CADERNOS EBAPE.BR

FGV EBAPE

Duas décadas de premiação, quantas de inovação? O papel da difusão no Prêmio Enap

Elisângela Dourado Arisawa [1 2]
Marina Figueiredo Moreira [1]

[1] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Brasília – DF, Brasil

[2] Universidade de Brasília (UnB) / Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília – DF, Brasil

Resumo

Este estudo mapeia dimensões e variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos e testa sua aplicação ao caso do Prêmio Enap. Por meio de revisão de literatura, compõe-se um modelo teórico conceitual explicativo da difusão da inovação aplicável a serviços públicos para posterior teste empírico. Esse modelo tem 10 variáveis, distribuídas em 2 dimensões: 1) Características da organização – composta por a) sobra organizacional, b) flexibilidade e descentralização, c) alinhamento entre alta administração, gerências e líderes, d) comunicação inter e intraorganizacional, e) capacidade de assumir riscos e f) aprendizagem/conhecimento organizacional; e 2) Características da inovação – composta por a) adaptação/reinvenção, b) complexidade, c) vantagem relativa e d) compatibilidade. Testa-se a manifestação das dimensões e suas variáveis na percepção de 5 membros da avaliação externa do Prêmio Enap, aqui denominados *especialistas*. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com esses especialistas e seus relatos, junto a documentos associados ao Prêmio Enap, foram submetidos a análise de conteúdo com categorias definidas *a priori*. Os resultados apontam que as 10 variáveis das 2 dimensões foram reconhecidas e tipificadas pelos especialistas, confirmando a aplicabilidade das dimensões teóricas ao objeto dos serviços públicos. No entanto, algumas das variáveis, a exemplo da "capacidade de assumir riscos", têm manifestação diversa da apresentada na teoria original.

Palavras-chave: Difusão da inovação. Inovação em serviços públicos. Difusão da inovação em serviços públicos.

In two decades of awards, how many for innovation? The role of diffusion within the Enap Awards

Abstract

This study maps the dimensions and variables that explain the diffusion of innovation in public services and test their applicability in the case of the ENAP Awards. The article presents a literature review that supports a conceptual explanatory theoretical model for innovation diffusion in public services, for future use in an empirical test. The model consists of two dimensions and ten variables. In the dimension organization characteristics, the variables are resource slack, flexibility and decentralization, alignment between high-management, managers, nad leaders, inter and intra-organizational communication, risk-taking capacity, and organizational learning/knowledge. As for the dimension innovation characteristics, the variables are adaptation/reinvention, complexity, relative advantage, and compatibility). The occurrence of these dimensions and their variables were tested through the perception of five members of the external review team of the ENAP Awards (called 'Specialists'). Semi-structured interviews were conducted with the specialists. The research used content analysis and –pre-set categories to examine the interviews and documents related to the Awards. The specialists recognized and typified the dimensions and variables, confirming the applicability of the theoretical dimensions in the public services. However, some variables (such as "Risk-taking Capacity") manifested differently from the way the original theory introduced them.

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

Dos décadas de premiación, ¿cuántas de innovación? El papel de la difusión en el Premio Enap

Resumen

Este estudio mapea dimensiones y variables explicativas de la difusión de innovaciones en servicios públicos y prueba su aplicación al caso del Premio Enap. Por medio de revisión de literatura, se compone un modelo teórico conceptual explicativo de la difusión de innovaciones aplicable a servicios públicos para posterior prueba empírica. El modelo está compuesto por dos dimensiones y diez variables: i) Características de la organización (dimensión compuesta por las variables Sobra organizacional; Flexibilidad y descentralización; Alineamiento de la alta administración, gerencias y líderes; Comunicación inter e intraorganizacional; Capacidad de asumir riesgos y Aprendizaje/conocimiento organizacional) y ii) Características de la innovación (dimensión compuesta por las variables Adaptación/reinvención; Complejidad; Ventaja relativa y Compatibilidad). Se prueba la manifestación de las dimensiones y sus variables en la percepción de cinco miembros de la evaluación externa del Premio Enap aquí denominados *especialistas*. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con estos especialistas y sus relatos, con documentos asociados al Premio, y se sometieron a análisis de contenido con categorías definidas *a priori*. Los resultados indican que las dos dimensiones y las diez variables fueron reconocidas y tipificadas por los especialistas, lo que confirma la aplicabilidad de las dimensiones teóricas al objeto de los servicios públicos. Algunas de las variables, a ejemplo de "capacidad de asumir riesgos", sin embargo, poseen manifestación diversa de la presentada en la teoría original.

Palabras clave: Difusión de innovaciones. Innovación en servicios públicos. Difusión de innovaciones en servicios públicos.

Artigo submetido em 31 de março de 2018 e aceito para publicação em 08 de outubro de 2018.

DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1679-395174414

INTRODUÇÃO

Desde 1996, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem selecionado e premiado casos de inovação em serviços públicos que alcançam destaque organizacional, local ou nacional. Trata-se de uma política de incentivo à inovação aplicada aos serviços públicos que alcançou grande notoriedade e que já premiou, por exemplo, o Sistema Integrado de Administração Federal (Siafi), o Sistema de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no campo da educação. Políticas de inovação dessa natureza se baseiam na premissa de que casos de inovação devem ser reconhecidos e comunicados a potenciais novos adotantes como estratégia para sua desejável disseminação (ROGERS, 1983). Em termos teóricos, trata-se da difusão da inovação, a etapa confirmatória para a efetiva disseminação e geração de impacto para uma inovação recém-implementada – o caso típico premiado pela Enap. Este estudo, em particular, dedica-se a investigar as dimensões e variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos aplicados ao Prêmio Enap.

Sabe-se que a difusão de uma mudança técnica (DOSI, 2005) promissora não pode ser garantida *ex ante*, mas é crucial para sua caracterização como inovação. Eis, então, o desafio inerente às políticas de fomento à inovação, a exemplo do Prêmio Enap: como estabelecer critérios *a priori* para caracterizar uma inovação ainda em progresso e cuja difusão é promissora, mas incerta? Embora a premissa da difusão da inovação seja schumpeteriana em sua origem e refira-se a uma etapa do processo de destruição criadora (SCHUMPETER, 2017), a difusão só se tornou objeto de estudo isolado na década de 1980, com Rogers (1983), que se concentra no fenômeno da adoção da inovação pelo indivíduo influenciado pelos canais de comunicação. Desde então, a teoria tem avançado na proposição de modelos teóricos da difusão, mas sua aplicação a serviços públicos ainda permanece uma lacuna. Assim, após duas décadas de adoção do Prêmio Enap, um questionamento ganha espaço: como se pode avaliar a efetiva inovação dos casos premiados, ou seja, como se pode diagnosticar a difusão da inovação em serviços públicos? Eis a lacuna teórico-empírica à qual se dedica este estudo.

Mapear a difusão da inovação em serviços exige adotar uma perspectiva teórica para a 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 originária da indústria da manufatura, com pesquisas limitadas aos aspectos tecnológicos da inovação e sua difusão e, mais especificamente, ao impacto de inovações tecnológicas nos serviços (MILES, 2008; HOWELLS, 2010; METCALFE e MILES, 2012). Nas últimas duas décadas, pesquisadores têm-se empenhado em construir uma abordagem específica da inovação em serviços, sem negligenciar suas características próprias, a exemplo da abordagem integradora defendida por Gallouj e Savona (2010).

Quanto à sua manifestação, desde a década de 1990, a inovação passou a integrar as discussões sobre a administração pública no contexto da exigência de modernização da máquina pública (FARAH, 2006), orientada pelos princípios da nova gestão pública e pela busca por eficiência administrativa. Defende-se, assim, que a inovação deve ser institucionalizada pelo setor público para reduzir gastos da administração e garantir a prestação satisfatória de serviços públicos diante da limitação orçamentária (ALBURY, 2005). Assim, tem-se a seguinte problemática: o Estado deve inovar e, naturalmente, promover e alcançar a difusão de suas inovações, mas as teorias da administração pública não contam como sumarização teórica explicativa das dimensões e variáveis envolvidas na difusão de suas inovações. Adotou-se, assim, a pergunta de pesquisa explorada neste estudo:

- Quais critérios teóricos poderiam embasar a avaliação da difusão da inovação em serviços públicos nas iniciativas premiadas pela Enap?

A realização da primeira edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 1996 (hoje intitulado Concurso Inovação no Setor Público), pela Enap se integrou à discussão sobre a reforma administrativa do Estado, cujo objetivo era modernizar o Estado, orientando-o pela eficiência e pelo alcance de resultados (BRESSER-PEREIRA, 2000). 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, mas somente a partir de 1999 adotou critérios de seleção mais rigorosos e prêmios mais atrativos.

Para promover uma discussão crítica acerca dos critérios estabelecidos para a concessão do Prêmio Enap e sua capacidade de diagnosticar não apenas a inovação, mas também sua potencial difusão, esta pesquisa desenvolveu exaustiva revisão de literatura nacional e internacional, com o propósito de sumarizar os fatores teórico-explicativos para a difusão da inovação aplicável a serviços públicos. Propõe-se um modelo teórico-conceitual que é testado junto a especialistas da Enap. Destacam-se, assim, as duas principais contribuições deste estudo com a literatura: 1) a proposição de um modelo teórico-conceitual que sumarize o estado da arte para os fatores explicativos da difusão da inovação aplicável aos serviços públicos; e 2) o teste empírico da manifestação de cada dimensão teórica sob a percepção de especialistas que participam da seleção de casos premiados pela Enap.

DIFUSÃO DA INOVAÇÃO

Para sumarizar o estado da arte da difusão da inovação em sua aplicação aos serviços públicos, este estudo buscou referências no Portal Capes Periódicos e nas bases SPELL e ProQuest, associadas à difusão da inovação em serviços ou à difusão da inovação em serviços públicos por meio das seguintes combinações de palavras-chave: 1) “diffusion” ou “adoption” ou “implementation” ou “sustainability” ou “institutionalisation” ou “routinisation”; 2) “innovation” ou “innovations”; e 3) “public services” ou “public sector” ou “services”.

Os resultados levaram à seleção de dois trabalhos que, aqui, constituem a base para a sumarização. Esses trabalhos consistem em revisões sistemáticas de literatura, realizadas por Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004), para inovação em serviços de saúde, e por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), para inovação no setor público. O primeiro trabalho propõe uma revisão sistemática da literatura acerca das múltiplas influências na adoção e assimilação de inovações em serviços de saúde e foi complementado por Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane (2013). A natureza desse modelo, voltado a uma manifestação setorial de grande especificidade, limita sua aplicabilidade generalizada a serviços públicos – assim, entende-se que consiste mais em um modelo de difusão da inovação em serviços de saúde do que em um modelo de difusão da inovação em serviços generalizável em outros contextos.

O segundo estudo consiste em uma revisão sistemática da literatura sobre a inovação no setor público. Ainda que os autores afirmem que as pesquisas frequentemente abordam a difusão da inovação, a difusão, enquanto etapa, é pouco explicada em seu próprio modelo. Esse parece ser um entendimento comum na literatura: a difusão ocorre, mas sempre de forma não mapeada ou explicada à luz de modelos teóricos. Justifica-se, assim, a lacuna de pesquisa explorada nesse assunto: propor um modelo teórico capaz de especificar as variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos. Para tanto, este estudo considera os dois trabalhos citados e também recorre à literatura original sobre inovação para buscar manifestações adicionais relacionadas à etapa de difusão a ser incorporada ao modelo proposto neste estudo. O Quadro 1 sumariza os conceitos de inovação originais e sua abordagem para a difusão da inovação. Esses conceitos revelam o caráter crucial da etapa de difusão associada à manifestação e confirmação da inovação.

Quadro 1

Conceitos de inovação que contemplam aspectos relacionados à difusão

Conceitos de inovação	Autores	Aspectos da difusão enfatizados
A difusão é crucial para a inovação, de modo que esta atinja todo o 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 e Devece (2010); Borins (2014); Walker (2014)	Ênfase no adotante; no caso de Rogers (1983), no indivíduo adotante. Rogers (1983) 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.	Rogers (1983); Brown e Osborne (2012)	Ênfase na mudança continuada e adaptativa em nível organizacional e individual. A mudança deve estar continuamente se movendo, por meio 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.	Rogers (1983); Walker, Damanpour e Devece (2010)	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 e Kataria (2011)	Ênfase na adoção e não somente na geração de inovação. Admite-se a ideia de "melhoria" junto com a de novidade.
O desenvolvimento e a implementação de um novo produto, serviço, processo, tecnologia, política, estrutura ou sistema administrativo.	Damanpour e Schneider (2006); Walker (2007); Damanpour, Walker e 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 com a de novidade e no âmbito organizacional. Nessa classificação, produtos abrangem bens e serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Difusão da inovação em serviços públicos

Os modelos de Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004) e de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) 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 modelo teórico-conceitual visa a permitir a análise da difusão da inovação em serviços públicos sob uma 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, Robert, Macfarlane 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, também se mobilizam as formulações de autores que tratam da perspectiva organizacional, como Meyer e Goes (1988) e Van de Ven, Polley e Garud (2008), 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 Trisha Greenhalgh e colaboradores se destaca 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 de metanarrativa em revisão sistemática (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004) para a análise da difusão contribuiu mais significativamente para a consolidação de um estatuto teórico-conceitual em difusão da inovação, 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. Esse aspecto, por sinal, 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.

Optou-se pela distinção de etapas validada por Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004) – iniciação/desenvolvimento/implementação –, seguida pela sustentabilidade, uma diferenciação que pode ser caracterizada por rotinização (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004; GREENHALGH, BARTON-SWEENEY e MACFARLANE, 2013) e institucionalização (ALBERTI e BERTUCCI, 2006; GREENHALGH, BARTON-SWEENEY e MACFARLANE, 2013). Além do referencial já apresentado, consideram-se, ainda, os trabalhos de Rogers (1983), Sugarhood, Wherton, Procter et al. (2014), por sua revisita às variáveis originalmente elencadas por Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004), Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane (2013) e Farah (2006), por sua manifestação em serviços públicos. Ademais, 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 2.

Quadro 2

Dimensões e variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos

Dimensões	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, Robert, Macfarlane et al. (2004); Walker (2006); De Vries, Bekkers e Tummers (2016).
	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, reforça o sucesso da implementação e aumenta a probabilidade de rotinização (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004).	Rogers (1983); Van de Ven, Polley e Garud (2008); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004).
	Alinhamento entre 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, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004). Em pesquisa, Borins (2001) concluiu que a inovação no setor público não é precipuamente originária da esfera política, mas dos servidores técnicos da linha operacional dos órgãos.	Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004); Damanpour e Schneider (2008); Walker, Damanpour e Devece (2010).
	Comunicação inter e intraorganizacional em redes	A difusão da inovação 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, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004).	Rogers (1983); Valente (1996); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004).
	Capacidade de assumir riscos	A capacidade de assumir riscos vai determinar a possibilidade da inovação ser assimilada, haja vista que, por mais segura que pareça, há sempre um grau de incerteza nas inovações (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004).	Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004); Brown (2010); Brown e 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 (RASHMAN, WITHERS e HARTLEY, 2009). Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004) mencionam a capacidade de absorver novos conhecimentos como uma capacidade sistematicamente organizacional.	Hartley e Benington (2006); Hartley e Rashman (2007); Rashman, Withers e Hartley (2009); Hartley (2016).
Características da inovação	Adaptação/reinvenção	Capacidade de a inovação sofrer adaptações a contextos locais (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004).	Rogers (1983); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004).
	Complexidade	Corresponde ao grau de dificuldade que os potenciais adotantes apresentam para compreender a inovação (ROGERS, 1983).	Rogers (1983); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004); De Vries, Bekkers e Tummers (2016).
	Vantagem relativa	Indicador que resulta da avaliação da inovação comparativamente ao que antes vigorava e foi substituído. A vantagem pode ser organizacional, econômica e/ou social, por exemplo, e indica a superioridade da inovação (ROGERS, 1983).	Rogers (1983); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004); De Vries, Bekkers e Tummers (2016).
	Compatibilidade	Segundo Rogers (1983, p. 15), trata-se do "grau pelo qual uma inovação é percebida como consistente em relação aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes".	Rogers (1983); Greenhalgh, Robert, Macfarlane et al. (2004); De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

Fonte: Elaborado pelos autores.

MÉTODOS

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa em relação a seus propósitos (BAUER e GASKELL, 2017) para testar empiricamente e descrever a manifestação das dimensões e variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos sumarizados no modelo teórico apresentado. Para tanto, duas principais fontes de coleta de evidências foram mobilizadas: 1) documentos institucionais, submetidos a análise documental; e 2) relatos de especialistas responsáveis por aplicar critérios objetivos na seleção dos casos, que foram obtidos por meio de entrevistas. Para a análise documental, solicitou-se ao comitê gestor do concurso, na própria Enap, acesso a documentos institucionais vinculados à premiação, como os instrumentos normativos internos e aqueles relativos ao concurso.

Para a coleta de relatos representativos da percepção dos especialistas, selecionaram-se membros da avaliação externa do Prêmio Enap, que consistem em servidores seniores, acadêmicos e consultores especializados em inovação do setor público (CAVALCANTE, CAMÕES, CUNHA et al., 2017), a fim de investigar suas percepções a respeito da difusão da inovação, além dos critérios objetivos de avaliação e das orientações que recebem da Enap. Realizaram-se entrevistas conduzidas por um roteiro de pesquisa semiestruturado (RICHARDSON, PERES, WANDERLEY et al., 1999) com o propósito de proporcionar liberdade narrativa ao entrevistado, mas tendo por norte os fatores-chave relacionados à difusão da inovação. O roteiro de entrevistas foi dividido em quatro blocos: 1) identificação do entrevistado e de sua experiência em avaliação da inovação; 2) caracterização da atuação do entrevistado como avaliador externo do Concurso Inovação no Setor Público; 3) critérios de avaliação das experiências participantes do concurso; e 4) grau de conhecimento dos avaliadores sobre a terminologia e os conceitos relacionados à inovação em serviços públicos e à difusão da inovação. As entrevistas foram realizadas entre outubro e dezembro de 2017 com 5 especialistas que compuseram o Comitê Técnico da 20ª edição do Concurso (ano 2015). Seu perfil é descrito no Quadro 3.

Quadro 3

Perfil dos entrevistados

	Formação/atuação profissional atual
Entrevistado 1	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
Entrevistado 2	Doutora em Psicologia Organizacional e do Trabalho. Professora adjunta na Universidade de Brasília (UnB) e atua como assessora especial do Procurador Geral no Ministério Público.
Entrevistado 3	Mestre em Economia e diretor do escritório da Comissão Econômica da América Latina e Caribe (Cepal) em Brasília.
Entrevistado 4	Doutor em Administração e atua no ensino e na pesquisa em Administração Pública na Enap.
Entrevistado 5	Especialista em Gestão de Projetos na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para abordar as evidências obtidas nos relatos e nos documentos, adotou-se a Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2009). Para tanto, definiram-se 3 categorias de análise *a priori* (FLICK, 2004) representativas das dimensões e variáveis sumarizadas no modelo teórico, apresentado no Quadro 2. Assim, testam-se as manifestações empíricas de 2 dimensões explicativas da difusão da inovação em serviços públicos: 1) Características da organização (composta por 6 variáveis) e 2) Características da inovação (composta por 4 variáveis).

ANÁLISE DE CONTEÚDO PARA DOCUMENTOS E RELATOS

Apresentam-se as análises de acordo com as três categorias temáticas definidas *a priori*: 1) papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos; 2) papel das variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos no Prêmio Enap; e 3) limitações da metodologia do Prêmio Enap de inovações em serviços públicos.

Papel da difusão no diagnóstico de inovações em serviços públicos

Esta categoria mapeia a percepção dos especialistas sobre o papel desempenhado pela difusão no processo de inovação analisado pela Enap. Quando perguntados sobre de que forma a difusão é considerada nesse processo, apenas parte dos especialistas consideram que já é contemplada, ainda que subjetivamente. Entre os 5 especialistas, 2 revelam não ter familiaridade com o conceito ou a importância da difusão. Entre os que identificam a difusão como uma etapa crítica da inovação, evidencia-se o reconhecimento da função schumpeteriana (SCHUMPETER, 1985, 2017) da difusão enquanto etapa confirmatória da inovação (no relato, expressa em termos de "institucionalidade") e do valor de troca associado a uma prática inovadora como requisito para sua difusão, esta também uma premissa associada à concorrência schumpeteriana. Um dos entrevistados define que a difusão é importante para o processo de transferência de aprendizado e "*eventualmente, também para a inovação*".

Quadro 4

Falas sobre o papel da difusão no processo de inovação

Entrevistados	Falas
E1	*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.*
E2	*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.*
E3	*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 à prática atual. Alguns 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, a fase onde a difusão é mais praticada é após os resultados serem reconhecidos por um grupo maior, saírem do escopo organizacional.*
E4	*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.*
E5	*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.*

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao analisar os critérios do manual do candidato para a 21ª edição do concurso (ano de 2016), têm-se os seguintes pesos usados para a seleção dos casos: a) inovação (peso 3); b) resultados e/ou impactos (peso 2); c) utilização eficiente de recursos (peso 1); d) parcerias (peso 1); e) participação dos beneficiários (peso 1); f) mecanismos de transparência e controle social (peso 1); g) grau de replicabilidade (peso 1); e h) grau de sustentabilidade (peso 1).

No critério "inovação" (peso 3), segundo Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010), o concurso assumiu o conceito de inovação como desenvolvimento e implementação de mudanças em práticas anteriores, com base na incorporação de novos elementos à gestão pública ou de nova combinação de elementos já existentes, capazes de produzir resultados para o serviço público e a sociedade. Assim, o próprio conceito de inovação e, por conseguinte, o critério "inovação" aplicado pela Enap considera o repertório conceitual e terminológico da difusão da inovação, ainda que em parte. O conceito adotado no prêmio considera a novidade em relação à situação anterior, a implementação da mudança e os resultados alcançados. Nesse critério, de acordo com os especialistas, essencialmente se analisa a vantagem relativa característica da inovação, ou seja, a caracterização da vantagem trazida pela inovação em relação ao que antes vigorava e foi substituído. Assim, em termos de difusão, a forma

direta de diagnosticar tem-se limitado à caracterização da vantagem relativa quanto ao processo ou serviço anterior. Falta, portanto, a incorporação de critérios de detecção de disseminação dos processos ou serviços analisados nos casos.

Termos como "sustentabilidade" e "replicabilidade" são empregados, nos critérios do prêmio, em distintas abordagens conceituais que poderiam estar relacionadas à teoria da difusão da inovação. A revisão de literatura, por exemplo, nos encaminha para a utilização, em pesquisas sobre a gestão pública, de termos como "continuidade administrativa" (NOGUEIRA, 2006), ao lado do termo "sustentabilidade", o qual, além de não ser um termo universal para a difusão da inovação, como reconhece o estudo de Greenhalgh, Barton-Sweeney e Macfarlane (2013), que em sua revisão de literatura incluem os termos institucionalização e rotinização, também pode indicar a discussão acerca da sustentabilidade socioambiental, de maior interesse na atualidade e que é descrito com tal inferência no manual do candidato. O grau de sustentabilidade, de acordo com o manual do candidato,

> [...] mede o impacto das ações e resultados da iniciativa para a sociedade e o meio ambiente. O critério considera o desenvolvimento sustentável sob uma perspectiva integradora, na qual o bem-estar humano e os fatores ambientais e sociais são elementos interdependentes (ENAP, 2016, p. 17).

O critério, embora pareça alinhado à terminologia da difusão, não se refere à institucionalização (ALBERTI e BERTUCCI, 2006) ou à rotinização (GREENHALGH, ROBERT, MACFARLANE et al., 2004) da inovação.

Papel da difusão no diagnóstico 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 da inovação em serviços públicos no contexto do Prêmio Enap. Esses resultados, suas discussões e seus reflexos sobre a teoria são sumarizados no Quadro 5.

Quadro 5

Papel das variáveis explicativas da difusão da inovação em serviços públicos no Prêmio Enap

Dimensões	Variáveis	Aspectos considerados pelos especialistas
Características da organização	Sobra organizacional	• 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	• Relatam que há uma diversidade enorme de ambientes nos quais pode 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 alta administração, gerências intermediárias e líderes envolvidos	• 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 Tribunal de Contas da União (TCU) está utilizando nos acórdãos 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 essa uma variável já utilizada na avaliação e no encontro do critério "participação dos beneficiários".

Continuação

Dimensões	Variáveis	Aspectos considerados pelos especialistas
Características da organização	Comunicação inter e intraorganizacional em redes	• 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, sendo que a organização ou o indivíduo necessitam vender a ideia, na verdade, vender a mudança.
	Capacidade de assumir riscos	• Os entrevistados relatam que essa variável pode criar um problema de comparação. Muitas vezes, a inovação ocorreu porque estava 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 grandes, 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 têm mais chance de dar certo, de ser implementadas, 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	• Os especialistas indicam que se pode ter mais estudos sobre essa 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	• 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 é 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	• 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	• 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 essa característica pode subsidiar melhorias no conjunto de indicadores que é utilizado na avaliação do prêmio.
	Compatibilidade	• 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: Elaborado pelos autores.

Limitações da metodologia do Prêmio Enap de inovações em serviços públicos

Por fim, este estudo buscou identificar, sob a percepção dos avaliadores, quais são as limitações da metodologia de avaliação das experiências inovadoras adotada até então pela Enap. Esses resultados são representados pelas falas selecionadas (Quadro 6). Destaca-se entre os avaliadores o entendimento de que os relatos dos casos, proporcionados 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. Essa é uma limitação que pode ser superada, ainda que parcialmente, por meio da adoção das variáveis explicativas da difusão elencadas no modelo 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 6

Limitações da metodologia de avaliação das experiências inovadoras

Entrevistados	Falas
E1	*"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 o da visita técnica, que apresenta também seus relatórios, mas esses recursos são às 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".*
E2	*"A metodologia de avaliação sempre tem a questão do 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".*
E3	*"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".*
E4	*"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".*
E5	*"Toda metodologia tem limites. Acredito que a metodologia do concurso tem evoluído substantivamente 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 díspar 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 devessem aumentar em frequência e importância no processo todo".*

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo mapear dimensões e variáveis explicativas da difusão da inovação 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. 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 adotado. Revela-se, portanto, que o entendimento da Enap, até então, limita-se à detecção de vantagem relativa imediata.

No tocante à manifestação das variáveis explicativas da difusão sob a percepção dos especialistas, relata-se que as 2 dimensões e a totalidade de suas 10 variáveis associadas foram reconhecidas e tipificadas pelos especialistas, confirmando 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. Nesse sentido, entende-se que as variáveis explicativas do modelo teórico sumarizado neste estudo podem ser úteis à Enap como estratégia para mensurar o potencial de impacto das inovações que concorrem ao prêmio, a maior limitação identificada pelos especialistas. Assim, recomenda-se que a Enap incorpore, em suas futuras avaliações para os casos a ser premiados, as seguintes variáveis associadas à difusão da inovação manifestas neste estudo: Sobra organizacional, Flexibilidade e descentralização, Alinhamento entre alta administração, gerências e líderes, Comunicação inter e intraorganizacional, Capacidade de assumir riscos, Aprendizagem/conhecimento organizacional, Adaptação/reinvenção da inovação, Complexidade da inovação e, por fim, Vantagem relativa e Compatibilidade da inovação.

A partir deste estudo, compõe-se uma agenda de pesquisa orientada a preencher as seguintes lacunas: 1) 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; 2) desenvolver estudos que identifiquem o processo da sustentabilidade como rotinização e institucionalização no âmbito organizacional como estratégia de difusão da inovação no setor público; 3) aplicar as variáveis explicativas da difusão da inovação a casos reais de serviços públicos para testar sua manifestação e capacidade de representação da realidade em distintos contextos organizacionais. Entre as limitações deste estudo, destaca-se o acesso aos especialistas, que constituem população sigilosa e de número reduzido.

REFERÊNCIAS

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

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

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2017.

BLOCH, C. **Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation**. Nordic project 'Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: toward a common statistical approach' ("Copenhagen Manual"). [s.l.]: [s.n.], 2010.

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 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, K.; OSBORNE, S. P. **Managing change and innovation in public service organizations**. New York: Routledge, 2012.

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.

CAVALCANTE, P. et al. (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Ipea/Enap, 2017.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of Management Journal**, v. 34, n. 3, p. 555-590, 1991.

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.; 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, 2008.

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.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DOSI, G. **Mudança técnica e transformação industrial**: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores. Campinas: Unicamp, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Edital Enap 15/2016**. 2016. Disponível em: <https://inovacao.enap.gov.br/21o-concurso/edital/>. Acesso em: 31 mar. 2018.

FARAH, M. F. S. Dissemination of innovations: learning from subnational awards programmes in Brazil. In: ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. (Org.). **Innovations in governance and public administration**: replicating what works. New York: United Nations, 2006. p. 67-75.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. D.; TOMACHESKI, J. A. **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no concurso inovação**: indícios de mudança da gestão no governo federal? Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. (Cadernos Enap, n. 34).

FLICK, U. As narrativas como dados. In: FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004. p. 109-123.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Towards a theory of innovation in services: a state of the art. In: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Ed.). **The handbook of innovation and services**: a multi-disciplinary perspective. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 27-48.

GREENHALGH, T.; BARTON-SWEENEY, C.; MACFARLANE, F. Exploring the diffusion and sustainability of service innovation in healthcare. In: OSBORNE, S. P.; BROWN, L. (Ed.). **Handbook of innovation in public services**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. p. 540-562.

GREENHALGH, T. et al. Diffusion of innovations in service organizations: systematic review and recommendations. **The Milbank Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 581-629, 2004.

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

HARTLEY, J.; BENINGTON, J. Copy and paste, or graft and transplant? Knowledge sharing through inter-organizational networks. **Public Money and Management**, v. 26, n. 2, p. 101-108, 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: Blackwell, 2007. p. 173-192.

HOWELLS, J. Services and innovation and service innovation: new theoretical directions. In: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Ed.). **The handbook of innovation and services**: a multi-disciplinary perspective. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 68-83.

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

METCALFE, J. S.; MILES, I. (Ed.). **Innovation systems in the service economy**: measurement and case study analysis. Berlin: Springer Science & Business Media, 2012.

MEYER, A. D.; GOES, J. B. Organizational assimilation of innovations: a multilevel contextual analysis. **Academy of Management Journal**, v. 31, n. 4, p. 897-923, 1988.

MILES, I. Patterns of innovation in service industries. **IBM Systems Journal**, v. 47, n. 1, p. 115-128, 2008.

CC BY

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais**: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Manual de Oslo**. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Paris: OCDE, 2005.

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.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovation**. New York: Free Press, 1983.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1985.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

SUGARHOOD, P. et al. Technology as system innovation: a key informant interview study of the application of the diffusion of innovation model to telecare. **Disability and Rehabilitation: Assistive Technology**, v. 9, n. 1, p. 79-87, 2014.

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.; GARUD, R. **The innovation journey**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WALKER, R. M. 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.

Elisângela Dourado Arisawa

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8153-5933

Analista no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Mestre em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília – DF, Brasil. E-mail: elisangela.dourado@gmail.com

Marina Figueiredo Moreira

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5052-3975

Pós-doutorado em Business pela University of Nottingham (UK); PhD em Sciences de Gestion pela Université Aix-Marseille (França); Coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (MPA/PPGA/UnB), Brasília – DF, Brasil. E-mail: marinamoreira.adm@gmail.com