

DA PREMIAÇÃO À DIFUSÃO: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS INOVAÇÕES RECONHECIDAS PELO PRÊMIO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP) - BRASIL

Elisângela Dourado Arisawa¹
Marina Figueiredo Moreira²
Valmir Emil Hoffmann³

RESUMO

Este estudo se dedica a mapear dimensões e variáveis explicativas da difusão de inovações e testar sua aplicação nas 14 inovações premiadas pelo Prêmio ENAP (Brasil) nos últimos 15 anos. Por meio de revisão de literatura, compõe-se um sumário teórico conceitual explicativo da difusão de inovações aplicável a serviços públicos, composto por duas dimensões e dez variáveis. Testam-se empiricamente as variáveis explicativas aos 14 casos premiados, resultando em 4 variáveis que se manifestam positivamente, 2 se mostram parcialmente manifestas e 2 evidenciam requerer revisão e reformulação, propõe-se a última como sugestão para pesquisas futuras.

Palavras-chave: Difusão de inovações. Inovação em serviços. Inovação no setor público. Difusão de inovações em serviços públicos.

RESUMEN

Este estudio se dedica a mapear dimensiones y variables explicativas de la difusión de innovaciones y probar su aplicación en innovaciones premiadas por el Premio ENAP (Brasil) en los últimos 15 años. Por medio de revisión de literatura, se compone un resumen teórico conceptual explicativo de la difusión de innovaciones aplicable a servicios públicos, compuesto por dos dimensiones y diez variables. Se prueban empíricamente las variables explicativas a los 14 casos premiados, resultando en 4 variables que se manifiestan positivamente, 2 se muestran parcialmente manifestas y 2 evidencian requerir reformulación, que se tiene la última como sugerencia para investigaciones futuras.

Palavras clave: Difusión de innovaciones. Innovación en servicios. Innovación en el sector público. Difusión de innovaciones en servicios público.

ABSTRACT

This study aims to map the dimensions and variables that explain the diffusion of innovation in public services and to test their applicability in the case of the ENAP Awards (Brazil). 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. The explanatory variables are empirically tested in the 14 award-winning cases, resulting in 4 variables that manifest themselves positively, 2 are partially manifest and 2 evidence require reformulation, the latter is a suggestion for future researches.

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

¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: elisangela.dourado@gmail.com.

² Universidade de Brasília (UnB). Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: marinamoreira.adm@gmail.com.

³ Universidade de Brasília (UnB). Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: ehoffmann@unb.br.

Códigos JEL: O33, H83.

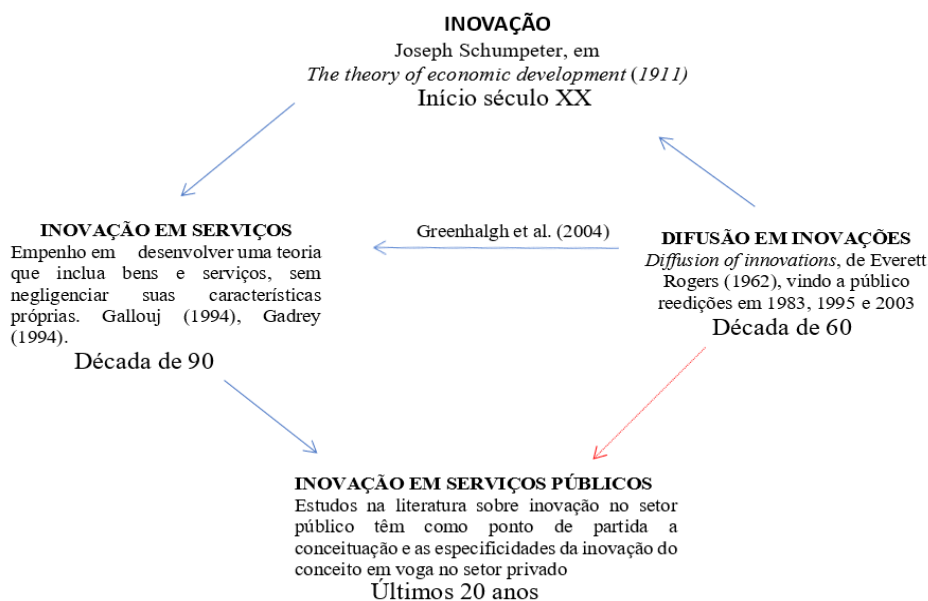
I. Introdução

A pesquisa em inovação tem suas bases na abordagem de Joseph Schumpeter (1985), e de acordo com sua perspectiva, a difusão é crucial à inovação, para que atinja todo seu potencial de transformação econômica. Na trilogia schumpeteriana “invenção-inovação-difusão”, é possível compreender que a difusão é admitida como a etapa confirmatória da ocorrência do fenômeno da inovação, sugerindo a reflexão de que a difusão de inovações pode desempenhar um papel fundamental nos estudos sobre inovação.

Reconhecendo a abordagem multidisciplinar da difusão de inovações, as etapas do processo de difusão são sistematizadas por Rogers (1983), após revisão de pesquisas empíricas, 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.

Na figura 1, é possível a visualização do acompanhamento dos estudos de difusão nas pesquisas sobre inovação.

Figura 1: Panorama dos estudos de inovação relacionados com os estudos de difusão:



Fonte: elaboração própria com base em revisão teórica.

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.

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. Assim, tem-se a seguinte problemática: o Estado deve inovar e, naturalmente, atingir a difusão de suas inovações, fenômeno, aliás, que é compreendido de modos diferentes nas organizações públicas e privadas, posto que, no setor público, a difusão pode ser considerado um trunfo político (LIMA; VARGAS, 2010), ao passo que na iniciativa privada predomina o protecionismo às inovações. Mas, afinal, como avaliar a efetiva difusão de inovações em serviços públicos? Esta é a lacuna teórica explorada neste estudo. A difusão da inovação também tem sido chamada de arma secreta do setor público (Hartley 2014) porque tem um alto valor para a sociedade, mas o interesse e a compreensão da difusão da inovação tem sido relativamente pouco teorizado e pouco pesquisado.

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 prêmio, 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.

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 modelo teórico-conceitual que embasa o presente estudo e é testado em 14 experiências vencedoras do Concurso Inovação entre 2000 a 2016.

II. Referencial Teórico

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 terminologia 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. 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 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.

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 para o estudo da inovação no setor público, que sintetiza os achados das pesquisas levantadas pela revisão de literatura. Nas buscas em bases de dados, quando se elegem as palavras-chave *diffusion innovation services*, um dos trabalhos de maior relevância pertence a Greenhalgh e Marcfarlane, em parceria com Robert, Bate e Kyriakidou (GREENHALGH et al., 2004), intitulado “*Diffusion of innovations in services organizations: systematic review and recommendations*”. O trabalho dos autores transformou-se no livro *Diffusion of innovations in health service organisations: a systematic literature review* (GREENHALGH et al., 2005), subvencionado pelo mesmo serviço nacional de saúde do Reino Unido. Observou-se que há muitos trabalhos na área de Saúde que se dedicam à difusão de inovações, entre os quais se destacam os desenvolvidos com a participação de Trisha Greenhalgh, que resultaram em um modelo conceitual multinível, baseado em revisão sistemática de estudos empíricos no âmbito dos serviços de saúde. Em 2013, Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane refletem criticamente sobre o modelo – sem, no entanto, modificar seus elementos –, alterando seu nome para sumário esquemático, uma vez que os autores concluíram que não é possível considerar que as múltiplas influências compiladas são preditores ou determinantes da ocorrência de difusão.

De modo suplementar, a revisão sistemática acerca da inovação no setor público realizada por Vries, Bekkers e Tummers (2014), cujo resultado foi a proposição de um modelo empírico acerca da inovação, que inclui a abordagem do fenômeno da difusão ainda que em caráter secundário, disponibilizou alguns fatores de influência da difusão que coincidem aos de Greenhalgh et al. (2004) e, portanto, podem confirmar sua aplicação em serviços públicos. O recente trabalho de Hartley (2016) confirma a contribuição para a difusão de inovações no setor público dos trabalhos de Greenhalgh elencados anteriormente. No entanto, ainda é preciso reforçar a importância do desenvolvimento de pesquisas que abordem a difusão do ponto de vista intraorganizacional – ou tão somente organizacional – e não apenas interorganizacional, em consonância mais uma vez com a reflexão de Hartley (2016). Desse modo, o sumário proposto pelo presente artigo visa a oferecer subsídios para a análise do fenômeno da difusão de inovações em serviços públicos na perspectiva da dinâmica organizacional da assimilação e da sustentabilidade, a fim de nortear a avaliação da ocorrência da difusão em organizações públicas, sem que se esgotem as possibilidades de análise do

fenômeno, em se admitindo que as próprias experiências no setor público possam oferecer novos subsídios para a consolidação de parâmetros e critérios de verificação da difusão em serviços públicos.

Justificam a presença do modelo/sumário esquemático de Greenhalgh *et al.* (2004, 2005) em uma pesquisa sobre inovações em serviços públicos o capítulo publicado no *Handbook*, que traz os mesmos elementos do modelo, mas sob o título de sumário esquemático e voltado aos serviços públicos, e também a referência a ele, no capítulo, escrito por Jean Hartley (2016) e intitulado “Organizational and governance aspects of diffusing public innovation”, do livro *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Assim, compreende-se que, embora inicialmente se voltasse aos serviços de saúde, o modelo multinível pode ser aplicado na presente pesquisa. A abordagem multinível, proposta pelos autores (GREENHALGH *et al.*, 2004), interessa 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, lançando mão das formulações de autores que tratam da perspectiva organizacional, como Meyer e Goes (1988) e Van de Ven *et al.* (1999), empregam o termo assimilação em substituição ao termo adoção. A assimilação compreenderia as fases que levam à implementação de uma inovação.

Citando um estudo de Meyer e Goes (1988), 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 **implementação**, ocorrendo-lhe, diversamente, choques, retrocessos e surpresas. Esse modelo prevalente é sustentado por Van de Ven *et al.* (1999), em *The innovation journey*.

Para a fixação terminológica, os trabalhos relacionados à pesquisadora Trisha Greenhalgh (GREENHALGH *et al.*, 2004, GREENHALGH *et al.*, 2005, GREENHALGH; BARTON-SWEENEY; MACFARLANE, 2013) no âmbito da difusão de inovações em organizações de serviços de saúde foram fundamentais em virtude dos avanços teóricos alcançados e a robustez de seu modelo conceitual GREENHALGH *et al.*, 2004), de acordo com a primeira denominação, ou sumário esquemático, correção proposta em trabalho posterior (GREENHALGH; BARTON-SWEENEY; MACFARLANE, 2013) pela constatação de que não é possível determinar preditores da difusão de inovações. Além de demonstrar as múltiplas influências envolvidas na difusão, ou, mais especificamente, na adoção e assimilação de inovações, esses trabalhos contribuem significativamente com a definição terminológica em difusão das chamadas inovações complexas, no âmbito organizacional e não apenas individual. 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 consiste em abordar tópicos que foram conceituados de modo diverso por diferentes grupos de pesquisados, a fim de construir uma narrativa abrangente que confira destaque à perspectiva multidisciplinar.

Na presente pesquisa optou-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; GREENHALGH; BARTON-SWEENEY; MACFARLANE, 2013) e institucionalização (ALBERTI; BERTUCCI, 2006; GREENHALGH; BARTON-SWEENEY; MACFARLANE, 2013).

A revisão de literatura realizada levou à composição de um sumário esquemático teórico-conceitual para a difusão de inovações em serviços públicos. A seguir, será apresentado os fatores que foram extraídos da literatura – Quadro 1:

Quadro 1: 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 com base em revisão bibliográfica.

III. 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. Foram selecionados trabalhos teóricos que compilhassem 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.

Buscou-se por conteúdo nos diretórios de pesquisa Google Scholar, como já foi dito, no Portal Capes Periódicos, e na ProQuest, que resultasse em algum avanço teórico tanto para a difusão de inovações em serviços quanto para a difusão de inovações em serviços públicos, o qual permitisse o desenvolvimento de agenda de pesquisa em difusão no setor público. Foram selecionados artigos e livros em inglês, revisados por pares, no caso de artigos científicos, sem delimitação temporal 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”. Os resultados levaram à seleção de dois trabalhos aqui admitidos como base para a sumarização e composição de parâmetros de análise da difusão de inovações em serviços públicos.

A revisão de literatura realizada levou à composição de um sumário esquemático teórico-conceitual para a difusão de inovações em serviços públicos, composto pelas seguintes dimensões teóricas e suas variáveis associadas: formulações teóricas sobre a difusão de inovações construídas por Rogers (1983) – referência clássica sobre a temática e a terminologia adotadas no presente artigo – sobre inovação e difusão de inovações em serviços por Greenhalgh (2004; 2013) e às formulações teóricas sobre a inovação e da difusão de inovações no setor público por Vries, Bekkers e Tummers (2014).

O presente artigo faz parte de uma pesquisa que objetiva avaliar empiricamente a ocorrência da difusão em inovações premiadas no Concurso Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), escola de governo do Poder Executivo federal brasileiro, com o objetivo de premiar as experiências que atingiram ou têm maior potencial de atingir a sustentabilidade, o que indicaria a ocorrência da assimilação da inovação pela organização pública que a implementou.

Assim, a presente pesquisa teve sua coleta empírica que consiste na realização de entrevistas com os responsáveis atuais pelas iniciativas premiadas, a fim de investigar suas posições a respeito da difusão de inovações. Paralelamente, junto ao comitê gestor do Concurso, foram pesquisados os

documentos vinculados à premiação. As entrevistas foram 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 quatorze, a qual foram finalizadas em dezembro de 2017.

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. 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”.

III.1. Aplicando fatores de influência dos estudos de difusão nas inovações reconhecidas pelo prêmio Enap: debate teórico empírico de inovação no setor público

O propósito central desta pesquisa é compreender se os aspectos da difusão contemplados na literatura podem ser utilizados na avaliação de inovações no setor público. A ausência de terminologia estabelecida no campo da difusão de inovações em serviços públicos, ou, mais propriamente, em organizações do setor público implicou a realização de pesquisa exploratória, a fim de determinar quais fatores seriam mais adequados ao âmbito dos serviços públicos e, mais especificamente, à dinâmica intraorganizacional da difusão de inovações, já que houve avanços consideráveis em pesquisas cuja abordagem se voltou à dinâmica interorganizacional, ou à disseminação das inovações no setor público, como indicam os trabalhos de Farah (2001, 2006a, 2006b, 2007, 2008), pautados por trabalhos como os de Walker (1969), Berry e Berry (1990) e Donahue (2005).

Para isso, foi feita uma busca a fim de identificar a presença dos fatores de difusão, após coletados os dados classificá-los em categorias teóricas (já existentes). Para a análise de conteúdo da coleta empírica, junto aos responsáveis das iniciativas inovadoras reconhecidas pelo prêmio ENAP, foram definidas duas categorias de análise a priori (FLICK, 2004) representativas das dimensões e variáveis sumarizadas no sumário teórico: 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).

Como a inovação de serviço é uma área que ainda é considerada recente, isso em serviços de forma geral e no serviço público mais ainda, assim esse debate teórico empírico de inovação no setor público é tão incipiente que qualquer contribuição de ambos os lados é extremamente útil, então essa literatura central, mesmo que necessite de adaptações à realidade da administração pública, e às realidades da administração pública são várias, assim foi preciso avaliar na parte empírica da presente pesquisa qual a importância e os significados que os entrevistados atribuem aos conceitos e elementos da difusão das inovações aplicados ao setor público.

A seguir, apresentam-se os títulos de todas as experiências que foram 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 2: Experiências premiadas analisadas na pesquisa empírica

	ANO	TÍTULO DA INICIATIVA	ÓRGÃO
20	2016	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de produtos estratégicos do SUS	Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE)
19	2015	Veículo de Diagnóstico de Rodovias (VDR)	Ministério dos Transportes (MT). Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
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
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).
16	2012	e-Processo: Processo Administrativo Digital	Receita Federal do Brasil (RFB). Coordenação-Geral da Arrecadação e Cobrança
15	2011	A estratégia de saúde da família	Ministério da Saúde (MS). Departamento de Atenção Básica
14	2010	Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
13	2009	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)	Ministério da Educação (MEC).
12	2008	Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
11	2007	A gestão da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação na Eletronorte	Eletronorte. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletrobras).

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.
9	2005	Sistema radar comercial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).
8	2004	Catologação, uma ferramenta para a logística	Ministério da Defesa Secretaria de Logística e Mobilização.
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).
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.
5	2001	Sistema Nacional de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (SAGA)	Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal.
4	2000	Emissão de Certidão Negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via internet	Receita Federal do Brasil (RFB). Secretaria da Receita Federal.

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

IV. Resultados

IV.1. Análise das organizações e da sua dinâmica inovadora

Procederemos a apresentação da análise das organizações e da sua dinâmica inovadora com à apresentação do quadro 3.

Quadro 3: Descrição 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	DNI T	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	Eletr o- 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	MDI C	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 n° 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.

IV.2 Análise do papel das variáveis explicativas da difusão de inovações em serviços públicos no âmbito das organizações nas iniciativas premiadas

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

Quadro 4: 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 nas quais a variável foi confirmada. 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 a confirmaram. 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.
<i>Complexidade</i>	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.
<i>Vantagem relativa</i>	12 iniciativas confirmaram a variável. 1 iniciativa foi descontinuada. 1 introduziu um instrumento em relação ao qual não havia nada comparável.
<i>Compatibilidade</i>	Confirmada em todas as iniciativas.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

IV.2.a. 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 passarão 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.

IV.2.b. 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.

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 contemplar 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.

IV.2.c. 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.

IV.2.d. 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.

IV.2.e. 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.

IV.2.f. 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.

IV.2.g. 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.

IV.2.h. 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 variável. 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.

IV.2.i. 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.

IV.2.j. 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 5: Resumo das análises das variáveis explicativas da difusão de inovações nas 14 iniciativas

	CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS						CARACTERÍSTICAS DA INOVAÇÃO				
	Sobra Organizacional	Flexibilidade Descentralização	Alinhamento/ Gerentes	Riscos	Comunicação	Conhec. Org.	Adapt./ Reinvenção	Complexidade	Vantagem Relativa	Compatibilidade	DIFUSÃO
1	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
2	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	s/resposta	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	s/resposta	s/resposta	s/resposta	s/resposta	Negativo	Negativo	s/resposta	Positivo	Negativo
6	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	s/resposta	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
7	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	RISCO
8	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	s/resposta	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	s/resposta	Positivo
11	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	s/resposta	Positivo
12	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	s/resposta	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
13	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	s/resposta	N/A	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
14	Positivo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	s/resposta	N/A	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

s/resposta – não houve resposta correspondente

N/A – não se aplica (iniciativas recentes)

RISCO – risco de a iniciativa ser descontinuada

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

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.

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.

V. Referências

- Albury, D. (2005). "Fostering innovation in public services", en *Public money and management*, Vol. 25, Nro. 1, pp. 51-56.
- Barras, R. (1986). "Towards a theory of innovation in services", en *Research policy*, Vol. 15, Nro. 4, pp. 161-173.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L. & Pedersen, L. H. (2011). "Administrative professionals and the diffusion of innovations: The case of citizen service centres", en *Public Administration*, Vol. 89, Nro. 2, pp. 577-594.
- Bilderbeek, R., Hertog, P. den, Marklund, G. & Miles, I. (1998). *Services in innovation: knowledge intensive business services (KIBS) as co-producers of innovation*. STEP Group, Oslo (SI4S Synthesis Paper, n. 3).
- Bloch, C. (2010). *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation*, Nordic project, measuring innovation in the public sector in the Nordic countries. Mepin, Copenhagen, 2010.

- Borins, S. (2002). "Leadership and innovation in the public sector" en *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 23, Nro. 8, pp. 467-476.
- Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government*, Brookings Institution Press, Washington D.C, 2014.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2008). "Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers" en *Journal of public administration research and theory*, Vol. 19, Nro. 3, pp. 495-522.
- Donahue, J. D. (2005). "Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and public-sector innovation" en *World*, Vol. 18, Nro. 1, pp. 1-20.
- Farah, M. F. S. (2006). "Dissemination of Innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil" en Alberti, A., Bertucci, G. (org.). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. United Nations/ Department of Economic and Social Affairs, New York, 2006.
- Freeman, C. (1988). "Diffusion: the Spread of new technology to firms, sectors and nations" en Heertje, A. (Org). *Innovation, technology, and finance*, Blackwell, New York, 1988.
- Gadrey, J., Gallouj, F., & Weinstein, O. (1995). "New modes of innovation: how services benefit industry" en *International journal of service industry management*, Vol. 6, Nro. 3, pp. 4-16.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). "Innovation in services" en *Research policy*, Vol. 26, Nro. 4-5, pp. 537-556.
- Gallouj, F. (2002). *Innovation in the Service Economy: the new wealth of nations* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, UK.
- Greenhalgh, T., Barton-Sweeney, C. & Macfarlane, F. (2013). "Exploring the diffusion and sustainability of service innovation in healthcare" en Osborne, S., Brown, L. (Eds.). *Sage Handbook of innovation in public services*. Sage, London, pp. 540-560.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Bate, P., Kyriakidou, O., Macfarlane, F. & Peacock, R. (2005). *Diffusion of innovations in health service organizations: a systematic literature review*. Blackwell, Oxford, 2005.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P. & Kyriakidou, O. (2004). "Diffusion of innovations in service organizations: systematic review and recommendations" en *The Milbank Quarterly*, Vol. 82, Nro. 4, pp. 581-629.
- Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). *Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Nesta, London, 2011.
- Kim, H. (1999). "The Process of Innovation in Local Government" en John F. Kennedy School of Government's, Harvard School, Cambridge, 1999.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the Public Sector*. Retrieved from: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>.
- Korteland, E., & Bekkers, V. (2007). "Diffusion of E-government innovations in the Dutch public sector: The case of digital community policing" en *Information Polity*, Vol. 12, Nro. 3, pp. 139-150.
- Meyer, A. D., & Goes, J. B. (1988). "Organizational assimilation of innovations: A multilevel contextual analysis" en *Academy of management journal*, Vol. 31, Nro. 4, pp. 897-923.
- OCDE (2005). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. Finep, Brasília, DF, 2005.

- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge, Oxon, 2005.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovation*. Free Press, New York, 1983.
- Schumpeter, J. (1985). *A teoria do desenvolvimento econômico*. Abril Cultural, São Paulo, 1985.
- Valente, T. W. (1995). *Network Models of the Diffusion of Innovations*. Hampton, Cresskill, N. J, 1995.
- Valente, T. W. (1996). “Social network thresholds in the diffusion of innovations” en *Social networks*, Vol. 18, Nro. 1, pp. 69-89.
- Vargas, E. R., Bohrer, C. T., Ferreira, L. B., & Moreira, M. F. (2013). “A pesquisa sobre inovação em serviços no Brasil: estágio atual, desafios e perspectivas” en *Revista ReGePe*, Vol. 2, Nro. 1, pp. 3-21.
- Walker, J. L. (1969). “The diffusion of innovations among the American states” en *American political science review*, Vol. 63, Nro. 3, pp. 880-899.
- Walker, R. M. (2014). “Internal and External Antecedents of Process Innovation: a review and extension” en *Public Management Review*, Vol. 16, Nro. 1, pp. 21-44.