações, de acordo com as necessidades. Houve acréscimo de módulos, surgiu a necessidade de criar componentes que facilitassem o trabalho do desenvolvedor e das pessoas que utilizam a ferramenta.
8	Não passou por modificações. Mas nós sabemos o que precisa ser alterado, ele só não foi alterado porque não é pertinente politicamente qualquer alteração agora, porque a gente vulnerabilizaria a solução.
9	A iniciativa passou por diversas soluções de aperfeiçoamento.
10	Afirma-se que houve evolução e que seria impossível a iniciativa se manter imutável ao longo do tempo.
11	As adaptações/reinvenções são atribuídas à constante mudança evolução tecnológica, dependendo inclusive da inclusão digital e da informatização da sociedade, que hoje dispõe com mais facilidade de acesso à internet e de dispositivos de tecnologia da informação e da comunicação.
12	É parte da rotina organizacional atualizar e modernizar a plataforma.
13	Para os entrevistados, como se trata de inovação recente, de 2015, ainda não houve necessidade de adaptá-la, ou reinventá-la. No entanto, reconhece-se a possibilidade de modificá-la futuramente.
14	Também se trata de iniciativa recente, de 2014. Assim, não houve adaptação/reinvenção, sobretudo por ainda estar em vigor a portaria que regulamenta a iniciativa. No entanto, a organização já recebe sugestões e tem em seu horizonte a possibilidade de possíveis modificações.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.9 Vantagem relativa

Esta variável é uma das que mais suscitaram convergência entre especialistas e responsáveis pelas iniciativas. Indicador de Rogers (1983), posteriormente confirmado por Greenhalgh *et al.* (2004) e Bekkers, Vries, Tummers (2014), resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que vigorava anteriormente na organização. Com exceção da iniciativa

5, que foi descontinuada, e da iniciativa 8, que introduziu um instrumento em relação ao qual não havia nada comparável, todos os entrevistados confirmaram a variável.

Quadro 23 – Considerações das falas sobre a variável **Vantagem relativa**

1	Há confirmação da variável e reconhecimento da importância da organização para a sociedade, a maior beneficiada.
2	Confirma-se a variável e declara-se que a iniciativa teve por objetivo suprir uma lacuna e uma necessidade na estrutura de pessoal.
3	O entrevistado reconhece a vantagem relativa e destaca entre os impactos mais relevantes e perceptíveis a redução de custos visto que a iniciativa contribui para o uso eficiente dos recursos públicos, gerando benefícios para toda a sociedade.
4	Confirma-se a variável e reforça-se que a ferramenta democratizou a informação sobre comércio exterior.
5	Não houve resposta.
6	A variável é confirmada novamente pelos resultados, quais sejam a produção de informações com mais qualidade e em menor tempo.
7	A variável é confirmada e o entrevistado a justifica pela ampla assimilação do sistema pelo órgão.
8	O entrevistado revela que a iniciativa não substituiu outra experiência em vigor, mas destaca que houve um salto da organização no cenário nacional, facilitando outros processos no interior do Instituto.
9	Confirma-se a variável e destaca-se que a população reconhece a relevância da iniciativa, para além dos interesses políticos e da alternância do poder.
10	Confirma-se a variável e releva-se a redução no tempo de tramitação dos processos, no custo do Estado, as vantagens ambientais, os benefícios para a sociedade.
11	A variável é confirmada, destacando-se o reconhecimento da sociedade.
12	A variável é confirmada e sublinha-se o ganho da sociedade.
13	Confirma-se a vantagem relativa e expressa-se a economia de recursos como resultado tangível.
14	A vantagem relativa, reconhecida na iniciativa, exprime-se por meio da redução de custos.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.2.10 Compatibilidade

A variável, também identificada por Rogers (1983) e confirmada por Greenhalgh *et al.* (2004) e Bekkers, Vries, Tummers (2014), refere-se à consistência entre a inovação e os valores, as experiências e as necessidades dos potenciais adotantes, ou da organização, quando se trata de assimilação. Seguindo a variável anterior, a presente foi confirmada em todas as iniciativas, fato que corrobora o caráter introdutório e totalizante da teoria de Rogers (1983), em sua obra de referência em difusão de inovações.

Quadro 24 – Considerações das falas sobre o fator **Compatibilidade**

1	Confirma-se a variável e declara que a sustentabilidade da iniciativa até os dias de hoje seria por compatibilidade.
2	A variável é confirmada e afirma-se que novos modelos se baseiam na iniciativa premiada.
3	Confirma-se a variável e explica-se que na caracterização da iniciativa é perceptível a sua compatibilidade com a cultura organizacional.
4	Confirma-se a variável, destacando que se atende à especificidade do Ministério beneficiário.
5	Confirma-se a variável e sublinha-se a capacidade de a iniciativa expandir os limites da organização,

6	atendendo com mais eficiência a sociedade. A variável é confirmada. Destaca que a iniciativa resultou na capacidade de conhecer melhor os processos da organização e priorizando a compatibilidade da iniciativa com a cultura organizacional.
7	A variável é confirmada, mas o entrevistado faz críticas à compreensão envolvida. Ele entende que a mudança de cultura organizacional após mudança de gestão gera rupturas na cultura estabelecida internamente pela equipe.
8	Confirma-se a variável, o entrevistado limita-se a dizer somente que sim.
9	Há confirmação da variável e ressalta-se a importância da aderência organizacional, principalmente em órgãos que possuem muitos braços.
10	Confirma-se a variável e ressalta-se a importância da aprovação e apoio de cerca de 500 unidades em todo o Brasil.
11	Confirma-se a variável e ressalta-se que mesmo antes do resultado final da experiência inicial, a iniciativa já estava em expansão. Também, simultaneamente o Ministério da Saúde começou a incentivar essa área, então acoplou ações e um projeto para o Ministério da Saúde.
12	A variável é confirmada e revela-se uma compreensão totalizante em relação à complexidade, à adaptação/reinvenção e à compatibilidade. Defende-se que a compatibilidade é construída à medida que a inovação passa a atender às necessidades e vencer as resistências organizacionais.
13	Variável confirmada, o entrevistado limita-se a dizer somente que sim.
14	Variável confirmada, limitando-se as entrevistadas a dizerem que certamente houve compatibilidade.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

4.2.3 Resumo das análises das variáveis na ocorrência da difusão

A seguir, são sumarizadas as variáveis confirmadas em cada iniciativa e a verificação da ocorrência ou não da difusão das inovações premiadas. Além disso, verifica-se quais experiências podem ser descontinuadas, de acordo as informações depreendidas das entrevistas. A iniciativa 7 corre o risco de seu sistema se tornar obsoleto, principalmente pela dificuldade de a variável adaptação/reinvenção se manter ao longo do tempo, e também pelas alternâncias de ordem política, que são também manifestas pelo entrevistado da iniciativa 9. A iniciativa 8 possui algumas especificidades, que a impedem de ser comparada às demais, haja vista que há proposta de outro indicador que substitua o Ideb, no entanto, o contexto político ainda não foi considerado favorável. De certo modo, reconhece-se a obsolescência da inovação e a necessidade de descontinuí-la.

Quanto à iniciativa 12, há duas nuances a serem destacadas. Na variável sobre organizacional, houve reconhecimento apenas da dimensão financeira e na variável capacidade de assumir riscos, embora não houvesse nenhuma forma de minimização e admissão de riscos à época da implementação, hoje a organização conta com a gestão de riscos.

A iniciativa 14 reúne dois fatores que a literatura considera barreiras da difusão, que são os referentes à verticalização e centralização e à alta complexidade da inovação. Observa-se que a baixa complexidade, por si só, não é suficiente para determinar a ocorrência da difusão e que a variável flexibilidade e descentralização não foi suficientemente forte para con-

templar a realidade da administração pública, como, de modo distinto, atestam as variáveis papel dos gerentes e alinhamento entre alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos.

A seguir, são sumarizadas as variáveis do modelo teórico-conceitual e suas manifestações empíricas nas inovações premiadas:

Quadro 25 – Resumo das manifestações empíricas nas dimensões do modelo teórico-conceitual nas inovações premiadas

Fatores	Resultados
<i>Sobra organizacional</i>	Em 12 iniciativas utilizaram recursos financeiros. Em 2 afirmaram-se dificuldade e escassez de recursos financeiros. Em 1 houve destaque apenas dos recursos financeiros. Em 2 afirmaram que não houve destinação de recursos financeiros, entre as quais 1, não houve recursos humanos nem financeiros. Em uma foi destacada apenas a alocação de recursos humanos.
<i>Flexibilidade e descentralização</i>	5 iniciativas confirmaram a variável. 3 iniciativas embora não confirmem a variável, destacou-se em uma a <u>presença de colegiado</u> e duas a <u>presença de comitê</u> para avaliação de propostas de mudanças nas organizações. Isso revela um compartilhamento decisório da alta administração, sem que essa seja alijada do processo. <u>5 iniciativas manifestaram-se no sentido de limitar a flexibilidade e a descentralização pela cisão entre âmbito técnico e político na administração pública.</u> Mesmo que as decisões das equipes sejam técnicas, elas devem ser submetidas a instâncias superiores.
<i>Alinhamento/ papel dos gerentes</i>	10 iniciativas confirmaram a variável. 1 iniciativa não houve resposta para essa variável. 1 não confirmou a variável.
<i>Comunicação inter intraorganizacional em redes</i>	<u>12 iniciativas confirmaram a variável</u> , havendo algumas nuances a serem consideradas. Na iniciativa 2 revela-se o mau desempenho das redes verticais. Em 1 iniciativa não houve resposta para essa variável. 1 não confirmou a variável.
<i>Capacidade de assumir riscos</i>	Em 9 iniciativas confirmou-se a variável e em 1 manifestou-se o entendimento de que não havia riscos. Em 4 iniciativas afirmou-se que não há nem havia, à época do desenvolvimento da inovação, <u>gestão de riscos</u> , mas 3 dessas tinham a capacidade de <u>assumir riscos</u> . Em outras 4 iniciativas afirmou-se que não havia gestão de riscos à época do desenvolvimento da inovação, mas que atualmente há gestão de riscos. Dessas, 3 iniciativas não confirmaram a variável.
<i>Aprendizagem/ Conhec. organizacional</i>	5 iniciativas confirmaram a variável. 7 iniciativas não houve respostas que contemplassem especificamente a variável. 2 iniciativas não confirmaram a variável.
<i>Adaptação/ reinvenção</i>	8 iniciativas confirmaram a variável, 2 iniciativas não passaram por modificações, entretanto, considera-se seu caráter de inovação recente e o reconhecimento dos entrevistados quanto à exigência da adaptação/reinvenção, assim podem ser suficientes para integrá-las as que confirmaram.

	1 foi descontinuada e, portanto, não é possível observar seu comportamento ao longo do tempo. 3 iniciativas que não sofreram adaptação/reinvenção e, portanto, não confirmaram a variável.
Complexidade	6 iniciativas confirmaram a variável. 5 não confirmaram, uma vez que foi identificado o nível de complexidade das experiências premiadas. 1 afirma baixa complexidade para o público interno e alta complexidade para o público externo, 1 declara que as dificuldades iniciais são superadas. 1 discrimina a facilidade das funções básicas e a complexidade das funções suplementares.
Vantagem relativa	12 iniciativas confirmaram a variável. 1 iniciativa foi descontinuada. 1 introduziu um instrumento em relação ao qual não havia nada comparável.
Compatibilidade	Confirmada em todas as iniciativas.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Quadro 26 – Resumo das análises das variáveis explicativas da difusão de inovações nas 14 iniciativas

	Sobra Organizacional	Flexibilidade Descentralização	Alinhamento/ Gerentes	Riscos	Comunicação	Conhec. Org.	Adapt./ Reinvenção	Complexidade	Vantagem Relativa	Compatibilidade	DIFUSÃO
	CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS						CARACTERÍSTICAS DA INOVAÇÃO				
1	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
2	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	X	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo
3	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo
4	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo
5	Positivo	Positivo	X	X	X	X	Negativo	Negativo	X	Positivo	Negativo
6	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	X	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
7	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Risco
8	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	X	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
9	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Risco
10	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	X	Positivo
11	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	X	Positivo
12	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	X	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
13	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	X	NA	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
14	Positivo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	X	NA	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Legenda:

Positivo – variável confirmada/ocorrência de difusão

Negativo – variável não confirmada/não ocorrência de difusão

X – não houve resposta

NA – não se aplica (iniciativas recentes)

Risco – risco de a iniciativa ser descontinuada

Assim, em se excluindo as experiências 8, 12 e 14, em razão de suas especificidades, e a variável flexibilidade e descentralização, observa-se que as experiências que se difundiram não confirmaram apenas uma variável, no entanto, não houve repetição de variáveis não confirmadas (complexidade, capacidade de assumir riscos e comunicação intra e interorganizacional), o que nos leva a inferir que nenhuma variável em si é suficiente para determinar ou impedir a difusão, mas é preciso analisá-las de forma combinada. Observa-se que, à exceção das iniciativas que não são comparáveis (8, 12 e 14), das iniciativas em risco (7 e 9) e das iniciativas que não difundiram (2, 4 e 5), as seis iniciativas que se difundiram (1, 3, 6, 10, 11 e 13) confirmaram as variáveis alinhamento entre alta administração, gerências intermediárias e papel dos gerentes, adaptação/reinvenção, vantagem relativa e compatibilidade, as quais demonstram seu potencial explicativo no universo de análise.

Esperava-se que a variável aprendizagem e conhecimento organizacional se mostrasse forte e fosse confirmada pelos responsáveis, no entanto, houve poucas respostas que se relacionassem efetivamente com os conceitos envolvidos. Identificou-se que ainda há confusão entre *background* dos funcionários e a valorização do ponto de vista organizacional da aprendizagem e do acúmulo de conhecimentos. Acredita-se, no entanto, que é possível reformular a variável, para que ela possa ser novamente investigada em futuras pesquisas.

Entre as experiências que não se difundiram, duas não confirmaram a variável complexidade e, outras duas, a variável adaptação/reinvenção. No entanto, de acordo com as contribuições dos especialistas, a complexidade não é suficiente para impedir a ocorrência da difusão, nem se pode penalizar uma inovação que seja mais complexa do que outra. Uma comunicação organizacional forte, bem como a capacidade de a organização absorver novos conhecimentos e promover a aprendizagem organizacional, podem minimizar as dificuldades de assimilação. Por outro lado, a variável adaptação/reinvenção se mostra relevante para análise. Mais uma vez, corrobora-se o caráter de referência da obra de Rogers (1983), uma vez que se confirmaram três de seus indicadores de difusão ligados aos atributos das inovações.

Por fim, considera-se que a variável sobra organizacional não é adequada na realidade da administração pública brasileira, visto que o setor público dificilmente opera com folga de recursos financeiros e humanos combinados, como revelam os relatos dos responsáveis. Em todos os casos, quando houve recursos exclusivos para a iniciativa inovadora, esses recursos foram exclusivamente financeiros. O que acontece frequentemente é a realocação e racionalização de recursos para a implementação de uma iniciativa inovadora. Desse modo, as variáveis sobra organizacional e flexibilidade e descentralização não se mostraram suficientemente

explicativas e a variável aprendizagem e conhecimento organizacional merece revisão e reformulação em pesquisas futuras. No quadro 25, resumam-se de forma conjunta as variáveis e suas manifestações em cada caso.

Quadro 27 – Resumo das análises dos fatores manifestos nas 14 iniciativas

	Fatores presentes		Considerações
	Características da org.	Caract. da inovação	
1	Flexibilidade Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	Apesar de transcorridos 19 anos, a iniciativa ainda se sustenta atendendo às necessidades da organização. O entrevistado considera que a base da experiência, muito bem estruturada permanece, de modo que ocorre somente a atualização e prevalece a ideia inicial. O único fator ausente foi a sobra organizacional, já que não houve destinação exclusiva de recursos humanos e financeiros para a iniciativa, havendo apenas realocação de recursos já existentes.
2	Sobra org. Alinhamento/gerentes Comunicação	Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	Apesar de transcorridos 17 anos ainda, a iniciativa está em vigor, mas, de acordo com a entrevistada, a intenção era que fosse expandida com o tempo, no entanto, estagnou, com a saída do diretor à época.
3	Sobra org. Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação	Adaptação Vantagem relativa Compatibilidade	Ainda permanece capaz de responder às demandas da organização e ainda tem propiciado diversos benefícios para as Forças Armadas, mas o entrevistado a considera inserida em um processo dinâmico que constantemente está sendo aperfeiçoado com a inserção ou complementação de novas regras. Em virtude da complexidade envolvida nas regras de catalogação, não foi possível qualquer replicação.
4	Flexibilidade Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação	Adaptação Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa se manteve capaz de atender às demandas da organização durante 14 anos, teve seu encerramento em 2018. Uma das dificuldades encontradas para manter a plataforma foi a rotatividade muito grande da equipe de TI no Ministério, então, a transição de uma empresa para outra foi sempre um problema, haja vista que a documentação que uma equipe deixava nem sempre era absorvida pela que entrava, sendo este um dos motivos da sua extinção.
5	Sobra org. Flexibilidade	Compatibilidade	A iniciativa foi concebida com base em legislação e não se difundiu. Foi criado um modelo de gestão para atender a necessidade da época, mas a entrevistada relata que faltou conhecimento. A iniciativa permaneceu vigente até 2008.
6	Sobra org. Flexibilidade Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	O entrevistado relata que, apesar de todas as pessoas envolvidas na geração dessa iniciativa já estarem aposentadas, a iniciativa está vigente e tem planos presentes e planos futuros. Ainda relata que conseguiram difundir o uso da tecnologia, o que acabou sendo um fator de sucesso no censo demográfico. No momento, estão realizando um censo agropecuário, com a mesma tecnologia, mas com avanços. O único fator não contemplado foi a flexibilidade.
7	Sobra org. Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa surgiu a partir da necessidade de uma secretaria do MEC de criação de um sistema com 13 módulos. A partir daí, foram entrando novas secretarias, com outras demandas, e atualmente há secretarias do FNDE, do INEP, ultrapassando 120 módulos, dentro do SIMEC. Continua vigente, mas o entrevistado relata que já é uma arquitetura antiga, o banco de dados está pesado. Por ser um <i>software</i> livre, tem as suas limitações, então é preciso evoluir, melhorar. Neste ano, em 2018, com a determinação do TCU houve transição de uma equipe de consultoria para uma fábrica de <i>software</i> . Nesse período, houve resistência da parte tanto dos gestores quanto da parte técnica em absorver todo esse novo processo. Os fatores não contemplados foram flexibilidade e conhecimento organizacional.

8	Alinhamento/gerentes Comunicação	Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa permanece vigente por 11 anos na organização, o entrevistado relata que não sofreu modificações. Como o indicador foi criado para metas que foram definidas até 2021, o entrevistado relata que certamente o INEP e o MEC proporão um novo indicador ou uma melhoria do indicador atual, que é o IDEB. A equipe que trabalha com o indicador sabe o que precisa ser alterado, e relata que só não foi alterado, porque no momento presente não é pertinente do ponto de vista político qualquer alteração, porque a solução poderia ser vulnerabilizada. Os fatores não contemplados foram sobra organizacional, flexibilidade, capacidade de assumir riscos e adaptação/reinvenção, a qual não seria pertinente no momento.
9	Sobra org. Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação Conhec. Org.	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa que teve implementação em janeiro de 1994 encontra-se vigente. A experiência em saúde da família simboliza o modelo de organizar unidades básicas de saúde. De acordo com o entrevistado, os planos futuros são para melhorar o modelo. Ademais, surgiram outros programas a partir da iniciativa, como o Mais Médicos. No entanto, parece que a sucessão política não permite que os governos reconheçam a importância desta inovação e a mantenham ao longo do tempo. Os fatores ausentes foram a flexibilidade e a complexidade.
10	Sobra org. Alinhamento/gerentes Comunicação Conhec. Org.	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa continua vigente, atualmente tem uma equipe nacional, que trabalha nas especificações, homologações, que dão suporte e treinamentos. Não houve mudanças no modelo, somente melhorias no sistema, e quase todo mês tem alguma funcionalidade nova que entra no sistema. Os fatores ausentes foram flexibilidade e capacidade de assumir riscos.
11	Sobra org. Flexibilidade Alinhamento/gerentes Riscos Comunicação Conhec. Org.	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa encontra-se vigente desde 2012 e em franca expansão. Mesmo com as mudanças de governos já havia o plano de estender a experiência para outros estados. Já está no estado do Acre, da Bahia e do Mato Grosso. O entrevistado relata que a capacidade de sobrevivência deve-se à experiência ser absolutamente inovadora, bem-sucedida, efetiva e sustentável.
12	Alinhamento/gerentes Comunicação Conhec. Org.	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	A iniciativa está vigente desde 2013 e, de acordo com o entrevistado, não só se manteve como, cada dia que passa, ganha mais importância. É um sistema que está cada vez mais consolidado nesta ação pública federal, e há planos de atualização constante do e-SIC.
13	Sobra org. Flexibilidade Alinhamento/gerentes Riscos Conhec. Org.	Vantagem relativa Compatibilidade	É uma iniciativa nova e que está vigente desde 2014, sem alterações por questões contratuais de vigência, mas há estudos para incorporar melhorias.
14	Sobra org. Riscos Comunicação Conhec. Org.	Adaptação Complexidade Vantagem relativa Compatibilidade	Está vigente, de acordo com portaria de controle da ação, de 2014, e continua da mesma maneira. Não houve adaptação por se tratar de uma iniciativa recente.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Quadro 28 – Resumo das análises dos fatores com considerações na difusão para o setor público

	Variáveis	Definições	Considerações para novas definições
Características da organização	Sobra organizacional	Os recursos de uma organização, além dos requisitos mínimos para manter as operações (DAMANPOUR, 1991).	Capacidade da organização de adquirir ou alocar recursos para novas iniciativas
	Flexibilidade e descentralização na organização	O caráter adaptável e flexível da estrutura organizacional, assim como a capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais abraçarem decisões descentralizadas reforçam o sucesso da implementação e aumentam a probabilidade de rotinização (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	O caráter adaptável e flexível da estrutura organizacional, assim como a capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais valorizarem a dimensão técnica no âmbito político reforçando o sucesso da implementação e a probabilidade de rotinização.
	Alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos	O apoio da alta administração, a atuação dos defensores da inovação no processo de implementação e o compromisso contínuo intensificam o processo de implementação e rotinização. O alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos influenciam o processo de rotinização (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004). Em pesquisa, Borins (2001a) concluiu que a inovação no setor público não é precipuamente originária da esfera política, mas dos servidores técnicos da linha operacional dos órgãos.	Confirma com a mesma definição sem variações.
	Comunicação inter e intraorganizacional em redes	A difusão de inovações é influenciada pelas redes sociais no interior da organização e entre organizações. Redes horizontais, por exemplo, privilegiam a comunicação entre pares, ao passo que redes verticais favorecem a transmissão entre diferentes níveis (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004)	Confirma com a mesma definição sem variações.
	Capacidade de assumir riscos	A capacidade de assumir riscos vai determinar a possibilidade de a inovação ser assimilada, haja vista que, por mais segura que pareça, há sempre um grau de incerteza nas inovações (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	A capacidade da organização de ter prática de gestão de riscos e/ou de assumir riscos vão determinar a possibilidade da inovação ser assimilada.
	Aprendizagem/conhecimento organizacional	A aprendizagem, que envolve o âmbito organizacional e o âmbito interorganizacional, é considerada fundamental para a melhoria dos serviços públicos (RASHMAN; WITHERS; HARTLEY, 2009). Greenhalgh <i>et al.</i> (2004) mencionam a capacidade de absorver novos conhecimentos como uma capacidade sistematicamente organizacional.	A capacidade da organização de absorver novos conhecimentos e do acúmulo de aprendizagem dos servidores para a melhoria dos serviços públicos.
Características da inovação	Adaptação/reinvenção	Capacidade de a inovação sofrer adaptações a contextos locais (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).	Essa variável foi confirmada sem variações.
	Complexidade	Corresponde ao grau de dificuldade que os potenciais adotantes apresentam em compreender a inovação (ROGERS, 1983).	Essa variável foi confirmada sem variações ¹ .
	Vantagem relativa	Indicador que resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que antes vigorava e foi substituído. A vantagem pode ser organizacional, econômica, social, por exemplo, e indica a superioridade da inovação (ROGERS, 1983).	Confirma com a mesma definição sem variações.
	Compatibilidade	Segundo Rogers, trata-se do “grau pelo qual uma inovação é percebida como consistente em relação aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (1983, p. 15).	Confirma com a mesma definição sem variações.

Fonte: elaboração própria.

¹ Ainda que uma menor complexidade facilite a difusão, entende-se que é possível o surgimento de inovação complexa, que exige o reconhecimento da difusão por outros critérios avaliativos.

CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo mapear dimensões e variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos e testar sua aplicação ao caso do Prêmio ENAP. Em relação à percepção do Papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos, apenas dois dos especialistas revelam conhecimento teórico sobre a natureza do processo de difusão e seu real significado enquanto etapa confirmatória da inovação. Os demais a reconhecem como um fator entre “outros com igual importância” ou como um fator que depende de “uma questão temporal” e, assim, não prioritário em um concurso sobre inovação, naturalmente orientado a detectar novidades. Entende-se, portanto, que, quando aplicado aos critérios objetivos do Prêmio, o conceito de difusão se limita à detecção de vantagem relativa em relação ao processo ou serviço anteriormente adotados. Revela-se, portanto, que o entendimento da ENAP, até então, se limita à detecção de vantagem relativa imediata.

No tocante à manifestação das variáveis explicativas da difusão sob a percepção dos especialistas, relata-se que as variáveis sob as dimensões: Características organizacionais (*Alinhamento com a alta administração, comunicação intra e interorganizacional, Aprendizagem e conhecimento organizacional*) e as características da inovação (*adaptação/reinvenção e vantagem relativa*) foram reconhecidas e tipificadas pelos especialistas, sugerindo a aplicabilidade das dimensões teóricas ao caso do Prêmio ENAP. Algumas das variáveis, a exemplo de “capacidade de assumir riscos”, têm sua manifestação distinta do que expressa a teoria – premissa a ser reconhecida em futura operacionalização do modelo. Assim, entende-se que o modelo teórico testado neste estudo deve incorporar, principalmente, o fato de que inovações em serviços públicos podem ocorrer em ambientes de baixo risco organizacional, ao contrário do que se esperaria, justamente porque envolvem baixo risco orçamentário, por exemplo.

O estudo permitiu caracterizar, ainda, as limitações da metodologia de análise até então adotada pela ENAP. O dilema de ter de diagnosticar indicadores de impacto para inovações recém-adotadas e relatadas por seus próprios criadores, muitas vezes sem critérios unificados, é apresentado como destaque pelos avaliadores. Neste sentido, entende-se que as variáveis explicativas do modelo teórico sumarizado neste estudo podem ser útil à ENAP como estratégia para mensurar potencial de impacto das inovações que concorrem ao Prêmio, a maior limitação identificada pelos especialistas.

No tocante à manifestação das variáveis explicativas da difusão sob as iniciativas premiadas, têm-se as seguintes conclusões das duas dimensões e a totalidade de suas dez variáveis associadas: confirmaram as variáveis alinhamento entre alta administração, gerências intermediárias e papel dos gerentes, adaptação/reinvenção, vantagem relativa e compatibilidade, as quais demonstram seu potencial explicativo no universo de análise. Considera-se que a variável sobra organizacional não é suficiente para explicar a realidade da administração pública brasileira, visto que o setor público dificilmente opera com folga de recursos financeiros e humanos combinados. A variável flexibilidade e descentralização não se mostrou suficientemente explicativa e a variável aprendizagem e conhecimento organizacional merece revisão e reformulação em pesquisas futuras. O que nos leva a inferir resumidamente é que nenhuma variável em si é suficiente para determinar ou impedir a difusão, mas é preciso analisá-las de forma combinada.

A partir da realização do presente estudo, compõe-se uma agenda de pesquisa orientada a avançar as seguintes lacunas: i) propor operacionalização das variáveis teóricas explicativas sob a forma de critérios objetivos que possam ser utilizados para diagnosticar potencial de difusão para inovações em serviços públicos; ii) desenvolver estudos que identifiquem o processo da sustentabilidade como rotinização e institucionalização no âmbito organizacional como estratégia de difusão de inovações no setor público; iii) desenvolver e validar escala de medida a partir das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos para testar sua manifestação e capacidade de representação da realidade em distintos contextos organizacionais; iv) analisar as variáveis de forma combinada. Entre as limitações do presente estudo, destaca-se o acesso aos especialistas, que constituem população sigilosa e de número reduzido.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. (Org.). *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: United Nations/ Department of Economic and Social Affairs, 2006.

ALBURY, D. Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

BARRAS, R. Towards a theory of innovation in services. *Research Policy*, v. 15, n. 4, p.161-173, 1986.

BARTLETT, D.; DIBBEN, P. Public sector innovation and entrepreneurship: case studies from local government. *Local government studies*, v. 28, n. 4, p. 107-121, 2002.

BEKKERS, V. J., HOMBURG, V. *The information ecology of E-government: E-government as institutional and technological innovation in public administration*. Amsterdam: IOS Press, 2005.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.

BHATTI, Y., OLSEN, A. L., PEDERSEN, L. H. Administrative professionals and the diffusion of innovations: the case of citizen service centres. *Public Administration*, v. 89, n. 2, p. 577-594, 2011.

BILDERBEEK, R. et al. *Services in innovation: knowledge intensive business services (KIBS) as co-producers of innovation*. Oslo: STEP Group, 1998. (SI4S Synthesis Paper, n. 3).

BLOCH, C. *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation, Nordic project, measuring innovation in the public sector in the Nordic countries*. Copenhagen: Mepin, 2010.

BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. *Emerald: Journal of Intellectual Capital*, v. 2, n. 3, p. 310-319, 2001a.

BORINS, S. Leadership and innovation in the public sector. *Emerald: Leadership & Organization Development Journal*, v. 23, n. 8, p. 467-476, 2002.

BORINS, S. Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 498-507, 2000.

BORINS, S. Public management innovation: toward a global perspective. *The American Review of Public Administration*, v. 31, n. 5, p. 5-21, 2001b.

BORINS, S. *The persistence of innovation in government*. Washington D.C.: Brookings Institution Press; Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2014.

BOZEMAN, B.; BRETSCHEIDER, S. Public management information systems: theory and prescription. *Public Administration Review*, v. 46, Special issue, p. 475-487, 1986.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Concurso inovação: concurso inovação no setor público*. 2016. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/publicacoes/>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial da administração pública brasileira. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BROWN, L. Balancing risk and innovation to improve social work practice. *British Journal of Social Work*, v. 40, n. 4, p. 1211-1228, 2010.

BROWN, L.; OSBORNE, S. P. Risk and innovation: towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, v. 15, n. 2, p. 186-208, 2013.

CARTER, L.; BELANGER, F. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, v. 15, n. 1, p. 5-25, 2005.

COOPER, R.; EASINGWOOD, C. J.; EDGETT, S.; KLEINSCHMIDT, E. J.; STOREY, C. What distinguishes the top performing new products in financial services. *Journal of Product Innovation Management*, v.11, n. 4, p. 281-299, 1994.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management*, 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, n. 3, p. 495-522, 2009.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers. *British Journal of Management*, v. 17, n. 3, p. 215-236, 2006.

DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.

DAVILA, T.; EPSTEIN, M. J.; OVERSTREET, R. E. *As regras da inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2007.

DEARING, J. W.; MEYER, G.; KAZMIERCZAK, J. Portraying the new: communication between university innovators and potential users. *Science Communication*, v. 16, n. 1, p. 11-42, 1994.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? In: INTERNATIONAL EIBURS-TAIPS TAIPS, 1., Urbino, apr. 2012. *Anais...* Urbino: University of Urbino, 2012. p. 19-20

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DONAHUE, J. D. *Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and public sector innovation*. 2005. Disponível em: <<http://www.innovations.harvard.edu/search.html>>. Acesso em: 10 set. 2016.

DOSI, G. *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

DOSI, G. *Technical change and industrial transformation: the theory and an application to the semiconductor industry*. London: Macmillan Press, 1984.

FARAH, M. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Caracas, 12., 2007. *Anais...* Caracas: Centro Latino Americano de Administración para el desarrollo, 2007.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

FARAH, M. F. S. Dissemination of innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: ALBERTI, Ad.; BERTUCCI, G. (org.). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: United Nations/ Department of Economic and Social Affairs, 2006b.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006a. p. 41-77.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FERNÁNDEZ, S.; WISE, L. R. An exploration of why public organizations “ingest” innovations. *Public Administration Journal*, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. D. *Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006)*. Brasília, DF: ENAP, 2007.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 34, p. 11-51, 2010.

FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FREEMAN, C. Diffusion: the Spread of new technology to firms, sectors and nations. In: HEERTJE, A. (Org). *Innovation, technology, and finance*. New York: Blackwell, 1988.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *A Economia da inovação industrial*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.

FREEMAN, W. J. The physiology of perception. *Scientific American*, v. 264, n. 2, p. 78-87, 1991.

FUGLSANG, L. Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics*, v.1, n. 5, p. 67-87, 2010.

- GABRIS, G. T., GOLEMBIEWSKI, R. T.; IHRKE, D. M. Leadership credibility, board relations, and administrative innovation at the local government level. *Journal of public administration research and theory*, v. 11, n. 1, p. 89-108, 2001.
- GADREY, J. Emprego, produtividade e avaliação do desempenho dos serviços. In: SALERNO, M. S. (Org). *Relação de serviço: produção e avaliação*. São Paulo: Senac, 2001. p. 23-65.
- GADREY, J. Les relations de service dans le secteur marchand. In: DE BANDT, J.; GADREY, J. (dir). *Relations de service, marchés de services*. Paris: CNRS Editions, 1994. p. 23-42.
- GADREY, J.; GALLOUJ, F. The provider-customer interface in business and professional services. *Service Industries Journal*, v. 18, n. 2, p. 01-15, 1998.
- GADREY, J.; GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. New modes of innovation: how services benefit industry. *International Journal of Service Industry Management*, v. 6, n. 3, p.4-16, 1995.
- GALLOUJ, F. *Innovation dans les services*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- GALLOUJ, F. *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2002.
- GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. *Research Policy*, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.
- GIACOMINI FILHO, G.; GOULART, E. E.; CAPRINO, M. P. Difusão de inovações: apreciação crítica dos estudos de Rogers. *Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia*, Porto Alegre, n. 33, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/4955/495550189005/>>.
- GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógicos. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (org.) *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 301-323.
- GREENHALGH, T.; BARTON-SWEENEY, C.; MACFARLANE, F. Exploring the diffusion and sustainability of service innovation in healthcare. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). *Handbook of innovation in public services*. London: Sage, 2013. p. 540-560.
- GREENHALGH, T.; ROBERT, G.; BATE, P.; KYRIAKIDOU, O; MACFARLANE, F.; PEACOCK, R. *Diffusion of innovations in health service organizations: a systematic literature review*. Oxford: Black-well, 2005.
- GREENHALGH, T.; ROBERT, G.; MACFARLANE, F.; BATE, P.; KYRIAKIDOU, O. Diffusion of innovations in service organizations: systematic review and recommendations. *The Milbank Quarterly*, v. 82, n. 4, p. 581-629, 2004.
- HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Multivariate Data Analysis*. 6. ed. Upper Saddle River (NJ): Pearson Prentice Hall, 2006.
- HALL, G. E.; HORD, S. M. *Change in Schools*. Albany: State University of New York Press, 1987.

HANSEN, E. N. The role of innovation in the forest products industry. *Journal of Forestry*, v. 108, n. 7, p. 348-353, 2010.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HARTLEY, J. Organisational and governance aspects of diffusing public innovation. In: TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. (Ed.). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 71-94.

HARTLEY, J.; BENINGTON, J. Copy and paste, or graft and Transplant? Knowledge sharing through interorganizational networks. *Public Money & Management*, v. 26, n. 2, p.101-108, Apr. 2006.

HARTLEY, J; RASHMAN, L. How is knowledge transferred between organizations involved in change. In: WALLACE, M.; FERTIG, M.; SCHNELLER, E. (eds.). *Managing change in the public services*. Malden, MA: Blackwell, 2007. p. 173-192.

HAUKNES, J. *Services in innovation: innovation in services*. 1998. Disponível em: <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/227550/STEPrapport13-1998.pdf?sequence=1>>.

HOOD, C. A public management for all seasons. *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. *Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Londres: Nesta, 2011.

KIM, H. *The process of innovation in local government*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government's, Harvard School, 1999. (Working Paper)

KOCH, P.; HAUKNES, J. *Innovation in the Public Sector*. NIFU STEP: Oslo, 2005. (Publin Report, n. D20). Disponível em: <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

KORTELAND, E., BEKKERS, V. Diffusion of e-government innovations in the Dutch public sector: the case of digital community policing. *Information Polity*, v. 12, n. 3, p. 139-150, 2007.

KORTELAND, E.; BEKKERS, V. Difusão de inovações do governo eletrônico no setor público holandês: o caso do policiamento digital comunitário. *Polity Information*, v. 12, n. 3, p. 139-150, 2007.

KUIPERS, B. S. et al. The management of change in public organizations: a literature review. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 1-20, 2014.

LAZZAROTTI, F.; SAMIR D. M.; EMIL HOFFMANN, V. A bibliometric study of innovation based on Schumpeter. *Journal of technology management & innovation*, v. 6, n. 4, p. 121-135, 2011.

- LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. de. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Rap*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, mar./abr. 2012.
- LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. de. O estado da arte sobre inovação no setor público: como estudos de inovação em serviços podem contribuir? In: ENCONTRO DA ANPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb2076.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- LOWNDES, V., PRATCHETT, L. Local governance under the coalition government: austerity, localism and the 'Big Society'. *Local Government Studies*, v. 38, n. 1, p. 21-40, 2012.
- MARANTO, R.; WOLF, P. J. Cops, teachers, and the art of the impossible: explaining the lack of diffusion of innovations that make impossible jobs possible. *Public Administration Review*, v. 73, n. 2, p. 230-240, 2013.
- MEYER, A. D.; GOES, J. B. Organizational assimilation of innovations: a multi-level contextual analysis. *Academy of Management Review*, v. 31, n. 3, p. 897-923, 1988.
- MEYERS, P. W. K.; SIVAKUMAR, N. C. Implementation of industrial process innovations: factors, effects, and marketing implications. *Journal of Product Innovation Management*, v. 16, n. 3, p. 295-311, 1999.
- NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- OCDE. *Manual de Oslo*: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília, DF: Finep, 2005.
- OLIVEIRA, L. F. de. *Consequências da adoção de inovações*: um modelo de análise além do viés pró-inovação. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- OLIVEIRA, L. G. de; SANTANA, R. F.; GOMES, V. C. *Inovação no setor público*: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.
- OSBORNE, S. P., BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011
- OSBORNE, S. P.; BROWN, K. *Managing change and innovation in public service organizations*. Oxon: Routledge. 2005.
- PIENING, E. P. Insights into the process dynamics of innovation implementation. *Public Management Review*, v. 13, n. 1, p. 127-157, 2011.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform*: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- POTTS, J. Innovation by elimination: a proposal for negative policy experiments in the public sector. *Innovation: Management, Policy & Practice Journal*, v. 12, n. 2, p. 238-248, 2010.

- POTTS, J. The innovation deficit in public services: the curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. *Innovation: Management, Policy & Practice Journal*, v. 11, n. 1, p. 34-43, 2009.
- POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.
- RASHMAN, L.; WITHERS, E.; HARTLEY, J. Organizational learning and knowledge in public service organizations: a systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, v. 11, n. 4, p. 463-494, 2009.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 1983.
- ROGERS-DILLON, R. H. Federal constraints and state innovation: Lessons from Florida's family transition program. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 18, n. 2, p. 327-332, 1999.
- ROSE, R. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, v.11, n. 1, p. 3-30, 1991.
- RYAN, B.; GROSS, N. The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities. *Rural sociology*, v. 8, n. 1, p. 15-24, 1943.
- SALGE, T. O., VERA, A. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. *Public Administration Review*, v. 72, n. 4, p. 550-559, 2012.
- SCHUMPETER, J. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- SHANE, S. Uncertainty avoidance and the preference for innovation championing roles. *Journal of International Business Studies*, v. 26, n. 1, p. 47-68, 1995.
- SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.
- TIDD, J.; BESSANT, J. R.; PAVITT, K. *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. 3. ed. Chichester: John Wiley & Sons Inc, 2005.
- TIGRE, P. B. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- VALENTE, T. W. *Network Models of the diffusion of innovations*. Cresskill, N. J.: Hampton, 1995
- VALENTE, T. W. Social network thresholds in the diffusion of innovations. *Social Networks*, v. 18, n. 1, p. 69-89, 1996.
- VAN DE VEN, A. H.; POLLEY, D. E.; GARUD, R., VENKATARAMAN, S. *The Innovation Journey*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

VARGAS, E. R. de. *A dinâmica da inovação em serviços: o caso dos serviços hospitalares no Brasil e na França*. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

VARGAS, E. R. *Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)*. Brasília, DF: ENAP, 2010. (Cadernos ENAP, n. 34).

VARGAS, E. R. Relação entre Estratégia e Inovação em Serviços: análise de casos no setor hospitalar. *Organizações & Sociedade*, Bahia, v. 14, n. 40, jan./mar. 2007.

VARGAS, E. R.; BOHRER, C. T.; FERREIRA, L. B.; MOREIRA, M. F. A pesquisa sobre inovação em serviços no Brasil: estágio atual, desafios e perspectivas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DE SERVIÇOS, 1, 2010, Brasília, *Anais...* Brasília. Disponível em: <<http://www.redlas.net/materiali/priloge/slo/76994.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, v. 68, n. 1, p.1-17, 2004.

VIGODA-GADOT, E. et al. Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives. *Public Administration Journal*, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

VRIES, H. A., BEKKERS, V. J. J. M., TUMMERS, L. G. *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*. Speyer: EGPA conference, 2014.

WALKER, J. L. The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 880-899, nov. 1969.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 311-335, 2006.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.

WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. *Public Management Review*, v. 16, n. 1, p. 21-44. 2014.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: The mediating effect of performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. 367-386, 2010.

WINDRUM, P.; GARCÍA-GOÑI, M. A neo-schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, n. 37, p. 649-672, 2008.

WINDRUM, P.; KOCH, P. (Eds.). *Innovation in public services. Entrepreneurship, creativity and management*. Cheltenham: Edgar Elgar, 2008.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO 1 – Roteiro de entrevistas com os especialistas

Roteiro de entrevista com especialistas do comitê de avaliação da ENAP

Parte 1: Identificação do entrevistado e de sua experiência em avaliação da inovação.

- Nome do entrevistado
- Cargo na administração pública ou ocupação na iniciativa privada.
- Área de atuação profissional, na iniciativa pública ou privada.
- Tempo de atuação profissional.
- Descrever sua trajetória acadêmica e profissional (ênfase na sua atuação nas áreas de inovação e gestão pública).

Parte 2: Caracterização da atuação do entrevistado como avaliador externo do Concurso Inovação no Setor Público.

- 1) Formas de ingresso no comitê de avaliação.
- 2) Tempo de atuação no concurso.
- 3) Participação em cursos promovidos pela ENAP para alinhamento dos avaliadores.
- 4) Relevância do Concurso Inovação no Setor Público para o debate acerca da inovação e a promoção de experiências inovadoras.
- 5) Limitações quanto à metodologia de avaliação das experiências inovadoras.

Parte 3: Critérios de avaliação das experiências participantes do Concurso.

Identificar como ocorre o processo avaliativo com base no julgamento subjetivo e nos critérios objetivos estabelecidos pela ENAP: “Cada avaliador externo atribuirá uma nota de 0 a 10 (sendo 0, ausente e 10, excelente) para todos os critérios de avaliação, de acordo com o disposto no item 6 do Edital. A soma da pontuação de cada critério multiplicada pelo seu peso comporá a nota de cada avaliador para a referida iniciativa. A média da nota de todos os avaliadores será a nota final de cada iniciativa” (ENAP, 2016, p. 15).

- Quais informações que os avaliadores dispõem que facilitam o conhecimento da experiência? os critérios são suficientemente claros para a avaliação?
- De acordo com os critérios de avaliação, a Inovação (Peso 3) é especificada como: “Desenvolvimento e implementação de uma mudança significativa na forma como a organização realiza suas funções ou nos serviços que ela entrega para a própria administração ou a criação/melhoria de serviços prestados desde que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade. Podem envolver mudanças em serviços, processos e produtos” (ENAP, 2016, p. 16). Em se considerando a relevância do critério Inovação, ao qual a ENAP conferiu maior peso, é possível estabelecer metodologia de avaliação com base nos componentes desse critério: mudança organizacional significativa, resultados positivos para o serviço público e a sociedade?
- Como é realizada a mensuração dos Resultados e Impactos (Peso 2) da experiência avaliada: “São a melhoria alcançada pela prática para solucionar/minorar a situação problema que deu origem à inovação, seja nos processos organizacionais (produtividade, qualidade e eficiência), na forma de prestar o serviço público (satisfação do

atendimento, benefícios gerados aos usuários) ou na implementação ou avaliação de uma política pública (impactos ambientais ou sociais)” (ENAP, 2016, p. 16).

- A presença dos critérios Utilização Eficiente de Recursos (Peso 1), Parcerias (Peso 1), Participação dos Beneficiários (Peso 1), Mecanismo de Transparência e Controle Social (Peso 1), Grau de Sustentabilidade (Peso 1) acena para a valoração de elementos para além da inovação, que dizem respeito a um projeto para a administração pública, em consonância com a participação da sociedade. Assim, entende-se que é preciso que a inovação no setor público promova a sustentabilidade ambiental, a transparência e a participação popular e se articule com outras organizações públicas ou privadas. Esses critérios, responsáveis por metade da nota atribuída à experiência, somados ao critério Resultados e Impactos, podem ser identificados como fatores de sucesso de uma inovação no setor público?
- De acordo com os critérios de avaliação, o Grau de Replicabilidade (Peso 1) é especificado como: “Potencial da iniciativa de ser replicada ou servir de inspiração para outros órgãos da administração pública ou outras esferas de governo” (ENAP, 2016, p. 17). Há critérios de avaliação que possam mensurar o potencial de replicação? Os avaliadores dispõem de fatores de influência da replicabilidade para atribuir nota à experiência?
- Os fatores que podem influenciar a disseminação de uma experiência inovadora são mais identificados com o âmbito organizacional ou político? Na avaliação, a experiência deixa de ser analisada dentro de uma dinâmica organizacional, a fim de priorizar o âmbito político?
- É possível comprovar a ocorrência da implementação de uma experiência avaliada? É possível discriminar quais são os elementos que permitem a verificação da ocorrência da implementação?

Parte 4: Identificação dos avaliadores com a terminologia e os conceitos relacionados à inovação em serviços públicos e, especificamente, à difusão de inovações.

- 1) O(A) Senhor(a) considera a contribuição da literatura sobre inovações em serviços no debate acerca da inovação no setor público? Em caso afirmativo, solicitar que ele discorra sobre como a vertente de inovações em serviços pode contribuir para a avaliação de uma inovação no setor público.
- 2) Há na literatura sobre inovação em serviços públicos critérios ou metodologia que possam tornar mais objetiva a avaliação e a premiação de experiências?
- 3) O(A) Senhor(a) concorda que a difusão é o elemento precípua para a consolidação da inovação? Nos atuais critérios avaliativos, a difusão é contemplada, ou seriam necessários estabelecer outros critérios, ou outra metodologia, para a avaliação da ocorrência da difusão?

4) O(A) Senhor(a) está familiarizado com a utilização do termo difusão, no âmbito organizacional, e do termo disseminação, no âmbito interorganizacional, conforme apresenta Marta Farah (2001, 2006a, 2006b, 2007, 2008)? Qual a importância dessas duas distinções para a avaliação e a premiação de uma experiência inovadora no Concurso Inovação no Setor Público?

Os termos empregados na definição e especificação de critérios avaliativos são facilmente compreensíveis, ou suscitam dúvidas quanto à aceção que melhor se insira na temática da inovação? Como exemplo, o termo sustentabilidade, identificado na literatura acerca da difusão (de acordo com Greenhalgh et al., 2004; Greenhalgh et al., 2013; Ferrarezi, Amorim e Tomacheski, 2010), como etapa em que a inovação passa a ser institucionalizada e rotinizada, é utilizado nos critérios avaliativos do Concurso como conceito ligado ao desenvolvimento sustentável.

5) Com base em Greenhalgh et al. (2004), as fases de adoção propostas por Rogers (1983) – consciência, persuasão, decisão, implementação e confirmação – foram revistas, a fim de identificar o processo de adoção de uma inovação no ambiente organizacional. Esse processo passa a ser denominado assimilação, se centra na equipe (não no indivíduo) e não pode ser considerado linear e organizado, mas orgânico, adaptando-se à avaliação e ao movimento de ir-e-vir entre as seguintes fases: iniciação – desenvolvimento – implementação. Considerando que Greenhalgh et al. (2004) e Greenhalgh et al. (2013) apresentam as seguintes distinções relacionadas à difusão: implementação e sustentabilidade/rotinização/institucionalização, propomos a divisão das fases da difusão entre assimilação (iniciação – desenvolvimento – implementação) e sustentabilidade/rotinização/institucionalização. O(A) Senhor(a) concorda com essa distinção em fases, a fim de melhor identificar a ocorrência da difusão? Em caso afirmativo, é possível levar em consideração essas fases na avaliação das experiências?

6) O(A) Senhor(a) considera que a difusão deveria ser testada em momento posterior ao da avaliação, como exercício crítico de aperfeiçoamento dos critérios empregados para avaliação e premiação das experiências?

Parte 5: Fatores cotejados na literatura.

1) A literatura traz fatores que podem influenciar a difusão, ligados às próprias características das inovações e a aspectos relacionados à dinâmica organizacional:

Categoria	Fator	Definição	Autor
Fatores Organizacionais	<i>Sobra organizacional</i>	Os recursos de uma organização, além dos requisitos mínimos para manter as operações (Damanpour, 1991).	Damanpour, 1991 Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004; Walker, 2006; Vries; Bekkers; Tummers, 2014.
	<i>Flexibilidade e descentralização na organização</i>	O caráter adaptável e flexível da estrutura organizacional, assim como a capacidade de a estrutura e dos processos organizacionais abraçarem decisões descentralizadas reforçam o sucesso da implementação e aumentam a probabilidade de rotinização (Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004).	Rogers, 1983; Van de Ven <i>et al.</i> , 1999; Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004.
	<i>Alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos</i>	O apoio da alta administração, a atuação dos defensores da inovação no processo de implementação e o compromisso contínuo intensificam o processo de implementação e rotinização. O alinhamento entre a alta administração, as gerências intermediárias e os líderes envolvidos influencia no processo de rotinização (Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004). Em pesquisa empírica, Borins (2001a) concluiu que a inovação no setor público não é precipuamente originária da esfera política, mas dos servidores técnicos da linha operacional dos órgãos.	Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004; Damanpour; Schneider, 2008; Walker, Damanpour; Devece, 2011.
	<i>Comunicação inter e intraorganizacional em redes</i>	A difusão de inovações é influenciada pelas redes sociais no interior da organização e entre organizações. Redes horizontais, por exemplo, privilegiam a comunicação entre pares, ao passo que redes verticais favorecem a transmissão entre diferentes níveis (Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004)	Rogers, 1983; Valente, 1996; Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004.
	<i>Capacidade de assumir riscos</i>	A capacidade de assumir riscos vai determinar a possibilidade de a inovação ser assimilada, haja vista que, por mais segura que pareça, há sempre um grau de incerteza nas inovações (Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004).	Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004; Brown, 2010; Brown; Osborne, 2013.
	<i>Aprendizagem/ conhecimento organizacional</i>	A aprendizagem, que envolve o âmbito organizacional e o âmbito interorganizacional, é considerada fundamental para a melhoria dos serviços públicos (RASHMAN; WITHERS; HARTLEY, 2009). Greenhalgh <i>et al.</i> (2004) mencionam a capacidade de absorver novos conhecimentos como uma capacidade sistematicamente organizacional.	Hartley; Benington, 2006; Hartley; Rashman, 2007; Rashman; Withers; Hartley, 2009; Hartley, 2016.
	Características da inovação	Adaptação/reinvenção	Capacidade de a inovação sofrer adaptações a contextos locais (GREENHALGH <i>et al.</i> , 2004).
Complexidade		Corresponde ao grau de dificuldade que os potenciais adotantes apresentam em compreender a inovação (ROGERS,	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)

		1983).	
	Vantagem relativa	Indicador que resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que antes vigorava e foi substituído. A vantagem pode ser organizacional, econômica, social, por exemplo, e indica a superioridade da inovação (ROGERS, 1983).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)
	Compatibilidade	Segundo Rogers, trata-se do “grau pelo qual uma inovação é percebida como consistente em relação aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (1983, p. 15).	Rogers (1983); Greenhalgh <i>et al.</i> (2004); Vries; Bekkers; Tummers (2014)

Fonte: elaboração própria.

ANEXO 2 – Roteiro de entrevistas com os responsáveis pelas experiências vencedoras

Parte 1 – Identificação do entrevistado, trajetória no setor público e informações sobre seu cargo na instituição.

- 1) Nome do entrevistado.
- 2) Cargo ocupado no setor público (é servidor público? Ocupa cargo em comissão ou função de confiança?).
- 3) Tempo de atuação no setor público e na instituição em que exerce suas atividades.
- 4) Experiências profissionais anteriores.
- 5) Principais atividades exercidas na instituição em que trabalha.

Parte 2 – Caracterização da organização e da sua dinâmica inovadora.

- 1) O(A) Senhor(a) considera que a organização incentiva o desenvolvimento de experiências inovadoras? Há resistência em inovar?
- 2) A organização costuma partilhar informações e conhecimentos entre setores internos e com outras organizações do setor público?
- 3) Como o(a) Senhor(a) avalia o interesse do setor público – incluindo o interesse político da alta administração – em desenvolver práticas, procedimentos e rotinas inovadores?

Parte 3 – Caracterização da inovação premiada em uma perspectiva organizacional.

- 1) Como surgiu a ideia da experiência inovadora? Ela surgiu para atender a alguma necessidade, resolver algum problema, gerar economia, no contexto organizacional?
- 2) A experiência inovadora foi amplamente debatida antes de ser colocada em prática?
- 3) O(A) Senhor(a) identifica quais os impactos da inovação premiada na prestação de serviços à sociedade ou na prestação de serviços a outros setores da organização ou a outras esferas da administração pública?
- 4) Quem eram as pessoas envolvidas na geração da inovação? Essas pessoas se mantiveram na organização? Caso afirmativo, ainda estão envolvidas com o projeto?
- 5) Quais os planos futuros da organização em relação à inovação premiada?

Parte 4 – Identificação do entrevistado com a temática da difusão de inovações.

- 1) O(A) Senhor(a) tem afinidade com a perspectiva de difusão de inovações e acredita que essa oferece instrumentos para que a inovação se institucionalize e possa fazer parte das rotinas administrativas da organização?
- 2) O(A) Senhor(a) reconhece a importância da sustentabilidade (institucionalização e rotinização da inovação na dinâmica organizacional) e da replicabilidade (capacidade de a inovação ser disseminada para outros órgãos e instituições da administração pública) para uma inovação no setor público?
- 3) O(A) Senhor(a) acredita que a imutabilidade da experiência inovadora no decorrer do tempo indica que a organização se tornou avessa à concepção e ao desenvolvimento de inovações?

Parte 5 – Avaliação da ocorrência da difusão na inovação premiada.

1) A inovação sofreu modificações desde o momento em que foi premiada pela ENAP? Em caso afirmativos, quais?

2) Como se deu o processo de concepção e implementação da inovação? O(A) Senhor(a) identifica alguns dos seguintes passos (adaptados de ALBERTI; BERTUCCI, 2006, p. 11):

- Definição do problema em relação ao contexto (como características, princípios, valores, recursos-chave);
- Estabelecimento de um plano estratégico;
- Aprovação e adoção de diretrizes para a inovação;
- Documentação em formas amplas e diversas da implementação da inovação;
- Monitoramento da implementação da inovação;
- Coordenação e integração da inovação tendo em vista o quadro político;
- Sustentabilidade da inovação (institucionalização e integração da inovação à rotina organizacional).

Parte 5a – Fatores organizacionais que influenciam a difusão de inovações.

A literatura apresenta alguns fatores que podem influenciar, embora não sejam determinantes, a ocorrência da difusão das inovações. O foco da presente pesquisa é a dinâmica organizacional da difusão, e não a disseminação de inovações sob o ponto de vista interorganizacional. A seguir, serão listados alguns fatores acerca dos quais o(a) Senhor(a) exporá seu ponto de vista, a fim de verificarmos se esses fatores contribuíram para a difusão da inovação em análise.

1) Fator: Sobra organizacional (recursos de uma organização – não apenas financeiros – além dos necessários para manter as operações já existentes).

- O(A) Senhor(a) possui informações sobre a disponibilidade de recursos para a implementação da inovação premiada?

2) Fator: Flexibilidade e descentralização na organização.

- A estrutura hierárquica da organização permite a descentralização de decisões? Em caso afirmativo, a descentralização contribuiu para a consolidação da experiência inovadora?
- As decisões relacionadas à experiência inovadora eram mais verticalizadas ou horizontalizadas?
- Como o(a) Senhor(a) avalia a participação dos envolvidos com a experiência inovadora, no sentido de atuações autônomas e decisões compartilhadas pela equipe?

3) O papel desempenhado pelos gerentes e, sobretudo, o alinhamento entre a alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos.

- Como o(a) Senhor(a) avalia o papel desempenhado pelos gerentes e outros líderes na implementação da experiência inovadora?
- Como o(a) Senhor(a) avalia a participação da alta administração na implementação da experiência inovadora? Quais as relações entre alta administração e chefias intermediárias para o processo de implementação?

4) Fator: Capacidade de assumir riscos.

- O(A) Senhor(a) identifica riscos na implementação da inovação premiada?
- Como o(a) Senhor(a) avalia a gestão de riscos dentro da organização em que atua e qual a relação entre a gestão de riscos e o sucesso da implementação da inovação?

5) Fator: Comunicação inter e intraorganizacional em redes.

- Em sua organização há compartilhamento de experiências e informações com outras organizações acerca de experiências inovadoras?

- Como ocorreu a transmissão de informações acerca da inovação premiada no interior da organização? Como ocorria e ocorre a comunicação entre pares e a comunicação entre diferentes níveis hierárquicos?
 - Houve mecanismos que facilitaram o *feedback* e a troca de informações dentro da organização acerca da inovação?
- 6) Fator: Aprendizagem/conhecimento organizacional.
- Para além da comunicação, como o(a) Senhor(a) avalia a influência da capacidade da sua organização em absorver novos conhecimentos na implementação da inovação premiada?
 - O(A) Senhor(a) identifica experiências formativas, eventos de partilha de conhecimentos, agentes que tiveram experiências em outras organizações e esferas da administração pública, que possam ter contribuído para a concepção e implementação da inovação?

Parte 5b – Fatores relacionados à característica da inovação que influenciam a difusão.

1) Fator: Adaptação/reinvenção.

- A inovação premiada passou por modificações e adaptações ao longo de seu processo de implementação? Quais?
- O(A) Senhor(a) acredita que a inovação premiada pode se adaptar a outros contextos locais, a fim de ser adotada por outras organizações?
- Para que a inovação continue atendendo às expectativas da organização, o(a) Senhor(a) considera relevante que ela passe por adaptações e modificações?

2) Fator: Complexidade.

- O(A) Senhor(a) considera que a inovação premiada foi facilmente assimilada pelos agentes envolvidos em seu desenvolvimento e implementação?
- Os servidores e colaboradores que participaram do processo de assimilação da inovação no contexto organizacional tiveram dificuldades em compreendê-la e/ou utilizá-la?

3) Fator: Vantagem relativa.

- O(A) Senhor(a) considera que são claros os procedimentos e as rotinas que a inovação substituiu?
- O(A) Senhor(a) pondera que os servidores e colaboradores e a sociedade conseguem identificar vantagem na substituição promovida pela inovação premiada?
- Houve mecanismos para o registro do *feedback* do público interno e externo acerca de sua percepção sobre a inovação?

4) Fator: Compatibilidade.

- Para o(a) Senhor(a), houve compatibilidade da cultura e dos valores organizacionais, das experiências passadas e das necessidades da organização com a inovação premiada?
- O(a) Senhor(a) considera que a sustentabilidade da inovação premiada se deve à sua capacidade de responder às demandas da organização? Em caso afirmativo, o(a) Senhor(a) acredita que houve mudanças nas necessidades da organização que motivaram a adaptação da inovação para os novos contextos vivenciados pela organização?

Parte 6 – Questões-síntese.

- 1) A premiação da ENAP colaborou para a manutenção da experiência inovadora?
- 2) Essa inovação foi para outras organizações? Outras organizações se interessaram pela experiência inovadora premiada ou tentaram replicá-la em outros contextos organizacionais?

- 3) Como o(a) Senhor(a) avalia a permanência da inovação premiada no interior da organização?
- 4) Ao longo dos anos, o(a) Senhor(a) considera que a experiência inovadora premiada manteve sua importância no interior da organização e permaneceu capaz de responder às demandas da organização?