

Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?

Elisabete Ferrarezi, Sônia Naves Amorim e João Alberto Tomacheski

Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)

Eduardo Raupp de Vargas

Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?

Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)

A ENAP agradece aos servidores e servidoras inovadores que prestaram relevantes informações e contribuíram para a realização destas pesquisas.

Texto I

Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?

Elisabete Ferrarezi, Sônia Naves Amorim e João Alberto Tomacheski

Texto II

Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)

Eduardo Raupp de Vargas

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna

Mary Cheng

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Editora: Paula Montagner; *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto; *Revisão:* Daniella Álvares de A. Melo, Diego da Silva Gomes, Dominique Ferreira Feliciano de Lima e Roberto Carlos R. Araújo; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Capa:* Maria Marta da R. Vasconcelos; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Vinícius Loureiro.

Coordenadora-Geral de Pesquisa: Elisabete Ferrarezi

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

Ferrarezi, Elisabete

Sustentabilidade de iniciativas premiadas no concurso inovação:

indícios de mudança da gestão no governo federal? / Elaborado por:
Elisabete Ferrarezi, Sônia Naves Amorim e João Alberto Tomacheski.

Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso
Inovação na Gestão Pública Federal (1996 – 2006) / Elaborado por:
Eduardo Raupp de Vargas. – Brasília: ENAP, 2010.

122p. (Cadernos ENAP, 34)

ISSN 0104-7078

1. Serviço Público – Concurso. 2. Serviço Público – Inovação.
I. Ferrarezi, Elisabete. II. Amorim, Sônia Naves. III. Tomacheski, João
Alberto. IV. Vargas, Eduardo Raupp de. V. Título. VI. Título:
Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso
Inovação na Gestão Pública Federal(1996 – 2006). VII. Série.

CDU 35.08

© ENAP, 2010

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Sumário

Apresentação	7
Texto I – Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?	9
Introdução	11
1. Inovação no setor público e sustentabilidade das iniciativas inovadoras	13
1.1 <i>Inovação no setor público</i>	13
1.2 <i>Sustentabilidade das inovações no setor público</i>	15
2. Pesquisa sobre a sustentabilidade das inovações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: 1996 / 2006	21
2.1 <i>Objetivos da pesquisa</i>	21
2.2 <i>Aspectos metodológicos</i>	21
3. Resultados da pesquisa	25
3.1 <i>Sustentabilidade das iniciativas inovadoras</i>	25
3.2 <i>Áreas e instituições a que pertencem as iniciativas em atividade</i>	27
3.3 <i>Tempo de existência das iniciativas</i>	28
3.4 <i>Vínculo profissional do responsável pela iniciativa com a administração pública</i>	29
3.5 <i>Outras variáveis relacionadas à sustentabilidade das iniciativas inovadoras</i>	31
3.5.1 <i>Quanto à origem e autoria das iniciativas</i>	32
3.5.2 <i>Quanto aos impactos da inovação</i>	34
3.5.3 <i>Quanto a mudanças e adaptações sofridas pelas iniciativas inovadoras</i>	37
3.5.4 <i>Quanto à utilização de práticas de apoio e fortalecimento gerencial às iniciativas</i>	38

3.5.5 <i>Percepção dos responsáveis quanto aos fatores favoráveis e ameaças à sustentação de suas iniciativas</i>	41
3.5.6 <i>Quanto à disseminação da inovação</i>	43
4. Considerações finais	45
Anexo A	53
Texto II – Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)	
Introdução	59
1. O Processo de disseminação de inovações	63
1.1 <i>Elementos gerais do modelo de difusão de inovações</i>	63
1.2 <i>O modelo de tradução de inovações</i>	69
1.3 <i>O processo de disseminação de inovações no setor público</i>	72
1.3.1 <i>Modelos de disseminação no contexto do federalismo</i>	72
1.3.2 <i>Fatores condicionantes do processo de disseminação</i>	73
2. Procedimentos metodológicos	76
2.1 <i>Perspectiva teórico-metodológica</i>	76
2.2 <i>A delimitação dos casos analisados</i>	78
2.3 <i>Definição das categorias de análise</i>	82
2.4 <i>Os procedimentos de coleta e documentação de evidências</i>	84
2.5 <i>Os procedimentos de análise das evidências</i>	85
3. Análise da disseminação das inovações	86
3.1 <i>Análise das iniciativas oriundas do primeiro período (1996-1998)</i>	86
3.1.1 <i>Iniciativas disseminadas</i>	87
3.1.2 <i>Iniciativas não disseminadas</i>	92
3.2 <i>Análise das iniciativas provenientes do segundo período (1999-2006)</i>	99
3.2.1 <i>Iniciativas disseminadas</i>	102
3.2.2 <i>Iniciativas não disseminadas</i>	106
Considerações finais	108
Apêndice A – Listagem dos entrevistados	116

Apresentação

Com o término da 11ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 2007, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) considerou oportuno incluir em sua programação o desenvolvimento de pesquisas que, recuperando a trajetória do prêmio, permitissem identificar como ocorrem as inovações no governo federal e quais características desses processos podem criar ambientes favoráveis ou desfavoráveis à geração de inovação, à sua permanência e difusão.

Três pesquisas foram desenvolvidas pela equipe da ENAP, a fim de compreender a dinâmica e os impactos das iniciativas premiadas.

A primeira, publicada no Caderno 32, sobre a trajetória do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, de 1996 a 2006, buscou analisar em que medida as mudanças incidentes sobre a normatização, o conteúdo das inovações e a participação dos órgãos federais, durante esse período, vincularam-se a transformações no âmbito político-administrativo do Estado brasileiro e nas características da gestão pública.

As pesquisas seguintes tiveram como foco a sustentabilidade das iniciativas premiadas e a sua disseminação e encontram-se apresentadas neste Caderno.

O propósito da pesquisa, que trata da sustentabilidade das inovações premiadas de 1996 a 2006, consistiu em identificar o grau de permanência das inovações contempladas no período e explorar as condições que favoreceram a continuidade.

Como resultado mais significativo do estudo, identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas – 71,7% das inovações pesquisadas continuavam ativas quando da realização da entrevista, indicando razoável enraizamento no acervo das instituições federais e sobrepondo-se a mudanças governamentais.

A hipótese é de que a continuidade de inovações por longos períodos de tempo, sob distintas administrações, constitui indício de mudança mais profunda na gestão pública federal, ultrapassando as alterações no plano político e governamental. A pesquisa debate possíveis fatores explicativos para tais mudanças, destacando-se: o papel dos controles sociais e públicos, que restringem a discricionariedade dos governantes; a

disseminação de novas práticas gerenciais impulsionadas pelas reformas administrativas, adaptadas pelos servidores públicos; e o progressivo aperfeiçoamento da profissionalização no serviço público.

A análise focada nas iniciativas ativas, por sua vez, permitiu inferir circunstâncias que parecem favorecer a continuidade, tais como a visibilidade dos resultados alcançados, o envolvimento dos servidores na inovação, a existência de uma liderança ativa e de ambiente institucional que promova o acompanhamento e o ajuste das iniciativas a novos contextos. Para exemplificar essa análise, são apresentados casos extraídos do Banco de Soluções do Concurso Inovação.

A terceira pesquisa teve por objetivo identificar se as ações inovadoras premiadas foram de alguma forma adotadas em outros órgãos, bem como saber qual o alcance da premiação da ENAP na propagação das inovações, considerando que um dos principais objetivos do concurso é o de informar à sociedade acerca de novas formas de gestão que possam ser adaptadas e adotadas.

Constatou-se que houve maior disseminação quando estiveram presentes os seguintes fatores: inserção dos responsáveis pelas iniciativas em redes; capacidade de articulação com a sociedade; respaldo dos usuários pelos resultados alcançados por meio das iniciativas; preocupação em divulgar informações sobre a concepção, gestão e evolução das iniciativas; e sintonia da ação com a prioridade da agenda governamental. Nas experiências que não se disseminaram, o caráter restrito da divulgação e a falta de articulação fora do contexto governamental parecem conferir um grau de isolamento a elas que, mesmo quando obtêm êxito e continuidade, encontram dificuldade na disseminação das propostas.

A análise empreendida apontou o caráter endógeno das inovações selecionadas e mostrou a importância das equipes não só na concepção das iniciativas, mas também na sua continuidade.

Além de gerar conhecimentos sobre as práticas inovadoras premiadas, os resultados apresentados pelas pesquisas têm relevância prática, oferecendo contribuições para orientar os incentivos à inovação no setor público, potencializando os impactos do próprio Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que completa 15 anos em 2010.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

Texto I

Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?

Elisabete Ferrarezi, Sônia Naves Amorim e João Alberto Tomacheski

Introdução

Em 1995, tiveram início os debates sobre a reforma administrativa do governo federal, com a tentativa de instauração de uma nova cultura no setor público. O tema inovação ganhou destaque na agenda da gestão pública brasileira nesse período, sob inspiração dos princípios gerencialistas da Nova Gestão Pública, a qual, em âmbito mundial, propunha a revisão do modelo de gestão do Estado, alicerçando-o na eficiência e na orientação para resultados.

Nesse contexto, surgiram os primeiros concursos de inovação, partindo-se do pressuposto de que a premiação e a consequente divulgação de práticas inovadoras bem-sucedidas de gestão pública atuariam como importantes incentivos para a modernização do setor.

Como escola de governo comprometida com a política de modernização da gestão pública, a ENAP lançou em 1996 o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, desenvolvido com apoio do antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

Em 2009, o concurso chegou a sua 14ª edição. Atualmente, é promovido com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e, para as premiações, conta com o apoio da Embaixada da França, da Cooperação Técnica Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público, da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional e da Agência de Cooperação Internacional do Japão. Desde a criação do prêmio foram contabilizadas 1.309 inscrições e 291 iniciativas premiadas.

Ao longo dos anos, as propostas de reforma administrativa passaram por muitos ajustes no Brasil, abandonando perspectivas reducionistas e aspectos exclusivos do setor privado, dando ênfase a instrumentos fortalecedores da função equalizadora e universalista do Estado. Mantiveram-se, entretanto, como princípios de gestão, a preocupação com resultados, a atenção à qualidade do atendimento ao cidadão, o controle social e a transparência.

Estudo realizado pela ENAP sobre a evolução do Concurso Inovação destaca como as características e as prioridades do prêmio acompanharam essas tendências da gestão¹. Realizado em 2007, esse estudo deu início ao programa de pesquisas da ENAP, que visa apreender a dinâmica das iniciativas inovadoras e avaliar seus resultados e impactos para o aperfeiçoamento do concurso. Como se originam as inovações,

como se mantêm nas organizações e como são disseminadas para outras organizações estão entre as questões importantes a serem respondidas, que podem contribuir para potencializar os resultados das inovações no setor público.

Em continuidade àquele programa, a presente pesquisa tem como objetivo verificar a sustentabilidade, nos órgãos de origem, das iniciativas inovadoras premiadas no período 1996-2006, explorando fatores que contribuíram para essa ocorrência. O texto toma por base os questionários preenchidos eletronicamente e, também, os depoimentos dos responsáveis por algumas dessas iniciativas constantes na pesquisa sobre a disseminação das inovações premiadas.²

Em termos gerais, pretende contribuir para a compreensão do processo de transformação da administração pública, ao longo das últimas décadas, no qual a consolidação de novas práticas pode significar resultados do processo continuado de inovação nos órgãos que integram o Executivo federal.

O documento está dividido em quatro capítulos: o primeiro compõe o marco teórico, a partir do qual foi estruturado o estudo, apresentando abordagens de autores internacionais e nacionais sobre a inovação no setor público e os fatores que interferem na sua sustentabilidade. O segundo demarca os objetivos específicos da pesquisa, o campo de análise e os procedimentos metodológicos utilizados. O terceiro analisa os resultados obtidos pela pesquisa e as possíveis inferências à luz da literatura abordada; também traz alguns casos que exemplificam a análise. O quarto e último apresenta as considerações finais sobre o trabalho desenvolvido.

1. Inovação no setor público e sustentabilidade das iniciativas inovadoras

1.1 Inovação no setor público

Os estudos sobre inovação, em sua origem, foram desenvolvidos no âmbito das políticas de ciência e tecnologia. O conceito tinha caráter restrito à inovação tecnológica e era equiparável à invenção, implicando originalidade. O estímulo à inovação era considerado como inerente às organizações privadas, movido pela competição e busca da maximização de lucros vigentes no ambiente de mercado.

Com a emergência nos anos 1990 dos princípios da Nova Gestão Pública, propondo tornar as organizações públicas mais *accountables*, por meio de mecanismos de controle de resultados e uso de indicadores para mensuração de desempenho e eficiência, a inovação passou a ser percebida como algo compatível com a gestão pública, sob motivações distintas dos estímulos do mercado.

Nesse contexto, estudos sobre características e fatores propulsores da inovação no setor público e sobre a dinâmica das iniciativas inovadoras multiplicaram-se, assim como concursos e premiações de inovação no governo, destinados a incentivar a geração e a difusão de inovações nos órgãos públicos, com a finalidade de elevar o nível de governança e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O conceito de inovação adotado adquiriu maior abrangência e flexibilidade, deixando de privilegiar a invenção e a tecnologia, passando a incluir tanto produtos como processos, não só mudanças radicais, mas também incrementais.

Assim, estudiosos como Alberti e Bertucci, ao explorar questões conceituais relacionadas a boas práticas e inovações em governança, consideram que a inovação não é uma solução completa e fechada, mas uma solução aberta, transformada pelos que a adotam. Para os autores, a inovação nos governos pode envolver:

A incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Inclui novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas (ALBERTI; BERTUCCI, 2006, p.5).

Outra fonte de estudos importante é o Projeto de Pesquisa Publin que, com apoio da Comissão Europeia, vem-se destacando pelos estudos sobre o setor público. Em um de seus relatórios, Koch e Hauknes (2005, p.4) afirmam que os estudos sobre o desenvolvimento de novos produtos, novos processos de produção e comportamentos no setor privado contribuíram para a compreensão de muitos dos processos subjacentes à mudança econômica e social nas economias modernas. Ressaltam, não obstante, que um aspecto das sociedades modernas ausente nessa análise é o que diz respeito ao conjunto de instituições que conformam o setor público. Setor este visto ora como estrutura regulatória para atividades de inovação, ora como fornecedor relativamente passivo de insumos para a inovação no setor privado, ou como usuário passivo de inovações (em tecnologias e serviços) produzidas no setor privado.

Os autores consideram um paradoxo que a literatura sobre a inovação socioeconômica tenha negligenciado o setor público, considerado primordial nas economias europeias e, do ponto de vista tecnológico e social, fonte de genuíno processo de inovação.

De acordo com Koch e Hauknes:

a inovação no setor público pode incluir produção de coisas materiais ou produtos, mas envolve, mais frequentemente do que no setor privado, a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública (KOCH; HAUKNES, 2005, p.7).

Em muitos casos, a inovação é produto final de um processo em que entidades públicas e privadas interagem e cooperam.

A inovação no setor público tem por origem um problema a ser resolvido ou oportunidade de aprimorar produtos ou serviços. Nesse processo, que leva ao desenho de novos modelos e à decisão de implementá-los, é preciso que o ator disponha de autonomia.

A inovação é vista como um processo de mudança no repertório de ações da organização:

É a implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais, no contexto da atividade em consideração [...]. É fazer algo de forma diferente e deliberadamente, a fim de atingir certos objetivos, e a razão de fazer isto é modelada pelo ambiente do indivíduo. (KOCH; HAUKNES, 2005, p.9).

Os autores esclarecem que para que a inovação seja bem-sucedida deve ser entendida e aceita, o que inclui aprendizagem. Nesse sentido, a geração de informação, sua transmissão e recepção têm papel importante em qualquer teoria da difusão e impacto da inovação.

Tomando como base as abordagens desses e de outros estudiosos da inovação no setor público, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal adotou como conceito de inovação, a partir de 2007, as mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade.

A ENAP considera que essa definição se adapta às características das instituições brasileiras e é adequada ao contexto do país, pois reconhece o valor das pequenas mudanças na geração de um ambiente institucional de inovação na gestão federal, a longo prazo.

1.2 Sustentabilidade das inovações no setor público

Em geral, a questão da sustentabilidade das inovações é tratada em meio às análises do processo bem-sucedido de desenvolvimento de uma inovação e dos fatores que favorecem sua adoção na organização.

Para Alberti e Bertucci (2006, p.11), a sustentabilidade ocorre quando a inovação passa a ser institucionalizada, em vez de estar ligada a uma pessoa particular. Constituem fases do processo de inovação:



Osborne e Brown (2005, p.218) concordam que “promover um clima receptivo à mudança e inovação e manter em andamento o momento de mudança e inovação são elementos críticos na equação da mudança”. E destacam que os modelos tradicionais de inovação tenderam a operar sob a premissa de mudança planejada. Entretanto, num contexto de

mudança contínua, a inovação nem sempre ocorre de forma planejada: “A mudança continuada é adaptativa e é uma resposta a condições de incerteza no ambiente externo. A noção de planejar uma série de etapas e passos como parte de uma iniciativa de mudança não é apropriada neste tipo de contexto”.

Nesse sentido, ressaltam que diferentes tipos de mudança requerem diferentes estratégias para sustentar o momento de mudança; reconhecendo, não obstante, que todos os programas de mudança são suscetíveis de disfunção, paralisação e fracasso.

Iniciativas de mudança emergente e continuada podem necessitar de adoção de algum grau de estrutura formalizada; enquanto iniciativas de mudança planejada podem necessitar da incorporação de algum grau de flexibilidade para levar em conta eventos e resultados não esperados (OSBORNE; BROWN, 2005, p.219).

Sobre os fatores que contribuem para a sustentabilidade da inovação, Alberti e Bertucci (2006, p.11) reportam-se a Galimberti, que afirma: “uma vez que se identifica que uma inovação funciona e que os riscos agora são menores, a inovação pode espalhar-se bem mais rapidamente e muitas vezes é aperfeiçoada e expandida”.

Consideram-se os seguintes fatores como críticos para a construção de um ambiente fortalecedor da inovação:

- Existência de liderança efetiva;
- Cultura organizacional que dá suporte à mudança;
- Promoção de trabalho em equipe e de parcerias;
- Promoção de aprendizagem permanente das equipes para atualização de suas competências;
- Promoção de diversidade e diferentes modos de pensar;
- Monitoramento da implementação da inovação;
- Troca de conhecimentos e participação em redes;
- Viabilidade e sustentabilidade;
- Construção de confiança, legitimidade e parceria;

O tipo de liderança afeta a sustentabilidade da inovação.

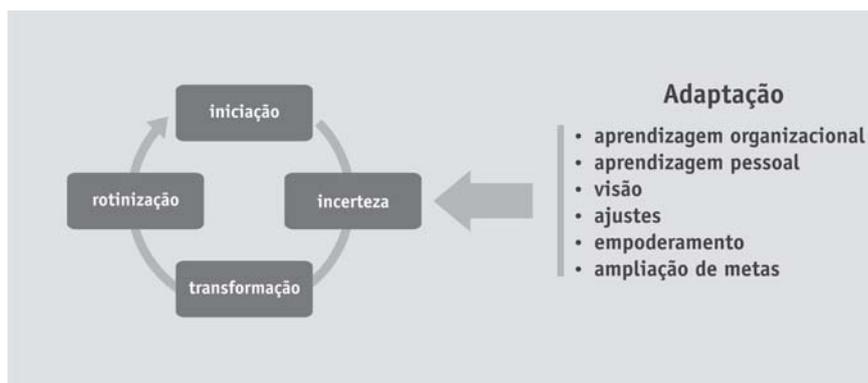
Se a inovação é baseada em um líder e não é institucionalizada, a inovação morrerá quando houver mudança de liderança. O papel de um líder efetivo é, assim, o de construir capacidade e distribuir responsabilidade e autoridade, para que a inovação introduzida possa sobreviver à sua saída (ALBERTI; BERTUCCI, 2006, p.12).

Em um posicionamento similar, Osborne e Brown (2005, p.220) consideram que para sustentar iniciativas de mudança há necessidade de respostas mais sofisticadas do que as necessárias para provocar a mudança. Assim, é preciso que a comunicação da mudança seja de mão dupla; haja uma liderança capaz de reconhecer a importância de construir capital social organizacional para auxiliar a sustentação dos esforços de mudança; e haja redes, em vez de hierarquias, que transmitam melhor os resultados da mudança, e sistemas de recompensa que apoiem a mudança desejada.

Procedimentos formais e sistemáticos, embora criem consistência da ação e respostas previsíveis, também rotinizam e estancam as atividades, por isso:

A mudança deve estar continuamente se movendo, através de um ciclo de iniciação, incerteza, transformação e rotinização. O processo transformacional acontece no nível organizacional e individual e é baseado em um mix de aprendizagem organizacional e pessoal e em uma abordagem de adaptação que combina aprendizagem, *empowerment*, visão, ajuste estratégico entre ambiente e organização e um compromisso com metas maiores. O fracasso nas iniciativas de mudança ocorre quando há uma má combinação entre a estratégia de mudança escolhida e a habilidade dos membros da organização em absorver e entender o esforço. (OSBORNE; BROWN, 2005, p.221).

Veja a ilustração desse processo de transformação contínua:



Outra abordagem semelhante da dinâmica da mudança é desenvolvida por Cortázar (2006, p. 48-49). O autor entende que as ações que compõem a prática inovadora resultam do desenho e do planejamento dos que a iniciaram; mas as direções que essas ações tomam não correspondem totalmente ao previsto, porque os atores estão imersos em estruturas institucionais e eventos que ele denomina de “situação em movimento”, e que variam de acordo com o contexto

mais amplo, envolvendo fatores políticos, institucionais e ideológicos. Esses eventos forçam os atores a revisar o foco e a modificar a direção planejada para as ações, a fim de torná-las viáveis e de permitir aos atores alcançarem resultados esperados.

A mesma preocupação de compreender a dinâmica das inovações no setor público provém de Koch e Hauknes (2005, p.12), que analisam os processos internos de reação suscitados pela inovação, nos quais ocorrem a interpretação cognitiva, a reformulação e a avaliação do conjunto de informações pelos agentes.

Outra fonte de aprendizagem provém dos contatos da organização com seus usuários; nesse aspecto, as organizações privadas apresentam vantagens em relação aos órgãos públicos, já que a interação com os clientes para captar seus interesses e satisfação é permanente e condição para sua sobrevivência. No setor público essa interação ocorre geralmente com o pessoal da ponta, mas não há *feedback* suficiente com o gerente intermediário e com níveis mais altos da hierarquia, o que prejudica o processo de aprendizagem de todo o sistema e dificulta ajustes nas inovações.

Essa abordagem da inovação caracteriza-se como “interativa e sistêmica”, em que a inovação é estruturada e as decisões dos atores provêm da análise de custos e de vantagens da mudança para a organização em seu contexto. As expectativas de futuras recompensas, por parte do ator, podem ou não ser confirmadas e fornecem insumos para suas posteriores decisões. A confirmação dessas expectativas, por sua vez, leva algum tempo após a inovação; nesse intervalo temporal, entre expectativas e consequências, encontra-se a chave ou incentivo para prosseguir. Por isso, dizem, a inovação tem de ser vista em um contexto de incerteza, que inclui fatores sobre os quais não são possíveis expectativas completas³. Assim, as atividades inovadoras deveriam ser vistas como exploratórias e condicionais.

Em um enfoque similar, Klingner (2006, p.55-59) considera que a adoção de inovações é um processo complexo, envolvendo a aprendizagem organizacional e a gestão do conhecimento. Difusão e adoção de boas práticas dependem da clara compreensão dos mecanismos envolvidos na transferência e das variáveis de contexto que afetam sua boa implementação. Seu sucesso, afirma, depende mais de diretrizes do que de uma caixa de ferramentas e essas diretrizes devem garantir um cronograma de longo prazo para acomodar mudanças na cultura organizacional e aprendizagem, assim como assegurar uma postura adaptável, flexível e incremental ao processo de adoção e difusão.

Klingner conclui afirmando que a adoção da inovação implica, entre outras coisas, uma política interna favorável, apoio da liderança,

envolvimento de grupos de apoio, fundos adequados, um plano adequado de transferência, e também a capacidade da organização de adaptar-se constantemente às mudanças de circunstâncias internas e externas.

No Brasil, um estudo sobre continuidade e disseminação de inovações foi desenvolvido por Farah (2007), a partir de pesquisa realizada em 2004 sobre as experiências inovadoras desenvolvidas na gestão pública subnacional e premiadas, entre 1996 e 2002, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV e Fundação Ford. Esse estudo sobre inovações em programas de governos locais e de nações indígenas aponta três prováveis fatores que explicariam a continuidade das inovações:

- O grau de envolvimento de diversos atores em sua formulação (enraizamento), implementação e acompanhamento ou controle (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE; 1998 *apud* FARAH, 2007, p.7);
- Os resultados obtidos pelos programas e o seu reconhecimento pela comunidade;
- A visibilidade da inovação associada ao prêmio, que pode reforçar o seu prosseguimento.

Tais fatores podem favorecer a continuidade da inovação mesmo quando ocorrem mudanças no contexto, como é o caso de eleições em governo locais. Em especial, refere-se à premiação e à divulgação do prêmio, fazendo com que ocorra um mecanismo de controle social da administração, a qual passa a funcionar como elemento de pressão para a continuidade de programas bem avaliados, possibilitando a superação da cultura da descontinuidade.

Embora tal estudo tenha sido realizado com base na premiação de governos locais, os resultados quanto à prevalência de continuidade das iniciativas inovadoras guardam semelhança aos obtidos na presente pesquisa, aspecto esse que será abordado no capítulo três. Esses resultados apontam para a hipótese de que a continuidade de inovações por longos períodos de tempo, sob administrações distintas, constitui indício de mudança mais profunda da gestão pública federal, delineando nova tendência e novo comportamento dos servidores e de dirigentes.

2. Pesquisa sobre a sustentabilidade das inovações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: 1996 / 2006

2.1 Objetivos da pesquisa

A abordagem da dinâmica das inovações premiadas por concursos implica dois focos de análise. O primeiro incide sobre a sustentabilidade da iniciativa inovadora no seu órgão de origem, superando mudanças eventuais na organização; o segundo, sobre a capacidade da inovação de ultrapassar as fronteiras da organização e ser transferida para outros órgãos.

Essas são condições importantes para que o processo de inovação seja bem-sucedido e indicam se as premiações estão cumprindo seu propósito mais amplo de contribuir para a modernização do setor público, por meio de estímulo, fortalecimento e difusão de iniciativas inovadoras.

A pesquisa, cujos resultados são apresentados neste texto, teve como objetivo específico identificar o grau de sustentabilidade das inovações premiadas no período 1996/2006, nas organizações que as geraram, e realizar um estudo exploratório sobre as condições que favoreceram essa sustentabilidade, com a finalidade de aprimorar os processos de premiação e os incentivos oferecidos pelos órgãos promotores do concurso.

Como sustentabilidade de uma iniciativa inovadora compreende-se aqui a capacidade de permanência da inovação na organização em que foi produzida, inserindo-se no acervo de práticas da organização, o que, segundo Alberti e Bertucci (2006, p.11) corresponde à sua institucionalização. Esse fato não implica ausência de mudanças na inovação, cuja própria sustentabilidade exige contínuos ajustes para adequar-se às novas necessidades do contexto organizacional e político institucional.

2.2 Aspectos metodológicos

A pesquisa teve como foco de análise o conjunto de ações inovadoras premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, no período entre 1996 e 2006. Esse universo incluía 271 iniciativas, entre 913 inscrições, oriundas de instituições públicas do Poder Executivo federal.

Essas práticas foram premiadas em dois períodos de tempo, nos quais o Concurso apresentou características distintas:

- Primeiro período, de 1996 a 1998;
- Segundo período, de 1999 a 2006.

No primeiro período, o concurso teve por objetivo estimular – mais do que discriminar – as melhores inovações, tendo em vista a prioridade da agenda política em promover as propostas de renovação do setor público por meio da Reforma Administrativa.

As premiações tinham caráter simbólico e atingiam grande número de iniciativas, até 50 por edição. No período de três anos, foram contabilizadas 365 inscrições e 144 iniciativas premiadas, com uma média de 48 prêmios/ano. Em decorrência, algumas dessas iniciativas, por suas próprias características, tinham poucas condições de permanência (FERRAREZI; AMORIM, 2007).

Para assegurar representatividade à amostra do primeiro período e evitar distorção, considerando-se o número elevado de premiadas, foram utilizados os seguintes critérios: a frequência relativa das nove áreas temáticas das iniciativas previstas no Concurso; a participação relativa das instituições premiadas e sua distribuição regional.

No segundo período, de 1999 a 2006, o concurso adotou critérios de seleção mais rigorosos e reduziu a 20 o número de premiações por edição. A partir de 2006 somente as 10 melhores iniciativas passaram a ser premiadas. Os prêmios tornaram-se também mais atrativos, com apoio de cooperações internacionais, o que tornou o processo mais competitivo e capaz de atrair práticas mais condizentes com os critérios de inovação e, em consequência, com melhores condições de sustentabilidade nas suas organizações. Nesse segundo período, houve 548 inscrições e 127 iniciativas premiadas.

Considerando essa situação diferenciada entre os dois momentos, e a fim de evitar sobre representação de iniciativas do primeiro período, chegou-se à seguinte seleção de práticas inovadoras que seriam pesquisadas:

- Para o período 1996-1998, amostra de 11 iniciativas (7,6% das premiadas no período);
- Para o período 1999-2006, incluiu-se o universo das iniciativas premiadas, totalizando 127 iniciativas.

Foram selecionadas, assim, 138 iniciativas para análise, equivalentes a 50,9% do total de premiadas (271 iniciativas) em todo o período analisado (1996 a 2006), o que é uma amostra significativa.

A pesquisa foi desenvolvida em duas fases: a primeira procurou coletar informações básicas sobre a situação de cada uma das 138 iniciativas,

para atualização do cadastro; a segunda buscou colher informações mais detalhadas das iniciativas ativas, com aplicação de questionário eletrônico elaborado pela ENAP.

Na primeira fase, utilizando-se ligações telefônicas e meios eletrônicos, foram retomados os contatos com as instituições responsáveis pelas iniciativas premiadas para identificar se ainda estavam em funcionamento e, em caso positivo, o nome do atual responsável pela iniciativa, seu e-mail e telefones.

A segunda fase teve como público-alvo as práticas que ainda estavam ativas e destinou-se a colher informações mais detalhadas por meio de questionário autoaplicável, utilizando o programa *Lime Survey*, instalado no site da Escola.

A aplicação de questionário incidiu apenas sobre as iniciativas em atividade. Esse fato impede a comparação entre ações ativas e extintas. Para oferecer uma contra-hipótese, sugere-se que o aprofundamento da situação das iniciativas inovadoras extintas seja tema de pesquisa futura.

Os dados obtidos das práticas ativas permitem identificar situações que são comuns ou preponderantes na maior parte das iniciativas que tiveram continuidade. Isso possibilita levantar algumas hipóteses, com apoio nas análises teóricas e em caráter exploratório, sobre situações favoráveis à sustentabilidade das inovações.

Composto de 18 questões, a maior parte de múltipla escolha, o questionário foi elaborado visando apreender fatores responsáveis pela sustentabilidade da iniciativa, utilizando como parâmetro o referencial teórico descrito na primeira parte deste trabalho, o qual destaca a relação da sustentabilidade das inovações com:

- Origem da inovação;
- Características da liderança;
- Processamento e transmissão interna das informações sobre a inovação;
- Planejamento e monitoramento da inovação;
- Capacidade de adaptar as inovações às novas circunstâncias do ambiente;
- Capacitação da equipe;
- Visibilidade conferida pelo prêmio Inovação.

Nesse sentido, as questões contemplaram os seguintes temas: razão que deu origem à inovação; de quem partiu a iniciativa; tempo de existência; envolvimento do pessoal da instituição; vínculo profissional do responsável com a administração pública; apoio da chefia; ações gerenciais utilizadas em apoio à iniciativa (documentação,

planejamento, capacitação etc.); evolução da iniciativa (mudanças, ajustes); autopercepção dos fatores favoráveis e das ameaças à continuidade da iniciativa; resultados obtidos; e conhecimento sobre a disseminação da inovação.

3. Resultados da pesquisa

3.1 Sustentabilidade das iniciativas inovadoras

O recadastramento das 138 iniciativas, conduzido durante a primeira parte da pesquisa, coletou as seguintes informações:

- 99 iniciativas estavam ativas.
- 10 estavam oficialmente extintas.
- Não se obteve informação a respeito de 29 iniciativas.

As 99 práticas inovadoras ativas representam 71,74% das iniciativas investigadas, o que configura um grau de sustentabilidade elevado, considerando-se que no período analisado houve três mudanças de governo na esfera federal. A descontinuidade administrativa teve baixa incidência nessas inovações fator importante de mudança que precisa ser compreendido.

As 10 ações reconhecidamente extintas representam apenas 7,25 % das iniciativas investigadas. E as 29, das quais não se conseguiu nenhuma informação, representam 21,01% do total das investigadas. É importante ressaltar que, nesse conjunto, podem existir tanto práticas extintas quanto iniciativas desdobradas em outras, com outra denominação, o que pode ter dificultado a sua localização.

Tabela 1: Iniciativas que participaram da pesquisa sobre sustentabilidade (1996-2006)

Situação das iniciativas pesquisadas	N.	%
Iniciativas ativas	99	71,74
Iniciativas extintas	10	7,25
Iniciativas sem informação	29	21,01
Total	138	100

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Entre as iniciativas não encontradas, a maior proporção (33%) pertence à amostra do primeiro período, contra 20% das não encontradas pertencentes às iniciativas investigadas no período mais recente, o que pode ser compreendido em função do maior tempo transcorrido desde sua premiação, dificultando a obtenção de informações.

O questionário eletrônico foi enviado às 99 iniciativas ativas, mas sete delas não forneceram endereços válidos para o envio. Assim, o questionário chegou a 92 das 99 iniciativas ativas. Obteve-se resposta de 69 dos 92 questionários enviados, um índice de retorno de 75%, considerado representativo.

O resultado em relação à alta continuidade das iniciativas investigadas (71,74% das 138 práticas inovadoras) é próximo ao resultado da avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania realizada em 2004, que tinha como um de seus objetivos verificar a continuidade dos programas premiados e a disseminação das experiências de governos locais e de nações indígenas. Dos 139 programas investigados, 121 (87,05%) continuam existindo, sendo que 16 (11,51%) foram interrompidos. Desses 16, quatro, embora não sejam mais desenvolvidos como programas governamentais, ainda continuam ativos, mas sob a gestão de organizações não governamentais (FARAH, 2007).

É razoável supor alguns fatores que contribuíram para prevalência da continuidade das iniciativas, mesmo com mudanças de gestão nos governos por ocasião das eleições. À medida que o processo de democratização brasileiro avançou, as políticas públicas passaram por um processo de institucionalização, reduzindo o risco de descontinuidade devido, possivelmente, às exigências legais das políticas públicas, ao controle social de políticas públicas e aos controles da administração pública federal.

Podem ter auxiliado, ainda, a adaptação e a incorporação de propostas das gerações de reformas administrativas amplamente disseminadas. Assim, teria contribuído o reconhecimento dos dirigentes em relação à importância da gestão para obtenção de resultados efetivos, à visibilidade pública, à proximidade com as demandas sociais, à responsabilização dos servidores públicos, além dos planos de transição de governo no governo federal.

Outro fator provável é o resultado de políticas de profissionalização do serviço público, com a realização mais frequente de concursos para a ocupação de cargos, e da valorização da capacitação, o que possibilitou que políticas e programas fossem tratados como assuntos de Estado e não apenas de governo.

Não é possível estender para todos os programas essa prevalência de sustentabilidade das iniciativas inovadoras. Entretanto, por apontar uma mudança significativa no setor público, as evidências devem ser testadas em outras pesquisas, para confirmação ou não de uma característica que marcou políticas e programas governamentais durante muito tempo no Brasil.

3.2 Áreas e instituições a que pertencem as iniciativas em atividade

As 69 iniciativas que responderam ao questionário pertencem a 14 ministérios (ver Anexo A). O Ministério da Educação participou com 17 iniciativas; os ministérios da Saúde e das Comunicações, com 10, cada; o Ministério da Fazenda, nove; os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e o de Minas e Energia, com quatro cada; os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o da Defesa e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apresentaram três cada. A Presidência da República participou com duas iniciativas. E os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego participaram com uma iniciativa cada⁴.

As 69 ações premiadas pesquisadas estão distribuídas nas seguintes áreas temáticas: 24,6% na área planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional; 17,4% no atendimento ao cidadão; 14,5% na área gestão da informação e melhoria dos processos de trabalho; 8,7% em gestão e desenvolvimento de pessoas e outros; 7,2% em arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas; e 4,3% em avaliação e monitoramento de políticas públicas (Tabela 2).

Tabela 2: Distribuição das iniciativas que responderam ao questionário, segundo áreas temáticas

Áreas temáticas	N.	%
Planejamento, gestão e desempenho institucional	17	24,6
Atendimento ao cidadão	12	17,4
Gestão da informação	10	14,5
Melhoria dos processos de trabalho	10	14,5
Gestão e desenvolvimento de pessoas	6	8,7
Outros	6	8,7
Arranjos institucionais para coordenação e implementação de	5	7,2
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	3	4,3
Total	69	100

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

3.3 Tempo de existência das iniciativas

Na identificação das iniciativas ativas buscou-se, em primeiro lugar, verificar o tempo de existência da prática inovadora no órgão no momento da pesquisa, realizada de dezembro de 2007 a fevereiro de 2008. Conforme a tabela 3, metade das iniciativas encontrava-se concentrada, à época, na faixa de 4 a 8 anos: 35 iniciativas (50,7%).

Nesse intervalo, os ministérios que possuem o maior número de inscrições premiadas são o da Educação e o das Comunicações, com sete iniciativas cada. O da Fazenda aparece na terceira colocação, com seis iniciativas premiadas, seguido pelo Planejamento, com quatro, e pelo da Saúde, com três. Na sequência estão os ministérios de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com duas iniciativas cada. Os outros órgãos contam com uma inscrição premiada de 4 a 8 anos: os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Defesa, do Meio Ambiente e a Presidência da República.

Verificou-se também alto índice de iniciativas na faixa de idade entre 8 e 12 anos, somando 16 ações (23,2%), destacando-se o Ministério da Saúde, com cinco delas, seguido pelo Ministério da Educação (três) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, duas. Os demais ministérios tiveram, cada, uma iniciativa premiada que possuía entre 8 e 12 anos.

Apurou-se que apenas 11 iniciativas (15,9%) eram as mais jovens, com até quatro anos de existência. O Ministério da Educação participou com quatro delas; o da Saúde e o das Comunicações, com duas cada; o da Fazenda, o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Presidência da República participaram com uma cada.

As práticas inovadoras mais antigas, acima de 14 anos, somam cinco práticas inovadoras (três do Ministério da Educação, uma do Ministério da Fazenda e uma do Ministério da Defesa); e na faixa de 12 a 14 anos, apenas duas iniciativas, do Ministério da Defesa e do Ministério de Minas e Energia.

A diminuição do número de iniciativas ao longo do tempo de existência pode indicar um ciclo de vida e morte para as inovações. Possivelmente, o problema que deu origem à inovação tenha sido resolvido, e as organizações não foram capazes de continuar promovendo o ciclo de mudanças. A inovação também pode ter sido superada tecnologicamente. O interessante seria aprofundar a relação entre as iniciativas mais antigas e o tipo de organização que consegue sustentar o ciclo das mudanças.

Esses dados demonstram razoável enraizamento das inovações nas instituições federais, permitindo levantar hipóteses sobre condições que favoreceram sua permanência no órgão, o que discutiremos nos próximos tópicos.

**Tabela 3: Distribuição das iniciativas pesquisadas:
Ministério e tempo de existência**

Ministérios	Tempo de existência da iniciativa								Total
	Até 4 anos	% faixa até 4	Entre 4 e 8 anos	% faixa entre 4 e 8 anos	Entre 8 e 12 anos	%Faixa entre 8 e 12 anos	Entre 12 e 14 anos	Acima de 14 anos	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-	-	1	2,86	2	12,50	-	-	3
Ministério da Defesa	-	-	1	2,86	-	-	1	1	3
Ministério da Educação	4	36,36	7	20,00	3	18,75	-	3	17
Ministério da Fazenda	1	9,09	6	17,14	1	6,25	-	1	9
Ministério da Previdência Social	-	-	-	-	1	6,25	-	-	1
Ministério da Saúde	2	18,18	3	8,57	5	31,25	-	-	10
Ministério das Comunicações	2	18,18	7	20,00	1	6,25	-	-	10
Ministério de Minas e Energia	-	-	2	5,71	1	6,25	1	-	4
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-	-	2	5,71	1	6,25	-	-	3
Ministério do Meio Ambiente	-	-	1	2,86	-	-	-	-	1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	-	-	4	11,43	-	-	-	-	4
Ministério do Trabalho e Emprego	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Presidência da República	1	9,09	1	2,86	-	-	-	-	2
N. Total de iniciativas	11	100,00	35	100,00	16	100,00	2	5	69
% Total	15,9	-	50,7	-	23,2	-	2,9	7,2	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

3.4 Vínculo profissional do responsável pela iniciativa com a administração pública

A pesquisa buscou informações sobre o atual responsável pela iniciativa e respondente da pesquisa, no que se refere ao seu vínculo profissional com a administração pública federal, e sobre o tempo em que participa e/ou responde pela iniciativa. Com isso, buscou apreender a sua inserção no setor e o envolvimento com a iniciativa inovadora analisada.

Constata-se, pela tabela 4, que apenas 15,9% dos respondentes se vinculam de forma temporária à administração federal – esse item engloba cessão por órgão da administração estadual ou municipal, outras formas de contrato, cargo comissionado etc.

O mais importante, porém, é que a maioria dos atuais responsáveis pela iniciativa (81,2%) vincula-se de forma permanente à administração federal e teve alguma participação anterior na iniciativa, envolvimento

que, segundo Farah (2007) e Klingner (2006), constitui importante fator na continuidade da inovação.

Tabela 4: Vínculo funcional do responsável pela iniciativa

Vínculo com a administração pública	N.	%	% Acumulado
Servidor de carreira da Administração Pública Federal	56	81,2	81,2
Servidor de carreira da administração pública estadual ou municipal (cedido)	2	2,9	84,1
Sem vínculo (cargo comissionado, contrato temporário, consultor, etc.)	11	15,9	100,0
Total	69	100,0	

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Os responsáveis pelas iniciativas, à época do desenvolvimento da inovação, foram capazes de criar condições na própria equipe para que a ação se institucionalizasse. Isso é evidenciado pelos 73,9% de pessoas que eram responsáveis pelas iniciativas, no momento de responder essa pesquisa, e que trabalhavam nela desde a sua criação, sendo o responsável direto (47,8%) ou membro da equipe (17,4%) (tabela 5).

Isso reforça a hipótese de que a sustentabilidade da inovação está ligada ao estilo de liderança, que possui determinadas competências, como visão de longo prazo e capacidade de mobilizar os servidores sobre a importância e os resultados da mudança. O vínculo profissional com o setor público permite que a iniciativa tenha acompanhamento constante na trajetória dos projetos.

Nas iniciativas analisadas, o investimento na equipe e o seu envolvimento com a inovação gerada parecem ter sido fatores que contribuíram para a sustentabilidade. Esse processo envolve aprendizagem pessoal uma vez que a inovação tem de ser entendida e aceita pelos indivíduos, para que eles possam comprometer-se com sua defesa. À medida que a equipe cria capacidade de transformar a inovação, haverá maior probabilidade de ela se institucionalizar, pois o ciclo de mudança é atualizado.

Tabela 5: Tempo de participação do responsável na iniciativa

Situação do responsável	N.	%	% acumulado
É responsável pela iniciativa desde sua criação	33	47,8	47,8
Participava da equipe desde a criação da iniciativa	12	17,4	65,2
Participava da equipe antes de tornar-se responsável	6	8,7	73,9
Não participava da equipe	15	21,7	95,7
Resposta inválida	3	4,3	100,0
Total	69	100,00	

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

É provável que o modelo de gestão adotado pelas instituições a que pertencem essas lideranças tenha investido no desenvolvimento de competências da equipe e no planejamento contínuo da mudança, o que pode ter auxiliado sua sustentação. Porém, seria necessário verificar qual a incidência de vários aspectos naquele ciclo, como a estrutura de incentivos aos servidores envolvidos na mudança; o investimento em capacitação, no planejamento estratégico e na avaliação; a participação da equipe no planejamento; o grau de democracia nas decisões de gestão; as características da cultura organizacional; a existência de formas de gestão do conhecimento etc.

Por enquanto, é possível afirmar, com base nos autores pesquisados, que a gestão e o ambiente institucional em que se desenvolvem as inovações impactam fortemente na sustentabilidade, mais até do que no momento da sua criação, por auxiliarem a sustentação dos esforços de mudança.

3.5 Outras variáveis relacionadas à sustentabilidade das iniciativas inovadoras

Na busca de elementos que tiveram influência na sustentabilidade das iniciativas, coerentes com a bibliografia sobre o tema, foram investigadas as seguintes variáveis:

- Origem da iniciativa (justificativa e autoria);
- Percepção dos impactos produzidos pela iniciativa inovadora;
- Mudanças e adaptações sofridas pela iniciativa; e

- Ações de sustentação e fortalecimento gerencial desenvolvidas no órgão em benefício da iniciativa.

A análise possibilitou as seguintes ponderações:

3.5.1 Quanto à origem e autoria das iniciativas

Como se pode verificar na tabela 6, a maior parte das iniciativas inovadoras (33,3%) teve por finalidade resolver um problema permanente da instituição e apenas 7,2% delas buscaram a resolução de um problema emergencial. Essa situação indica que as organizações investiram no planejamento das inovações e estiveram menos a reboque das contingências, o que pode ter contribuído para a iniciativa ter obtido apoio interno da organização.

A esse fator se agrega o fato de 17,4% das iniciativas atenderem à demanda dos próprios servidores do órgão e, na mesma proporção, a reivindicações do público-alvo, o que garante, respectivamente, o envolvimento do público interno e o apoio do público externo, fatores significativos para a consolidação da iniciativa.

Verificou-se ainda que as iniciativas atenderam, em menor medida, a determinações de chefias (13,0%) ou a diretrizes de políticas públicas (11,6%).

Tabela 6: Iniciativas pesquisadas segundo finalidade da inovação

Finalidade	N.	%
Resolver um problema permanente da instituição	23	33,3
Atender à reivindicação do público - alvo externo	12	17,4
Atender a uma demanda do público interno	12	17,4
Iniciativa dos superiores (coordenador, gerente, chefe etc.)	9	13,0
Atender às diretrizes de uma política nacional ou implementar normas legais	8	11,6
Resolver um problema emergencial da instituição	5	7,2
Total	69	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Outra questão que contribui para a identificação de fatores favoráveis à sustentabilidade da inovação é a que aponta para a autoria da iniciativa inovadora. Os dados apresentados na tabela 7 permitem verificar a importância da equipe interna da instituição para a criação da iniciativa, apontada por 36,2% dos respondentes. Somadas as autorias das práticas inovadoras das equipes internas (84,1%), reforça-se o argumento de especialistas, que apontam o envolvimento dos servidores como fator significativo para a continuidade das inovações.

Contudo, chama atenção a baixa assimilação de práticas provenientes de projetos de organizações externas. A disseminação da inovação seria um dos pilares teóricos que sustentam as premiações, mas foi apontada apenas por três iniciativas como sendo a origem da prática.

Tabela 7: Autoria das iniciativas pesquisadas

Autoria da iniciativa	N.	%
Da equipe de servidores da instituição	25	36,2
Do dirigente da instituição	11	15,9
De um gerente ou coordenador de equipe	11	15,9
Eu fui o autor da iniciativa	11	15,9
Outra origem	8	11,6
De um outro projeto semelhante, implementado em outra instituição	3	4,3
Total	69	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Em algum grau, a burocracia pública absorveu a modernização apreendida pelas reformas administrativas dos governos, desmitificando sua associação à aversão ao risco e à falta de iniciativas. A disseminação dessas propostas na agenda governamental trouxe um clima de valorização de atitudes empreendedoras, incentivando os servidores a inovar em busca do aperfeiçoamento da gestão. Assim, valores e atitudes ligados ao empreendedorismo foram incentivados, como autonomia, inovação, proatividade, qualidade e responsabilidade.

O pressuposto que envolve essa disposição para a mudança é que os servidores públicos são motivados por objetivos sociais e políticos, que são numerosos, variados e contraditórios. O estudo de Demmke (*apud* CARVALHO, 2009) em países da União Europeia aponta que existe uma natureza e valores diferentes entre os servidores públicos, quando comparados aos trabalhadores do setor privado. A pesquisa constatou que gerentes de serviços públicos aparentam dar menos importância

às recompensas financeiras do que a seus pares no setor privado. O estudo apontou também que pessoas que valorizam mais o auxílio aos outros e dão importância ao fato de serem úteis à sociedade são mais inclinadas a entrar no setor público. E, ainda de acordo com a pesquisa, os servidores são bem mais ativos nas questões públicas do que outros cidadãos.

Caso

Um exemplo de inovação, cujo impulso decorreu, de forma especial, da motivação do corpo técnico e gerencial da instituição e de sua continuidade na execução do projeto, foram as mudanças na estrutura de gestão do laboratório central da Eletronorte (Lacen), iniciativa iniciada em 1997 e premiada pela ENAP em 2001. Segundo entrevista realizada em 2007 com o responsável pela prática, o laboratório foi criado em 1982, mas funcionava de forma pouco dinâmica até 1997. Diante da possibilidade de privatização do setor elétrico e percebendo a necessidade de garantir uma produção sintonizada com a competição tecnológica e um ambiente competitivo, a Eletronorte estimulou todas as unidades regionais a atuarem como unidades de negócio independentes.

Sob a inspiração de outras experiências e com apoio de consultores, a equipe, composta por 32 técnicos à época, desenvolveu um novo modelo de gestão, abandonando o modelo tradicional por setores e passando a uma gestão estruturada por processos, formato validado pela direção da empresa. A inovação traduziu-se na consolidação do sistema de qualidade do Lacen e assegurou requisitos para competência de laboratórios de calibração e posterior credenciamento pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), ampliando serviços e receitas do órgão. A equipe incorporou mais 50 técnicos, sendo que a maioria dos responsáveis pela inovação permaneceu no órgão.

3.5.2 Quanto aos impactos da inovação

É importante considerar que ao solicitar aos respondentes que valorassem os impactos de suas iniciativas, entre os itens listados, a pontuação esteve respaldada na percepção de cada um e na sua própria escala de valores.

Ao apontarem os impactos percebidos como de maior significado e produzidos pela iniciativa inovadora, em uma lista de itens, os

respondentes concentraram-se nos seguintes pontos: melhoria do atendimento aos usuários (57,1%); melhoria dos processos de trabalho (54,3%); mudança na imagem da instituição (51,4%); melhoria na qualidade dos produtos e serviços (48,6%); e maior aproximação com os usuários (47,1%), conforme apresentado na Tabela 8⁵.

Tabela 8: Percepção acerca do impacto da iniciativa

Impactos apontados como “muito importantes” (nota 10)	N.	% em relação ao total de respostas (69)
Melhoria do atendimento aos usuários	40	57,1
Melhoria dos processos de trabalho	38	54,3
Mudança na imagem da instituição	36	51,4
Melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados	34	48,6
Maior aproximação com os usuários	33	47,1
Utilização eficiente de todos os recursos	25	35,7
Aumento da satisfação dos servidores com o trabalho	23	32,9

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

A percepção acerca do impacto das inovações revela que várias propostas de transformação na gestão pública, como direcionamento dos serviços públicos para os cidadãos, foco nos resultados, melhoria do desempenho, eficiência e qualidade dos serviços, foram absorvidas pelos gerentes públicos. É significativo o fato de que o item mais valorado pelos respondentes foi o de “melhoria do atendimento ao usuário de serviços”, o que pode ser indício de uma mudança de atitude do servidor público, cuja atuação estaria mais voltada à sociedade, apontando para a consciência acerca de sua responsabilidade perante o cidadão.

Esse contexto refletiu-se na construção de novos produtos, serviços e processos de trabalho e nas próprias características do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal criado em 1996, que passou a incentivar os servidores a aproveitar oportunidades, gerar novas ideias e transformá-las em práticas de sucesso.

Além disso, destaca-se a percepção de mudança de imagem na instituição e aproximação com os usuários que revelam preocupação com a visibilidade dos resultados das inovações, aumentando a probabilidade de se confirmarem as expectativas de ganhos para a instituição, crucial para as decisões dos dirigentes sobre o prosseguimento da inovação.

Caso

Um exemplo claro de resultados e impactos pode ser visto no Programa Exporta Fácil, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), desenvolvido em 2000 pelo Departamento de Operações e Negócios Internacionais da Empresa, para facilitar a exportação de micro, pequenas e médias empresas. A iniciativa conferiu à rede nacional da ECT o papel de operadora logística, realizando a centralização aduaneira e articulando-se com outros órgãos governamentais envolvidos no processo de apoio às exportações, como a Receita Federal, o Banco Central, a Câmara de Comércio Exterior, entre outros. Com isso simplificou os procedimentos e agilizou o processo para os usuários.

A iniciativa foi premiada pela ENAP em 2003. Em entrevista realizada em 2007, o responsável pela iniciativa informou que o programa vem atravessando governos, devido aos resultados favoráveis, o que deu visibilidade muito grande à ECT. Segundo indicadores, mais de 7 mil empresas já exportaram por meio do Exporta Fácil e a receita da ECT com os negócios internacionais cresceu mais de 140% entre 2000 e 2007. O programa já integra a Iniciativa para Infraestrutura Sul Americana (IISA) e está em implantação em 12 países.

Caso

Outra iniciativa que apresentou impacto significativo foi o Programa Crediamigo, de microcrédito produtivo, implementado pelo Banco Nacional do Nordeste (BNB) desde 1998 e premiado pela ENAP em 1999. O programa foi assumido como projeto estruturante do BNB e apresentou expansão crescente de clientes de microcrédito, especialmente após superar obstáculos legais em 2002 e em 2005. Em 2007, com quase 10 anos de existência, o programa contava com 170 unidades distribuídas no Nordeste, norte de Minas Gerais, norte do Espírito Santo e Distrito Federal, e parcerias com Instituto Nordeste de Cidadania, Sebrae, governos estaduais e muitas prefeituras.

3.5.3 Quanto a mudanças e adaptações sofridas pelas iniciativas inovadoras

Buscando identificar a dinâmica nas inovações ativas, a pesquisa levantou, junto aos respondentes, as principais categorias de mudanças pelas quais passaram as iniciativas durante o seu tempo de existência.

Verificou-se que as mudanças ocorreram, principalmente, por meio da incorporação de outras inovações (37,7%), o que confirma a existência de mudança interativa, e pela expansão da inovação para outros setores (23,2%) – reflexo de disseminação. Mudanças nas práticas de coordenação dos projetos ocorreram em 11,6% das iniciativas. As mudanças nos objetivos e na equipe ficaram com 10,1% cada uma, e no público-alvo, 7,2%, conforme se verifica na Tabela 9⁶. Esses últimos aspectos denotam um ambiente de relativa estabilidade na gestão, o que permitiria planejar as mudanças necessárias ao aprimoramento da iniciativa.

Tabela 9: Principais mudanças que ocorreram na iniciativa desde sua criação

Principais mudanças	N.	%
Incorporação de outras de inovações	26	37,7
Inclusão de outros setores da organização	16	23,2
Mudança nas práticas de coordenação	8	11,6
Nos objetivos	7	10,1
Na composição da equipe	7	10,1
No público-alvo	5	7,2
Total	69	100,00

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

As iniciativas que envolvem sistemas com uso intensivo de tecnologia de informação exigem, por sua natureza, contínuos ajustes ou o desenvolvimento de novas funcionalidades para cumprirem seus objetivos.

As mudanças na iniciativa inovadora fazem parte do ciclo de desenvolvimento. No momento em que se identificam efeitos favoráveis, ela, em geral, é aperfeiçoada e expandida. Seria a “situação em movimento”, segundo Cortázar (2006), ou processo de transformação para Osborne Brown (2005). Nesse sentido, as mudanças contínuas podem ser condição para que a inovação sobreviva ao longo do tempo.

3.5.4 Quanto à utilização de práticas de apoio e fortalecimento gerencial às iniciativas

A pesquisa identificou práticas gerenciais mais usadas na instituição e que favoreceram a consolidação da iniciativa. Constatou-se que as respostas concentraram-se mais no item “inclusão da iniciativa no planejamento estratégico” e no “armazenamento e disponibilidade das informações sobre a iniciativa”, cada uma delas com 34,8% das respostas, conforme Tabela 10⁷.

Caso

O programa Banco de Preços Praticados da área hospitalar do Ministério da Saúde, premiado em 1999, constitui exemplo de aperfeiçoamento contínuo. O programa surgiu como forma de disponibilizar na internet informações de preços que estavam sendo pagos pelos gestores de saúde no Brasil, de forma a orientar as negociações e compras na área pública. Concentrou-se inicialmente nos medicamentos, especialmente nos mais dispendiosos, e enfrentou fortes resistências de fornecedores. Depois de vencer as resistências e mostrar resultados favoráveis, o programa evoluiu, aumentando a abrangência dos produtos, que hoje incluem material médico-hospitalar, produtos de nutrição e dietética e serviços terceirizados. Além disso, ampliou seu alcance ao envolver os gastos de secretarias municipais e estaduais de saúde e de instituições privadas, passando a denominar-se Banco de Preços em Saúde. O banco é de adesão voluntária na maioria dos casos, mas o Ministério da Saúde exige a adesão de hospitais com mais de 300 leitos e na compra de medicamentos especiais adquiridos por secretarias estaduais de saúde. Os órgãos de controle usam o banco como parâmetro de avaliação.

Caso

Outra iniciativa inovadora que vem passando por permanentes aperfeiçoamentos é o Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (Siprev). A iniciativa, premiada em 2002, foi concebida a partir de mudanças no marco legal em 1998, que estabeleceu regras mínimas para a gestão de um sistema próprio de previdência, que tornasse os entes federativos aptos a gerir seus benefícios previdenciários a longo prazo. Num primeiro momento o sistema só oferecia a consolidação dos dados cadastrais e financeiros, sem ser efetivamente um sistema

de gestão. Para os municípios, segundo o gerente entrevistado em 2007, a prioridade do sistema até 2005 era a inserção de dados, a validação e a orientação aos entes federativos. A partir de 2007, após uma série de estudos, foram realizadas melhorias na navegabilidade da ferramenta e agregação dos módulos de concessão de benefícios, de habilitação e manutenção, para transformá-lo em um sistema de gestão. Esses avanços, segundo o responsável, contribuem para dar maior segurança aos entes federativos.

Tabela 10: Ações gerenciais mais usadas na instituição em apoio à iniciativa

Práticas gerenciais da instituição	N.	%
Inclusão da iniciativa no planejamento estratégico da instituição	24	34,8
Informações sobre a iniciativa estão sistematizadas, armazenadas e disponíveis	24	34,8
Adequação da iniciativa aos novos contextos e desafios da organização	12	17,4
Incorporação das ações desenvolvidas na iniciativa em outros projetos da organização	5	7,2
Distribuição de informações sobre a iniciativa na instituição	3	4,3
Subtotal	68	98,6
Não escolheu nenhuma opção	1	1,4
Total	69	100,00

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Observa-se que as organizações que possuem práticas de planejamento estratégico e gestão de informações e do conhecimento criam condições para melhor gerenciamento da iniciativa inovadora e para sua continuidade, gerando um círculo virtuoso.

A inserção da inovação no planejamento institucional indica a redução da dependência da iniciativa inovadora de lideranças personalizadas e de riscos causados por eventuais mudanças de equipe, constituindo elemento importante para sua sustentabilidade (ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

Também possibilita adaptação ao contexto interno e externo, ligando a iniciativa às diretrizes da instituição, prevendo ajustes e mudanças de acordo com as metas do governo, e, principalmente, porque a iniciativa torna-se alvo de acompanhamento e controle pelos dirigentes.

Percebe-se nas iniciativas pesquisadas a existência de controle de informações. No entanto, verifica-se baixa distribuição dessas informações, fator considerado essencial para a difusão da inovação interna e externamente, e para a aprendizagem interna (KOCH; HAUKNES, 2005). A ausência de divulgação de informações e resultados explicaria porque há baixa disseminação das iniciativas para outras organizações.

Em relação às práticas gerenciais exercidas pela equipe responsável, constata-se, conforme Tabela 11⁸, que as respostas concentram-se nos itens: planejamento das ações (49,3%) e gerenciamento e acompanhamento da execução das iniciativas (26,1%).

A avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe foram práticas pouco mencionadas, cobrindo no máximo 10% das respostas, o que confirma que o exercício da avaliação, o incentivo à capacitação das equipes e à divulgação externa das iniciativas ainda não constituem práticas de uso geral no governo federal.

Tabela 11: Práticas gerenciais utilizadas pela equipe responsável pela iniciativa

Atividades desenvolvidas	N.	%
Planejamento das ações	34	49,3
Gerenciamento/acompanhamento da execução das ações da iniciativa	18	26,1
Avaliação dos resultados alcançados	7	10,1
Distribuição de informações sobre a iniciativa ao público externo	5	7,2
Fortalecimento e capacitação da equipe do projeto	5	7,2
Total	69	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Caso

Um exemplo patente de uma instituição que apoiou de forma constante práticas inovadoras de gestão, criando ambiente cultural favorável a inovações, é o do Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Como hospital universitário vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e instituído na forma de uma empresa pública, o HCPA contou com elevado grau de autonomia e sempre buscou assegurar “que seus problemas fossem resolvidos em casa”. Para tanto incorporou desde cedo práticas como planejamento estratégico, contratos de gestão, plano diretor de investimentos, uso de tecnologia da informação e de sistemas de monitoramento de resultados, estimulando a criatividade e garantindo boas condições de manutenção às experiências bem-sucedidas. Algumas dessas iniciativas estão consolidadas no que se denomina Gestão da Qualidade Assistencial, desenvolvida desde 1997 e que tem como princípios: o foco no paciente, a consolidação de melhores práticas, o compromisso de todos, a avaliação e a transparência da informação. Com iniciativas inovadoras inscritas em todas as 13 edições do Concurso Inovação na Gestão Pública da ENAP (1996 a 2008), o HCPA teve nesse período 13 iniciativas premiadas pela ENAP.

3.5.5 Percepção dos responsáveis quanto aos fatores favoráveis e ameaças à sustentação de suas iniciativas

Quanto aos fatores considerados mais importantes para a continuidade das iniciativas, a pesquisa apontou maior concentração de respostas nos seguintes itens: “desempenho e motivação da equipe responsável pela iniciativa” com 70%; “resultados alcançados para o público-alvo” com 67,1%; e “apoio dos dirigentes da organização” com 65,7% (Tabela 12).

A premiação do Concurso Inovação pela ENAP também foi apontada por 44,3% dos respondentes como um dos fatores de relevância para continuidade da iniciativa. Se a esse fator se associa o item “visibilidade da iniciativa”, apontado por 54,3% dos pesquisados, e que também está relacionado ao prêmio, pode-se concluir que o concurso tem tido papel efetivo no incentivo à inovação do Executivo federal.

Outros fatores como a disponibilidade de recursos financeiros e o apoio de parceiros externos podem ser considerados complementares.

Tabela 12: Percepção dos fatores mais importantes para sustentabilidade

Fatores apontados como “muito importantes”	N.	% em relação ao total de respostas (69)
Desempenho e motivação da equipe responsável pela iniciativa	49	70,0
Resultados alcançados para o público-alvo	47	67,1
O apoio dos dirigentes da organização	46	65,7
Convergência da iniciativa com os objetivos do governo ou da instituição	41	58,6
Visibilidade da iniciativa (interna ou externa)	38	54,3
Prêmio recebido no concurso da ENAP	31	44,3
Disponibilidade dos recursos financeiros	28	40,0
Apoio das parcerias externas	20	28,6

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Tabela 13: Percepção das ameaças à sustentabilidade da iniciativa

Ameaças potenciais	N.	%
Instrumentos de gestão inadequados/insuficientes	10	14,5
Mudanças legais ou normativas	10	14,5
Mudanças de chefia dentro da instituição	8	11,6
Resultados considerados poucos satisfatórios	6	8,7
Desmotivação da equipe	6	8,7
Mudanças constantes na equipe	6	8,7
Escassez de recursos financeiros	6	8,7
Oposição da chefia aos procedimentos adotados	4	5,8
Indiferença de outros setores da instituição	4	5,8
Infraestrutura deficitária	4	5,8
Reestruturações na organização	3	4,3
Falta de regulamentação dos procedimentos adotados	2	2,9
Total	69	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

Em contrapartida, ao serem solicitados a identificar as três principais ameaças potenciais ou reais às suas iniciativas inovadoras, as respostas concentraram-se nos seguintes itens: “instrumentos de gestão inadequados” e “mudanças legais” com 14,5% cada e “mudanças de chefia” com 11,6%.

A tabela 13⁹ permite a melhor visualização da distribuição das respostas:

As respostas destacam os riscos resultantes de práticas gerenciais inadequadas ou insuficientes, provavelmente por seus efeitos sobre os resultados e o sucesso do empreendimento. É considerado também como perigo à continuidade da inovação, o surgimento de elementos que comprometem o apoio institucional, decorrentes de mudanças de direção ou de aspectos legais, confirmando os fatores críticos para a sustentabilidade, a confiança e a legitimidade da inovação.

Destaca-se nas respostas a pouca importância dada a questões que em geral são consideradas críticas, tais quais resultados insatisfatórios, desmotivação da equipe e sua rotatividade e os recursos escassos. Esse resultado, é interessante; mais do que recursos, a gestão é vista como fator crítico de sucesso da inovação.

3.5.6 Quanto à disseminação da inovação

A pesquisa buscou informações acerca da disseminação das inovações, considerando que essa difusão pode constituir um indício da contribuição da iniciativa inovadora para a modernização do setor público.

Nos termos da pesquisa, as informações sobre disseminação englobaram tanto a transferência para outras instituições quanto para outras unidades da mesma instituição. Considerando-se a disseminação nesse sentido, apurou-se, junto aos gerentes consultados, que mais da metade das iniciativas foram disseminadas, índice que pode ser maior, pois 39,1% dos respondentes afirmaram não ter informações e apenas 8,7% negaram ter ocorrido disseminação.

Tabela 14: Disseminação das iniciativas pesquisadas

Resposta	N	%
sim	36	52,2
não	6	8,7
não sei	27	39,1
Total	69	100,0

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)

A análise das respostas à questão aberta que pede especificação das instituições que reproduziram a inovação permite identificar que a maior parte das transferências mencionadas ocorreu entre unidades da mesma instituição. Nas ações originárias de ministérios, tem ocorrido uma disseminação para as unidades dos estados, resultante da interação e da troca de informações entre os setores e da semelhança dos problemas enfrentados.

Esse foi o caso do Programa Educação Sanitária em Agrotóxicos, Saúde Humana e Meio Ambiente, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), implantado na Superintendência Federal do estado de Goiás e premiado em 2005 pelo Concurso Inovação. A iniciativa foi reproduzida nas superintendências do Amapá, do Maranhão, da Bahia, de Pernambuco, da Paraíba e do Paraná, além da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Nas iniciativas originárias de empresas públicas, em especial nas empresas com grande capilaridade no território nacional, a disseminação ocorre também com facilidade para as unidades regionais. Esse foi o caso do Programa Exporta Fácil cuja operação logística foi estendida a unidades da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em todo o território nacional, ampliando os seus impactos.

As iniciativas inovadoras originárias de hospitais universitários, vinculados ao MEC, têm também grande poder de propagação para outros hospitais universitários, especialmente pelo fato de seus agentes participarem ativamente de redes e fóruns que potencializam a transmissão de informações. As novas práticas também têm sido reproduzidas em sistemas de saúde estaduais e municipais.

É importante mencionar que a transferência de inovações para órgãos estaduais e municipais constitui uma tendência, quando são procedimentos que incidem sobre políticas públicas de execução descentralizada e de gestão compartilhada, como as políticas de saúde, educação e assistência social.

Entretanto, ainda não se investiu suficientemente em processos de comunicação que favoreçam essa replicação, e essa tendência constitui ainda um potencial a ser explorado.

A disseminação para órgãos de natureza distinta daquele que produziu a inovação foi menos mencionada e, em geral, incidiu sobre inovações de processos e sistemas de informação. Esse foi o caso da ação premiada “Sistema de Informação de Legislação-(Silab)”, do Ministério do Planejamento; e do “Sistema de Custos e Informações Gerenciais”, do Banco Central.

4. Considerações finais

A pesquisa aqui apresentada deu continuidade ao programa de estudos da ENAP sobre as características gerais e a evolução do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal no período de 1996 a 2006, visando apreender a dinâmica das iniciativas inovadoras e avaliar seus resultados e impactos. Nessa nova pesquisa, realizada em 2007, o objetivo foi verificar a sustentabilidade, nos órgãos de origem, das práticas inovadoras premiadas naquele período, explorando fatores que contribuíram para essa ocorrência; bem como averiguar o quanto a premiação estava atingindo seu propósito de contribuir para a modernização da gestão no governo federal.

Em relação ao principal resultado da pesquisa, identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas – 71,7% das inovações de 138 iniciativas pesquisadas continuavam ativas, indicando razoável enraizamento no acervo das instituições federais, o que permite tecer considerações sobre condições que favoreceram sua institucionalização. A similaridade desses resultados obtidos na pesquisa realizada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) sugere a influência, no fenômeno, de condições favoráveis de ordem mais geral que merecem ser aprofundadas.

Para a presente pesquisa foi utilizada uma amostra de 138 iniciativas, equivalente a 50,9% do total de 271 iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação no período analisado, para verificação da continuidade da prática.

Das 138 iniciativas cadastradas para a pesquisa, 99 (71,74%) continuavam ativas. As 10 práticas inovadoras extintas representam apenas 7,25 % das iniciativas investigadas. As 29 iniciativas, das quais não se obteve nenhuma informação, representam 21,01% do total das investigadas. Nesse conjunto, podem existir tanto iniciativas extintas quanto ações que foram desdobradas em outras, adquirindo novas denominações e objetivos.

A segunda fase da pesquisa buscou colher informações detalhadas das inovações ativas por meio de aplicação de questionário eletrônico, que chegou a 92 das 99 iniciativas ativas, e obteve-se resposta de 69.

Metade das 69 iniciativas ativas que responderam à pesquisa tinha entre 4 e 8 anos, mas também notou-se índice significativo (23,2%) de inovações na faixa entre 8 e 12 anos de duração. Com até quatro anos de

existência, as inovações foram de 15,9% e as práticas mais antigas, acima de 14 anos, somaram 7,2%.

Com apoio de bibliografia sobre o processo de implementação das inovações sob a perspectiva do setor público e com base nos dados coletados, foi possível chegar a algumas considerações, nem sempre de caráter conclusivo, mas que permitem compreender melhor as condições que favorecem a sustentabilidade das inovações no governo federal e, ao mesmo tempo, identificar hipóteses a serem exploradas em pesquisas complementares. Como o estudo não teve por objetivo atingir as iniciativas que foram desativadas, sugere-se uma pesquisa específica, de forma a oferecer uma contra-hipótese.

Uma das constatações mais evidentes na pesquisa com as iniciativas ativas foi a importância do ambiente institucional para assegurar a permanência da prática inovadora, corroborando para a análise, segundo os autores pesquisados, de que implantar a inovação é apenas parte do esforço de mudança, sendo necessárias respostas mais sofisticadas para a sua sustentação.

A sustentabilidade ocorre no processo de inovação, envolvendo a constatação de um problema; elaboração de um plano estratégico para enfrentá-lo; concordância sobre a adoção de uma linha de ação e implementação, documentação e disseminação dos resultados obtidos; monitoramento e avaliação da ação inovadora; coordenação e integração da prática no marco de referência de política pública; e finalmente institucionalização da inovação. A dinâmica da mudança, que é iterativa, exige vários componentes de gestão.

Os elementos considerados críticos para a inovação apontados na bibliografia são: existência de liderança efetiva; cultura organizacional que dá suporte à mudança; promoção de trabalho em equipe e de parcerias; viabilidade e sustentabilidade; construção de confiança; promoção de aprendizagem permanente das equipes para atualização de suas competências; promoção de diversidade e diferentes modos de pensar; monitoramento da implementação da inovação; troca de conhecimentos e participação em redes. Veremos como alguns desses elementos compareceram na pesquisa.

Nas inovações pesquisadas, o ambiente institucional favorável à continuidade estava associado ao estilo de liderança (capacidade de mobilizar os servidores e investimento no desenvolvimento de equipes); ao grau de envolvimento das equipes (vínculo profissional, desempenho e motivação); à utilização de instrumentos gerenciais pela instituição para planejamento; ao acompanhamento e difusão dos resultados; e à constante adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios da organização e do governo.

Verificou-se baixa distribuição das informações sobre a inovação, fator considerado essencial para a difusão da inovação interna e externa, bem

como para a aprendizagem interna. A avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe foram práticas pouco mencionadas. Isso confirma que o exercício da avaliação e o incentivo à capacitação das equipes e à divulgação externa das iniciativas ainda não constituem práticas de uso geral no governo federal.

No que diz respeito ao envolvimento da equipe, apurou-se que a maioria dos responsáveis pela iniciativa possuía vínculo permanente com a administração federal (81,2%) e acompanhava a iniciativa desde o início (74%), o que são fatores facilitadores do acompanhamento da trajetória dos projetos e de institucionalização da inovação. Constatou-se também que mais de um terço das iniciativas foram idealizadas pela equipe de servidores do órgão, contribuindo para a compreensão e aceitação da inovação e para o compromisso com a sua defesa.

Percebeu-se que as organizações que adotaram práticas de planejamento estratégico e de gestão de forma geral criaram condições para que a iniciativa sobrevivesse ao longo do tempo, com melhor acompanhamento e possibilitando ajustes de acordo com mudanças de cenários. Além disso, a sustentabilidade só ocorre quando a inovação passa a ser institucionalizada, em vez de estar ligada a uma pessoa particular, diminuindo os riscos causados por eventuais mudanças de equipe.

Em relação ao tipo de problema que deu origem à iniciativa, verificou-se que parte significativa das iniciativas ativas (33%) teve por finalidade contribuir para a solução de problemas permanentes da instituição. E apenas 7% das ações buscaram responder a problemas emergenciais e esporádicos. Isso indica que as organizações investiram no planejamento das inovações e estiveram menos a reboque das contingências, o que pode ter contribuído para que a iniciativa obtivesse apoio interno na organização.

Ainda quanto à motivação do surgimento da iniciativa, 17,4% delas atendiam à demanda dos próprios servidores da instituição e, na mesma proporção, a reivindicações do público-alvo, garantindo o envolvimento da equipe e o apoio do público externo – fatores significativos para a consolidação da iniciativa. Somente em menor medida as iniciativas atenderam a determinações de chefias (13,0%) ou a diretrizes de políticas públicas (11,6%).

Segundo a percepção dos responsáveis pelas práticas, os impactos mais relevantes das iniciativas, que contribuíram para a sustentabilidade, foram as melhorias do atendimento aos usuários, dos processos de trabalho, da imagem da instituição e da qualidade dos produtos e serviços ofertados. É significativo que o impacto mais valorado pelos respondentes tenha sido a melhoria do atendimento aos usuários, o que pode indicar mudança de atitude do servidor público, que caminhou em direção à abertura para as demandas sociais e ao aumento da consciência acerca da responsabilidade perante o cidadão. A premiação do Concurso Inovação pela ENAP também foi apontada, por grande parte

dos respondentes, como um dos fatores de relevância para continuidade da iniciativa, mostrando que a premiação vem cumprindo seu objetivo de incentivar a geração e a difusão de inovações nos órgãos públicos federais, contribuindo, assim, para o aumento da capacidade de governo.

Dos riscos à continuidade da inovação, resultantes de práticas gerenciais inadequadas ou insuficientes, os respondentes destacaram o surgimento de elementos que comprometem o apoio institucional, decorrentes de mudanças de direção ou legais, confirmando os fatores críticos para a sustentabilidade da inovação.

Finalmente, é importante apresentar algumas reflexões sobre a hipótese de que a continuidade de inovações por longos períodos, sob administrações distintas, constitui indício de mudança mais profunda da gestão pública federal, delineando uma nova tendência e um novo comportamento de servidores e dirigentes. Foram vários os indícios de mudança na cultura da gestão pública federal, ainda que circunscritos a organizações de um determinado tipo, que promoveram as inovações pesquisadas.

Destacamos três aspectos que podem ter sido forças impulsionadoras de mudança na gestão governamental. O primeiro é representado pelo aprofundamento do processo democrático pelo qual o país passou nos últimos 20 anos, e que ampliou os instrumentos, a eficácia dos controles sociais e dos controles públicos, restringindo a discricionariedade dos governantes e impondo barreiras à eliminação de práticas bem-sucedidas e de interesse público. A agenda de mudanças, propugnada pela Constituição de 1988, possibilitou, ainda, a institucionalização de políticas públicas e de práticas gerenciais compatíveis com os quesitos de maior publicidade, responsabilização e preocupação com efetividade.

O segundo aspecto é consequência da disseminação de novas práticas gerenciais no setor público, impulsionadas pelas reformas administrativas que se espalharam pelo mundo ocidental, e que foram assimiladas e adaptadas pelos servidores públicos. Elas referiam-se ao compromisso com resultados e com a melhoria do atendimento ao cidadão, ao estímulo a assumir riscos e promover a inovação, à melhoria do desempenho, eficiência e qualidade dos serviços, entre outros. No governo federal, desde a década de 1990, foram feitas adaptações dessas propostas que assumiram contornos e ênfases próprias, mas com alguma continuidade dos temas-chave de gestão. Assim, sucederam-se e influenciaram a agenda de gestão as propostas gerencialistas, o empreendedorismo, a revitalização e integração do planejamento e orçamento governamental e o direcionamento para a coordenação e otimização de políticas públicas prioritárias.

O terceiro é resultante de um progressivo aperfeiçoamento da profissionalização no serviço público brasileiro, com a expansão de quadros permanentes submetidos à constante aperfeiçoamento, abrindo espaço para que programas e ações sejam tratados como assuntos de Estado e destacando o papel dos servidores como agentes públicos na sustentabilidade das práticas.

Não é possível ainda avaliar o peso de cada uma dessas forças de mudança no processo analisado. No entanto, são questões que merecem ser objeto de estudos, de forma a contribuir para a compreensão do aprendizado democrático, do processo de construção política e institucional da gestão pública no Brasil e do dimensionamento de sua produtividade na democracia recente.

É preciso avançar para captar a complexidade da administração pública brasileira, em que agendas de reformas burocráticas e pós-burocráticas se entrecruzam e setores de ponta modernos convivem com padrões de funcionamento tradicionais, a fim de produzir novos conhecimentos sobre as práticas, superar mitos recorrentes sobre o seu funcionamento e traçar estratégias contínuas para a produção de resultados sociais mais amplos.

Notas

¹ Concurso Inovação na Gestão pública Federal: análise de uma trajetória, Caderno ENAP nº 32, Brasília: ENAP, 2007.

² A ENAP contou com a colaboração da professora Leonor Moreira Câmara, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, que realizou o cadastramento das iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996 a 2006) e apresentou a tabulação inicial do *survey*. Os depoimentos, dos quais se extraíram os casos, foram obtidos em entrevistas realizadas pelo professor Eduardo Raupp de Vargas, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, como parte do projeto de pesquisa desenvolvido sobre disseminação de inovações premiadas no concurso. Em que pese tal colaboração, a Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP é responsável pelas informações contidas neste documento.

³ Distinguem riscos (que permitem estimativas, a partir de análises de probabilidade) de incerteza, que incluem fatores sobre os quais não é possível ter expectativas completas.

⁴ De 1996 a 2006, quatro ministérios responderam por 57,5% do total de inscrições: o da Educação (18,4%), o da Fazenda (17,31%), o da Saúde (11,06%) e o da Previdência Social (10,73%) (FERRAREZI E AMORIM, 2007, p.25).

⁵ As Tabelas 8 e 12 trazem somente aquelas respostas cuja nota atribuída foi 10, numa escala de 1 a 10.

⁶ A Tabela 9 traz a tabulação da primeira opção escolhida pelos respondentes. A questão apresentada solicitava que se escolhesse entre seis opções aquelas consideradas mais relevantes (até três no máximo), pela ordem de importância.

⁷ A Tabela 10 traz a tabulação da primeira opção escolhida pelos respondentes. A questão apresentada solicitava que os respondentes escolhessem entre cinco opções as três ações mais utilizadas na gestão da iniciativa, pela ordem de importância.

⁸ A Tabela 11 traz a tabulação da primeira opção escolhida pelos respondentes. A questão apresentada solicitava que os respondentes escolhessem entre cinco opções as três atividades de gestão mais utilizadas pela equipe da iniciativa.

⁹ A Tabela 13 traz a tabulação da primeira opção escolhida pelos respondentes. A questão apresentada solicitava que os respondentes escolhessem, entre 12 opções, as três ações mais utilizadas na gestão da iniciativa.

Referências Bibliográficas

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating innovations in governance: an overview. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

Banco de Soluções do Concurso Inovação da Gestão Pública Federal. Acesso: <http://inovacao.enap.gov.br>

CARVALHO, Antonio Ivo *et al.* *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

CORTÁZAR, Juan Carlos. Learning from best practices in public management: a methodological approach. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

ENAP. Regulamento do 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, ENAP, Brasília, 2008. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/>

FARAH, Marta. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais...* Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. *Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória*. Brasília: Cadernos ENAP nº32, ENAP, 2007.

KLINGNER, Donald. Diffusion and adoption of innovations: a development perspective. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

KOCH, Per e HAUKNES, Johan. On Innovation in the public sector-today and beyond. *Publin Report*. Oslo, NIFU-Step, 2005. Disponível em: <http://www.step.no/publin>

OSBORNE, Stephen and BROWN, Kerry. In: *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, Taylor & Francis Group, London and new York, 2005.

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela UnB e mestre em Administração Pública pela FGV/SP. Pertence à carreira do governo federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996. É atualmente Coordenadora-geral de Pesquisa da ENAP.

João Alberto Tomacheski é doutor em Sociologia e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desde 2001 pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É assessor técnico da Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP.

Sonia Naves Amorim é mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Foi assessora técnica da Coordenação de Pesquisa (2007-2009) e Coordenadora Geral de Especialização da ENAP (2002- 2006).

Anexo A

Relação das iniciativas premiadas pesquisadas, por ano de premiação, ministérios, órgão responsável, área temática e local de premiação

Ano	Nome da Iniciativa	Ministério	Órgão	Área Temática	Cidade
1996	O Modelo de Gestão como Processo de Inovação e Aumento de Produtividade	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Porto Alegre
1997	A definição do conteúdo do "prontuário essencial" para o suporte à gestão da informação do Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Gestão da informação	Porto Alegre
1999	Sistema de Cálculo de Acréscimos Legais - SICALC	Ministério da Fazenda	Secretaria da Receita Federal (SRF)	Atendimento ao cidadão	Brasília
1999	Programa de crédito produtivo popular Crediamigo	Ministério da Fazenda	Banco do Nordeste do Brasil S/A	Atendimento ao cidadão	Fortaleza
1999	Emissão de Certidão Negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via internet	Ministério da Fazenda	Secretaria da Receita Federal (SRF)	Atendimento ao cidadão	Brasília
1999	Kit Detran	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Atendimento ao cidadão	Belo Horizonte
1999	Programa "Oficinas Itinerantes: Ações próativas em favor das atividades fins da UFPA"	Ministério da Educação	Universidade Federal do Pará (UFPA)	Outros	Belém
1999	BPPH - Banco de Preços Praticados-Área Hospitalar	Ministério da Saúde	Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde (SIS)	Outros	Brasília
1999	O Sistema OMPS (Organizações Militares Prestadoras de Serviços) da Marinha	Ministério da Defesa	Secretaria-Geral da Marinha	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília
2000	Recebimento de solicitações de "2ª via" de documentos	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Atendimento ao cidadão	São Paulo
2000	Projeto de Racionalização e Modernização do Sistema Normativo do Banco do Nordeste	Ministério da Fazenda	Banco do Nordeste do Brasil S/A	Melhoria dos processos de trabalho	Fortaleza
2000	Efetividade no Estorno de Medicamentos: otimização de uma sistemática para a aplicação correta do dinheiro público e maior segurança aos pacientes	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Outros	Porto Alegre
2000	Contrato de Autonomia de Gestão	Ministério da Defesa	Marinha do Brasil	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília
2001	Vigilância à saúde da criança e do adolescente-Projeto "De volta pra casa"	Ministério da Saúde	Hospital Nossa Senhora da Conceição de Porto Alegre/RS	Atendimento ao cidadão	Porto Alegre
2001	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)	Ministério da Saúde	Diretoria de Projetos	Gestão da informação	Brasília
2001	Alocação de Pessoal com base em competências	Ministério da Fazenda	Banco Central do Brasil (BACEN)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Brasília
2001	Sistema de treinamento por cotas	Ministério da Saúde	Instituto Nacional do Câncer (INCA)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Rio de Janeiro
2001	Avaliação de postos de trabalho e remuneração por competências: as funções comissionadas técnicas	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Secretaria de Gestão	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Brasília
2001	Padronização e controle de desempenho em processos de fiscalização	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Delegacia Federal de Agricultura do Mato Grosso	Melhoria dos processos de trabalho	Campo Grande
2001	Projeto Criação e Revitalização dos Espaços de Convivência do campus universitário da UFPA	Ministério da Educação	Universidade Federal do Pará (UFPA)	Outros	Pará
2001	Sistema de Gestão de Suprimento de fundos	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Rio de Janeiro
2001	Sistemática de Avaliação e Priorização de Investimentos em Equipamentos	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Porto Alegre

2001	O Laboratório Central (LACEN), uma nova gestão estruturada em processos	Ministério de Minas e Energia	Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Belém
2001	Otimização do uso de recursos para aumento da oferta de cirurgias cardíacas	Ministério da Saúde	Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Rio de Janeiro
2002	Contrato de Safra – A Regularização das Relações de Trabalho dos Safristas	Ministério do Trabalho e Emprego	Delegacia Regional do Trabalho em Goiás (DRT-GO)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Goiânia
2002	Sistema de Protocolo Postal da Justiça do Trabalho da 3ª Região - Minas Gerais	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Atendimento ao cidadão	Belo Horizonte
2002	Protocolos Assistenciais como Estratégia de Adesão às Melhores Práticas Clínicas e Otimização de Recursos	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Atendimento ao cidadão	Porto Alegre
2002	Sistema integrado de Informações Previdenciárias (SIPREV)	Ministério da Previdência Social	Secretaria da Previdência Social	Gestão da informação	Brasília
2002	Programa de Valorização e Reconhecimento ALGO+	Ministério da Saúde	Instituto Nacional do Câncer (INCA)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Rio de Janeiro
2002	Programa de Consultoria Integrada - Times de Resultados	Ministério da Fazenda	Banco do Nordeste do Brasil S/A	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Fortaleza
2002	“Pregão” Uma Nova Modalidade de Licitação	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG)	Melhoria dos processos de trabalho	Brasília
2002	Viabilizando o Negócio de Transporte Marítimo no Sistema Petrobras	Ministério de Minas e Energia	Frota Nacional de Petroleiros (Fronape)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Rio de Janeiro
2002	Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Duque de Caxias
2003	Eleições 2002	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Brasília
2003	Programa Permanente de Qualificação em Atendimento e Vendas (PPQAV)	Ministério da Fazenda	Caixa Econômica Federal	Atendimento ao cidadão	Brasília
2003	Catalogação, uma ferramenta para a logística	Ministério da Defesa	Exército Brasileiro	Gestão da informação	Brasília
2003	Gerenciamento da rede de supervisão da Eletronorte (GerenteSage)	Ministério de Minas e Energia	Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte)	Gestão da informação	Brasília
2003	Sistema de Informação de Legislação (Silab)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP	Gestão da informação	Brasília
2003	Tecnologia da Informação como suporte à gestão em controle de infecções hospitalares - impacto na qualidade assistencial	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Gestão da informação	Porto Alegre
2003	Sistema Ponto Focal - gerenciamento eletrônico de informações sobre exigências técnicas	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro)	Gestão da informação	Rio de Janeiro
2003	Revisão de preços por meio de indicadores de mercado e parâmetros da licitação	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Melhoria dos processos de trabalho	São Paulo
2003	Serviço de análises clínicas em sintonia com o meio ambiente	Ministério da Educação	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Melhoria dos processos de trabalho	Curitiba
2003	Sistemas de informações para licenciamento ambiental: exemplo de cooperação interinstitucional para melhoria da gestão ambiental	Ministério do Meio Ambiente	Secretaria Executiva	Melhoria dos processos de trabalho	Brasília
2003	Exporta Fácil - o serviço de exportação dos Correios	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Melhoria dos processos de trabalho	Brasília
2003	Voluntariado e cidadania	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Outros	Brasília
2004	Modelo de Gestão de Capacitação da Presidência da República - Pool de Capacitação	Presidência da República	Casa Civil	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Brasília
2004	Sistema de Custos e Informações Gerenciais do Banco Central do Brasil	Ministério da Fazenda	Banco Central do Brasil (BACEN)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília

2004	Sistema Radar Comercial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília
2004	Gestão estratégica de compras: otimização do pregão presencial	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Porto Alegre
2004	Centro de Pesquisas do HCPA: inovando a gestão da pesquisa por meio de laboratórios compartilhados.	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Porto Alegre
2005	Prosa Rural - O Programa de Rádio da Embrapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Brasília
2005	Educação Sanitária em Agrotóxicos, Saúde Humana e Meio Ambiente	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Goiás	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Goiânia
2005	Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica - SISCORT	Ministério da Educação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Brasília
2005	Sistema Georreferenciado de Monitoramento e Apoio a Decisão da Presidência da República - GEO PR	Presidência da República	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Gestão da informação	Brasília
2005	Sistema de Gestão Financeira e de Convênios - GESCON	Ministério da Saúde	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	Gestão da informação	Brasília
2005	Programa de Reabilitação Profissional - gestão de pessoas buscando resultados e o desenvolvimento da cidadania	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Porto Alegre
2005	Cadastramento de Pré-Projetos pela Internet	Ministério da Saúde	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	Melhoria dos processos de trabalho	Brasília
2005	Registro Eletrônico do Atendimento Ambulatorial: mais um passo na consolidação do Prontuário Eletrônico do Paciente no Hospital de Clínicas de Porto A	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Melhoria dos processos de trabalho	Porto Alegre
2005	Redução da Taxa de Cancelamento de Cirurgias através da Otimização do Processo Assistencial	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Melhoria dos processos de trabalho	Porto Alegre
2005	Sistema PIER E Gestão por Resultados	Ministério da Fazenda	Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília
2005	Utilização do QFD - Quality Function Deployment como ferramenta de planejamento	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	São Paulo
2006	Projeto Hospitais Sentinela: uma estratégia de vigilância de pós-comercialização de produtos de saúde	Ministério da Saúde	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Brasília
2006	Implantação do pré-atendimento na agência dos Correios Adolfina de Pinheiros/SP	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Atendimento ao cidadão	São Paulo
2006	Como um protocolo de classificação de risco pode qualificar o encaminhamento dos pacientes na emergência do Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Atendimento ao cidadão	Porto Alegre
2006	Melhoria de gestão com foco no trinômio: Pessoas, processos e Tecnologia de Informação	Ministério da Saúde	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Atendimento ao cidadão	Brasília
2006	O Sistema de Avaliação e Monitoramento das políticas publicísticas e Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Brasília
2006	Reinserção do aluno ao seu ambiente de convívio escolar e social após a alta hospitalar do Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Ministério da Educação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Outros	Porto Alegre
2006	Apuração automática do desempenho da distribuição do serviço SEDEX	Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília
2006	A Gestão da Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação na Eletronorte	Ministério de Minas e Energia	Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte)	Planejamento, gestão e desempenho institucional	Brasília

Texto II

Disseminação de iniciativas
inovadoras premiadas no
Concurso Inovação na Gestão
Pública Federal (1996-2006)

Eduardo Raupp de Vargas

Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa sobre a disseminação de iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido, no Brasil, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desde 1996. O objetivo central deste estudo é identificar se as ações premiadas foram, de alguma forma, adotadas em outros órgãos ou em outros setores do órgão de origem da inovação. Para isso, parte-se do pressuposto de que a ocorrência da disseminação atinge um dos principais objetivos da premiação – o de dar conhecimento à sociedade de novas formas de gestão que podem ser colocadas em prática em prol de melhores políticas, arranjos institucionais e práticas gerenciais na administração pública. Assim, o estudo permite analisar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das iniciativas premiadas e o alcance de um dos objetivos do prêmio.

A importância da inovação no setor público não é tema central para as principais perspectivas teóricas da inovação. Isto pode ser compreendido por diversos aspectos. Destaca-se, por exemplo, a origem industrial manufatureira das principais correntes de pesquisa que retomaram a inovação como conceito central de análise a partir dos anos 1980. Uma leitura de trabalhos seminais, como o de Nelson e Winter (1982), Dosi (1982; 1988) ou Freeman (1987), entre outros, rapidamente indicará que é no setor privado que se encontra o *locus* da inovação, mais apropriadamente no interior da firma industrial capitalista. Alguns passos atrás na cronologia dessas ideias e os trabalhos de Joseph Schumpeter (1985) apontam, primeiramente, o empresário inovador; em seguida, as grandes corporações como geradoras dos processos de destruição criativa, que leva ao surgimento e difusão de novos produtos, processos, mercados e matérias-primas. Nesse paradigma, muitas vezes denominado de neoschumpeteriano, o papel do setor público não seria o de inovador, mas sim o de facilitador, de catalizador dos processos de inovação, seja pela sua contribuição na formação de uma base de conhecimento adequada, por intermédio das políticas de ensino e de pesquisa científica e tecnológica, seja na ação de suas políticas voltadas para o financiamento e proteção das inovações. Dessa forma, a inovação no setor público pode ser considerada uma temática marginal ao pensamento neoschumpeteriano, que reconhece neste setor o papel instrumental de fortalecer e articular o

chamado sistema de inovação (FREEMAN, 1987; LUNDVALL, 1988), não o de gerar inovações.

Para suplantar as limitações desse enfoque e trazer à baila as especificidades da inovação no setor público, parece ser necessário buscar contribuições da literatura sobre o tema em serviços (GALLOUJ, 2002; VARGAS; ZAWISLAK, 2006). As características dos serviços, sobretudo seu caráter relacional e interativo, provocam uma releitura de vários aspectos da teoria da inovação. Neste trabalho, parte-se do suposto de que essa interpretação, especialmente no que diz respeito à amplitude dos conceitos de inovação e de trajetórias de inovação, possui contribuições valiosas para a análise desta no setor público, avançando em questões negligenciadas nas transposições do enfoque neoschumpeteriano.

Levando em conta tais limites, a revisão teórica aqui empreendida caminha em direção aos principais referenciais sobre o processo de disseminação em geral. São apresentadas as proposições de Rogers (1983), sintetizadas sob a denominação de modelo de difusão. Os limites desse modelo são discutidos e contrastados com o chamado modelo da tradução (LATOURETTE, 2000). Este último ressalta o caráter processual da disseminação, das idiosincrasias do processo de adoção e das diferentes intervenções de atores e intermediários que constroem as redes sociotécnicas pelas quais as inovações são construídas e desconstruídas. Finalmente, os dois modelos são comparados com o estado da arte dos estudos sobre inovação no setor público (FARAH, 2007; DONAHUE, 2005; HARLEY, 2005), permitindo a identificação de fatores condicionantes do processo de disseminação, operacionalizados na análise realizada.

O processo de disseminação de inovações requer uma análise pormenorizada das características intrínsecas da prática sob análise e do contexto em que ela está inserida. Nesse sentido, tem sido um grande desafio estabelecer procedimentos metodológicos compatíveis com a observação do fenômeno. O trabalho de seguir um novo produto ou processo produtivo, por exemplo, deu origem a alguns dos conceitos centrais da teoria da inovação, como a noção de trajetória tecnológica, o que, mesmo assim, não permitiu o estabelecimento de uma práxis investigativa dominante. No caso da gestão pública, em que as inovações majoritariamente resultam em novos serviços, a natureza, até certo ponto intangível dessas atividades, torna a tarefa ainda mais delicada. Djellal e Gallouj (2000), em análise de *survey* sobre inovação em serviços, demonstram como os obstáculos práticos de definir o que é o produto, ou resultado de um serviço, inviabilizaram ou reduziram o escopo de muitas tentativas de retratar a dinâmica do processo de inovação em serviços.

Tais considerações de ordem teórico-metodológica conduziram à opção por um desenho de pesquisa qualitativa, alicerçado em uma estratégia de estudo de casos. O universo de iniciativas premiadas foi

distribuído segundo áreas temáticas, ministérios responsáveis e localidade onde se deu a implementação. Antes disso, houve uma divisão cronológica dos casos, distribuídos em dois períodos (1996-1998 e 1999-2006), cuja demarcação obedece ao momento em que os critérios do concurso passaram por revisão. Finalmente, com base em critérios de acessibilidade e conveniência, resultou um grupo de 35 iniciativas a examinar, sendo 11 correspondentes ao primeiro período e 24 ao segundo.

Em seu conjunto, os casos analisados demonstram o predomínio de iniciativas capitaneadas pela gerência de nível intermediário – os responsáveis diretos pelas práticas inovadoras. A inserção desses gestores em redes profissionais ou em conselhos temáticos atua como um facilitador do processo de disseminação.

De forma geral, as iniciativas que apresentaram mais evidências de disseminação foram aquelas que conseguiram, seja pelos seus resultados ou pela articulação institucional realizada, tornar-se referência para a sociedade e não tiveram sua continuidade ameaçada por mudanças de orientação política, ampliando sua longevidade e capacidade de disseminação. Isto ocorre quando a iniciativa assume notoriedade frente a organismos internacionais – casos da Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e do Crediamigo, do Banco do Nordeste (BNB) –, quando consegue articular seus resultados a um conjunto de políticas estruturais ou quando sua implementação envolve parceiros de outras esferas de governo ou não governamentais.

Em todos os casos, os responsáveis pelas iniciativas consideram que elas têm potencial de replicação. Mesmo em algumas atividades com elevado grau de especificidade, foram identificados aspectos da metodologia de implementação que poderiam ser transpostos para outros órgãos públicos ou mesmo para outros setores dos órgãos analisados. Nos casos em que há uma identificação maior entre a ação e as prioridades da agenda governamental, o relato de experiências de disseminação foi mais frequente, envolvendo, inclusive, relações do tipo sul-sul com países do Mercosul e da África (notadamente da comunidade de língua portuguesa). Esse tipo de cooperação parece mais frequente nas iniciativas relacionadas ao uso de novas tecnologias da informação e algumas políticas públicas na área social. Com exceção de algumas poucas iniciativas que possuem como objetivo a descentralização de atividades, não há um foco de ação voltado para a disseminação. Muitos gestores reconhecem o alto grau de insulamento, bem como reclamam da falta de algum mecanismo de coordenação que pudesse atuar como difusor das iniciativas e como suporte a sua continuidade. A premiação parece ter atuado nesse sentido, embora seus efeitos tenham sido percebidos como pontuais em muitos casos e convertidos,

principalmente, em argumento para o esforço de convencimento interno de continuidade. Os resultados apontam lições importantes sobre como o prêmio tem influenciado as ações e sobre como a ENAP pode aperfeiçoar o concurso e ampliar a sua atuação de modo a consolidar seu papel como agente de mudança na gestão pública federal.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta introdução. O capítulo 1 apresenta a fundamentação teórica do estudo, abordando os modelos de análise da disseminação de inovações. No capítulo 2, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados, desde a identificação dos casos até a definição das categorias de análise, passando pela definição do instrumento de pesquisa. No capítulo 3, são revelados os resultados da pesquisa de acordo com o período da amostra considerada. Nas considerações finais, é desenvolvida uma análise global dos resultados, combinada com a discussão de possíveis implicações para o prêmio e para outras formas de atuação da ENAP.

1. O Processo de disseminação de inovações

Neste capítulo apresentam-se alguns dos principais elementos teóricos que envolvem a descrição e análise de processos de disseminação de inovações. Para tanto, parte-se da consideração geral dos processos, inicialmente analisados no contexto privado, seja da inovação tecnológica industrial ou da propagação de novas técnicas agrícolas. Em seguida, propõe-se a reflexão sobre suas especificidades no setor público. Neste ponto, não se trata de analisar a adoção de inovações advindas do setor privado em organizações públicas, como se pode observar cotidianamente, mas de apontar as especificidades da disseminação de inovações concebidas e implementadas no setor público. Para isso, apresentamos os elementos geralmente presentes nos processos de difusão de inovações e o debate entre modelos de difusão e de tradução, inserindo, neste ponto, as reflexões da chamada Teoria do Ator-Rede. Finalmente, apresentamos os principais fatores que interferem no processo de disseminação de práticas inovadoras no setor público, tomando por base o trabalho de Farah (2007) e a análise crítica dos modelos mencionados.

1.1 Elementos gerais do modelo de difusão de inovações

Everett Rogers (1983), em trabalho que se tornou clássico sobre o tema, define a difusão de uma inovação como “(...) o processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p.5). Desta definição extraem-se os elementos-chave do processo de difusão, quais sejam: as características da inovação, os canais de comunicação, o tempo e o sistema social. Cada um a sua forma, esses elementos interferem nos rumos e na velocidade do processo de difusão¹.

Para Rogers, o processo que leva à decisão de adotar (ou não) uma inovação – o de decisão pela inovação – é uma atividade de processamento da informação que se desdobra em duas fases. A primeira envolve a procura da informação e diz respeito ao momento em que o potencial adotante recolhe os relatos sobre as características e possíveis efeitos da inovação em exame. Essa fase geralmente antecede as primeiras adoções de uma inovação. Na segunda, as informações são processadas, ou seja, já se tem conhecimento de alguns resultados da

inovação e se passa a uma avaliação dos resultados. Rogers alerta para as dificuldades de “seguirmos” inovações que não se concretizam num objeto físico, como as organizacionais e as em serviços. Também alerta para as dificuldades de que este tipo de inovação seja avaliado pelos potenciais adotantes. Voltaremos a esse ponto essencial quando discutirmos, especificamente, a questão da disseminação no setor público. Por agora nos concentraremos em como os elementos da difusão agem no processo de decisão pela inovação e, conseqüentemente, no processo de difusão.

Um dos problemas fundamentais no tratamento da difusão está numa definição precedente: de que inovação está se falando? Isto porque as inovações não são unidades de análise homogêneas e invariáveis e sua compreensão, como visto, pode variar segundo o recorte analítico adotado. Há, portanto, um desafio inicial de circunscrever a inovação de forma que suas características possam ser desveladas. Essas influenciam diretamente o processo de difusão e, segundo Rogers (1983), podem ser sumarizadas em termos de vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, possibilidade de experimentação e visibilidade da inovação².

A primeira característica – a **vantagem relativa** (*relative advantage*) – diz respeito à comparação entre determinados atributos da inovação e a prática anteriormente em curso. Essa vantagem pode ser avaliada sob diferentes perspectivas, tais como: econômica, social, organizacional etc. Trata-se, portanto, de uma consideração da superioridade da inovação. Em termos gerais, provavelmente o custo da inovação seja um dos atributos mais recorrentes nesta análise. As peculiaridades setoriais, no entanto, podem trazer à baila outros elementos. A busca por uma maior participação de mercado e a afirmação de um *design* são exemplos de vantagens que não estão necessariamente associadas com um menor custo. No caso do setor público, alguns dos determinantes das inovações identificadas nas últimas décadas, como a busca de maior democratização, transparência, participação, eficiência, entre outros, podem ser os parâmetros para avaliar a vantagem relativa da inovação.

Ainda que a inovação seja reconhecidamente vantajosa, tal característica, por si só, não seria suficiente para sua adoção. Segundo Rogers (1983), uma inovação será adotada se for compatível. Por **compatibilidade** (*compatibility*) o autor entende “o grau pelo qual uma inovação é percebida como sendo consistente com os valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (ROGERS, 1983, p.15). A compatibilidade é uma característica relacionada à resistência ao novo e ao medo de mudanças abruptas, que permite considerar que quanto maior a compatibilidade de uma inovação do ponto de vista de um adotante potencial, maior a probabilidade de sua adoção e, portanto, maior seu potencial de difusão.

Uma terceira característica da inovação diz respeito a sua **complexidade** (*complexity*). Evidentemente a complexidade da inovação não é absoluta, pois, como afirma Rogers, trata-se da maior ou menor dificuldade que os potenciais adotantes têm para entender e usar a inovação. Certamente, esse aspecto está relacionado à concepção do processo de difusão como um tipo específico de comunicação – a comunicação de algo novo (ROGERS, 1983). Nesse processo não há como alcançar o objetivo se não houver compreensão entre os interlocutores. Assim, quanto mais difícil é entender ou usar a inovação, mais complexa ela se apresenta e menos provável será sua difusão.

A quarta característica está associada à possibilidade de a inovação ser **testada** (*trialability*). Tal aspecto é destacado por Rogers (1983) ao lembrar o lançamento de novos produtos ou serviços em que a possibilidade de experimentar e de testar está presente. Na tentativa de reduzir incertezas, que permeiam o processo de decisão pela inovação, existe a possibilidade de que esta seja testada por algum período, sem que para isso as práticas anteriores devam ser imediatamente substituídas e que decisões irreversíveis tenham de ser tomadas.

Finalmente, a quinta característica da inovação, diretamente associada à sua potencialidade de difusão, diz respeito à **visibilidade** (*observability*) dos seus resultados. Diante do novo, nada mais reconfortante para um potencial adotante do que analisar os resultados já comprovados. Nesse sentido, quanto mais visíveis forem os resultados da inovação, maiores as probabilidades da sua difusão.

Uma vez identificadas as características da inovação, pode-se abordar o segundo elemento destacado por Rogers (1983): os **canais de comunicação**, pelos quais essas características são transmitidas aos potenciais adotantes. Seguindo a interpretação do processo de difusão como um processo específico de comunicação, os canais em que esta ocorre podem influenciá-la e, assim, interferir nos rumos da difusão.

De forma sintética, o autor relaciona dois canais de comunicação – o de massa e o interpessoal – com diferentes fases do processo de difusão. Nessa perspectiva, as primeiras informações sobre uma inovação parecem ser mais bem transmitidas pelos meios de comunicação de massa, como rádio, televisão e jornais, responsáveis por espalhar as informações aos mais diferentes públicos, viabilizando que o maior número possível de potenciais adotantes tome conhecimento da iniciativa inovadora. Em contrapartida, o contato com um dado genérico não seria suficiente para que a inovação fosse adotada. O processo de comunicação que leva à adoção teria que passar por uma fase de convencimento e persuasão, na qual a identificação e a proximidade entre os interlocutores seriam fundamentais. Nesse ponto, em que o potencial adotante passa de um momento de busca de informações

para um de avaliação da inovação, formas de comunicação interpessoal entre pares ou, pelo menos, entre pessoas com linguagem próxima, entre as quais um bom nível de confiança já tenha se estabelecido, mostram-se mais eficazes para a difusão. Obviamente as características da inovação também interferem na conveniência de um ou outro canal, visto que uma inovação mais complexa, menos testável e com resultados menos visíveis irá requerer mais trabalho de convencimento para sua adoção do que outra com características opostas. É justamente esse aspecto do processo de disseminação que tem levado muitos autores a destacar, ainda que sob diferentes perspectivas, o papel das redes na difusão de inovações (ROGERS, 1983; DOSI, 1991; ABRAHAMSON, 1991; CALLON, 1991; LATOUR, 2000).

O terceiro elemento-chave do processo de difusão, segundo Rogers (1983), é o **tempo**. A inclusão dessa variável nos modelos de disseminação poderia embasar pelo menos três tipos de análise: o tempo do processo de decisão pela inovação, a velocidade de adoção (ou “inovatividade”) ³ e a taxa de adoção.

Para a análise do tempo do processo, o autor propõe uma sequência de fases do processo de adoção de uma inovação que se iniciaria com o seu conhecimento (1); passaria por um momento de persuasão (2); daria lugar ao momento de decisão (3); e, uma vez tomada a decisão de adotar a inovação, seguem-se as etapas de implementação (4) e de confirmação (5). No seu desenrolar, o processo de decisão se tornaria cada vez mais exigente em termos da informação requerida. Na primeira fase, em que se dá o conhecimento da inovação, o adotante pode se contentar com o tipo de informação que provém dos meios de comunicação de massa. Basta um noticiário, uma matéria de jornal ou um anúncio no rádio para que ele identifique a existência de algo novo e possa cogitar sua incorporação. O convencimento (persuasão) e a decisão sobre a adoção, no entanto, carecem do tipo de informação colhida junto aos pares, frequentemente de maneira informal, mas que permite esboçar uma avaliação, comparar resultados, compreender as necessidades práticas e, até mesmo, perceber alguns limites e dificuldades da inovação. A possibilidade de ouvir relatos de experiências, de trocar informações mais detalhadas e de esmiuçar os detalhes de um projeto são condições que permitem forjar a decisão de adoção e, portanto, permitem que o fluxo de difusão transcorra.

A **velocidade de adoção**, segundo indicador que a variável “tempo” permite avaliar, é uma análise do perfil dos adotantes, de sua estratégia, ou possibilidade de incorporar as inovações com as quais têm contato. Os adotantes são classificados, então, de acordo com sua prontidão ou propensão ao novo. Rogers (1983) os classifica em inovadores, primeiros adotantes, maioria inicial, maioria tardia e, por fim, retardatários. Dos

inovadores aos retardatários é contrastante a tolerância à incerteza. Os inovadores convivem muito bem com ela e tomam sua decisão quase que simultaneamente com o processo de busca de informação. Na medida em que há exigência de informações que permitam uma avaliação mais precisa dos resultados da inovação, sobretudo as obtidas junto a pares, o processo de decisão torna-se mais lento.

Finalmente, a **taxa de adoção** de uma inovação, terceiro indicador que a variável “tempo” agrega à análise do processo de difusão, é uma medida da velocidade de propagação dela. Em contraste com a velocidade de adoção, que procura mensurar o perfil dos adotantes, a taxa de adoção está associada às características da inovação. Nas palavras do autor, essa taxa “... é a velocidade relativa com a qual uma inovação é adotada pelos membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p. 23). Podemos interpretá-la, portanto, como uma medida dos atributos da inovação diante do sistema social para o qual ela é proposta ou no qual se analisa sua difusão. O pressuposto de tal indicador é que quanto mais a características da iniciativa inovadoras forem propícias à difusão, maior a velocidade com que ela se propaga⁴. É uma medida que, dessa forma, procura isolar as características da inovação, fixá-las em um determinado momento e avaliá-las com indiferença em relação às condições dos potenciais adotantes. São tomadas em seu conjunto como dadas, como uma possibilidade de incorporação idêntica em um determinado contexto social. Entretanto, essas medidas mantêm forte correlação, uma vez que quanto maior a velocidade de adoção, maior a taxa de adoção. Do ponto de vista do modelo de Rogers, o resultado não poderia ser outro, já que os atributos da inovação estão diretamente relacionados ao seu potencial de difusão.

Nesse modelo, o tempo é fundamental para a análise do processo de disseminação. Na verdade, pode-se interpretar o modelo de Rogers como uma análise do tempo que transcorre de uma ideia nova e sua transformação em rotina. À medida que tal ideia se consolida como uma prática capaz de reduzir a incerteza sobre um determinado procedimento, essa prática ganha adeptos e uma difusão completa – se possível, se confundiria com a total incorporação da inovação à rotina.

O quarto elemento do processo de difusão é o **sistema social** – “... um conjunto interrelacionado de unidades que estão engajadas na solução conjunta de problemas para atingir objetivos comuns” (ROGERS, 1983). O que unificaria o sistema, portanto, é a busca de solução de problemas comuns. Nesse sentido, um sistema social pode ser definido em uma diversa gama de unidades, tais como indivíduos, organizações e países de uma região. Nesse ponto, pela primeira vez entre os elementos identificados, o autor permite uma análise do processo de disseminação em um nível de agregação diferente do individual. O sistema social reuniria

o conjunto de normas, hábitos e costumes que orientam o comportamento de uma coletividade. Assim, as características do sistema podem atuar como referendo para a inovação ou como alicerce para as resistências.

A introdução do sistema social traz à tona algumas questões específicas. Em primeiro lugar, a função dos chamados formadores de opinião, que se caracterizam por seu papel central no processo de comunicação em um sistema social. Sua atuação influencia decisivamente a introdução de inovações. Em muitos casos, segundo Rogers (1983), os formadores de opinião estão inseridos em agências promotoras de mudanças. O exemplo recorrente, e bastante claro, é o da extensão rural. No Brasil, muitos governos estaduais, por intermédio de empresas de pesquisa agropecuária, e em parceria com os órgãos federais, mantêm agentes que visitam os produtores periodicamente para levar informação sobre novas técnicas de cultivo. Nesse caso, o trabalho de formação de opinião é planejado com forte viés pró-inovação. Isso pode ser decisivo, visto que a concepção predominante no sistema social sobre o caráter positivo/desejável ou negativo/indesejável da inovação seria um dos principais determinantes da velocidade de difusão.

Em segundo lugar, a delimitação do sistema social permitiria identificar os tipos de decisão pela inovação. Haveria assim a decisão individual por adotar o novo. Nessa situação, mesmo condicionada pelo sistema social, a decisão diria respeito exclusivamente ao potencial adotante. No caso de decisões coletivas – o segundo tipo proposto pelo autor –, o indivíduo poderia participar do processo de tomada de decisão, mas teria que se curvar à decisão coletiva. Em muitos países, a adoção de novas normas passa por plebiscitos. Uma vez concluídos, tais procedimentos implicam a adoção coletiva da decisão tomada. O tipo coletivo de decisão pela inovação seria mais frequente nas organizações. Se essas duas primeiras categorizações podem ser diferenciadas pelo caráter individual ou coletivo da decisão de adotar, um terceiro tipo é caracterizado pelo seu caráter impositivo. A introdução de normas de controle ambiental em vários processos produtivos, por exemplo, ilustra a forma de obrigatoriedade de adoção de determinado procedimento. É o que Rogers define como “decisão de autoridade”. Por fim, o autor ainda ressalta a possibilidade de que esses três tipos de decisão convivam num caso específico, o que qualifica como “decisão contingente”.

O modelo de Rogers e seus desdobramentos atuais, como os epidêmicos de difusão, assumem pressupostos teóricos que, muitas vezes, se mostram estranhos ao que caracteriza o processo de inovação. Em particular, essa abordagem considera a inovação como um dado, algo imutável ao longo do processo de disseminação. A situação na qual a inovação sofre modificação é denominada de “reinvenção”, o que

caracterizaria uma situação especial e não o processo de inovação como sendo marcado pela constante reinterpretação, adaptação ou ainda tradução da inovação às diversas situações de sua aplicação. São essas considerações que constam do fundamento dos chamados modelos de tradução, inspirados na Teoria do Ator-Rede (Actor-Network Theory – ANT), que será exposta na próxima seção.

1.2 O modelo de tradução de inovações

Na perspectiva em que a inovação no setor público é compreendida neste trabalho, pode-se considerar que ela é o resultado de articulação sociotécnica, na qual elementos relacionais e operacionais estão imbricados (CALLON, 1991; VARGAS, 2006). A interação de atores heterogêneos no desenvolvimento das ações públicas (MASSARDIER, 2006) e, também das inovações, remete à noção de rede, que permite traçar as associações entre os envolvidos. Nesta seção, desenvolve-se a noção de rede de modo que se possa identificar como a “tradução” realizada por esses atores permite localizar de forma adequada o processo de construção e disseminação de inovações (LATOUR, 2000). A difusão de uma inovação é resultado desse processo e está circunscrita pelo estágio e extensão da rede de atores que lhe promove.

A principal contribuição, nesse sentido, advém da noção de Rede Tecnoeconômica (RTE), proposta por Michel Callon (1991), nos quadros da *Actor Network Theory* (ANT) (AMANTINO-de-ANDRADE, 2005). Essa perspectiva permite desdobramentos em diferentes níveis de análise. Esse *framework*, ao passo que nos possibilita estabelecer um ponto de partida para análise das associações que formam uma rede a partir de uma dada situação, seja qual for o ator considerado, permite um olhar sobre o serviço público em toda sua extensão e heterogeneidade.

Michel Callon (1991) desenvolveu a noção de RTE motivado por sua preocupação em investigar o processo de inovação e, sobretudo, como ele articula agrupamentos tão diversos, como universidades, laboratórios de pesquisa, empresas, governo, usuários, fundos de financiamento e outros, cuja interação resulta na geração e disseminação de inovações. Em outras palavras, o autor busca responder como entidades com objetivos tão distintos, inseridas em contextos que podem ostentar muitas vezes valores contraditórios, chegam a conformar ligações que permitem chegar à produção de um novo bem ou serviço. Com essa preocupação, Callon propõe a definição de Rede Tecnoeconômica nos seguintes termos:

“uma Rede Tecnoeconômica (RTE) é um conjunto coordenado de atores heterogêneos: laboratórios públicos, centros de pesquisa técnica, empresas, organismos financeiros, usuários e poder público que participam coletivamente da concepção, elaboração, produção e distribuição-difusão de procedimentos de produção, de bens e serviços, entre os quais alguns dão lugar a uma transação mercantil” (CALLON, 1991, p.196, tradução nossa).

Para simplificar sua exposição e a compreensão do processo de inovação, Callon propõe que se considere a presença de três polos na RTE: o científico (S), o técnico (T) e o mercantil (M). O primeiro é responsável pela produção de conhecimentos certificados e reuniria centros de pesquisa, universidades, entre outros, assim como os centros de pesquisa públicos ou de empresas que exerçam o mesmo tipo de atividades dos laboratórios, isto é, que invistam em pesquisa de base ou fundamental. O segundo polo, chamado de técnico, envolve as entidades que visam conferir usos específicos aos conhecimentos desenvolvidos, ou seja, que se encarregam das atividades de aplicação dos conhecimentos e de adaptação a necessidades determinadas. Tais atividades poderiam envolver a elaboração de protótipos, maquetes e de normas, a obtenção de patentes e outras. Nesse ponto, os departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são um exemplo fundamental de entidade pertencente ao polo técnico, tal como as atividades ligadas diretamente à gestão da produção. O terceiro polo, o mercantil, agrupa os clientes/usuários dos produtos que, por meio da articulação da rede, expressam suas necessidades de forma a serem consideradas pelos demais polos. No caso do serviço público, o mercantil poderia ser vislumbrado como um polo de usuários (VARGAS, 2006), resguardado o caráter interativo que interfere na construção das soluções no âmbito da rede. Em uma RTE, um problema levantado pelo usuário é passível de ser atacado em qualquer um dos polos, de acordo com sua competência.

Por mais distantes que possam ser esses universos, as relações entre eles se processam, os interesses acadêmicos de reconhecimento se associam aos interesses da indústria e esta, por sua vez, negocia as características do seu produto com as demandas dos clientes finais. Para que possamos analisar tais relações, prossegue Callon (1991), é preciso levar em conta as ações que interligam os diferentes polos. As operações seriam responsáveis por associar um polo ao outro, de interpretá-los, isto é, de traduzi-los. Dessas traduções resultaria um espaço definido, mas não fixo, povoado por atores dos diferentes polos e pelos intermediários que circulam entre eles, e que constituiria uma rede. Portanto, a rede surge como resultado dessas ações e se constitui no *locus* para a

compreensão das lógicas de ação dos atores. Nessa configuração, ela pode ser interpretada como um novo ator (GREEN *et al.*, 1999) ou, ainda, como uma rede de ação (CZARNIAWSKA, 2004).

Ao colocar em circulação os intermediários, o ator-rede confunde-se com a própria ação que constrói as redes. Em cada polo da RTE, podemos ter um ou vários atores-rede que, por sua vez, protagonizam as operações de tradução que interligam esses polos heterogêneos. A operação percorre algumas etapas ou momentos da tradução (CALLON, 1986). Para Latour (2000), as etapas descrevem o **processo de disseminação**.

A primeira delas, a **problematização**, envolve a identificação e a definição dos atores e dos chamados pontos de passagem obrigatórios. Em outras palavras, problematizar significa definir os atores e os problemas de sua associação diante de um objetivo a eles imputado (CALLON, 1986). Uma vez estabelecida a problematização, ela descreve uma “cena”, uma série de “linhas de força” que pressupõem as interações entre os *actantes*. Nada assegura que os participantes estejam de acordo com o quadro desenhado pelo ator em questão, uma vez que os atores só são constituídos na ação. A tradução, para se consolidar, implica, portanto, a construção de dispositivos que atraiam e convençam os demais atores das identidades a eles atribuídas na problematização.

Os **dispositivos de atração** são mecanismos utilizados pelo tradutor para implementar ações que constituam e estabilizem a identidade dos atores proposta na problematização. São esses dispositivos que permitem a produção de acordos sobre a problematização proposta. Eles podem ser inscritos em diferentes intermediários e serem compreendidos, de acordo com o que Thévenot (1984) definiu como investimentos de forma. O sucesso dos dispositivos de atração significa o sucesso da própria problematização e, assim, a consolidação das associações que ela identificou, em detrimento de outras traduções concorrentes (CALLON, 1986). O resultado de um processo de atração bem-sucedido configura a terceira etapa do processo de tradução – o **envolvimento dos atores**.

No momento em que a tradução já conseguiu consolidar essas três etapas, resta agora a **mobilização dos atores** para que a ação possa tomar seu curso. Essa etapa final envolve sempre a tensão acerca da legitimidade da tradução proposta. Os atores desempenharão o que foi previsto na “cena” descrita? Isso depende da legitimidade dos “porta-vozes”, a qual pode ser contestada a todo momento. A tradução implica conceber que um ator se arvora o direito de articular e mobilizar entidades heterogêneas, que podem sempre subverter a tradução proposta e iniciar um processo de dissidência ou controvérsia. Somente quando a representatividade de um “porta-voz” está fora de questão, do mesmo “porta-voz” ou de outro ator que propõe uma nova tradução, a controvérsia é, ao menos temporariamente, encerrada (CALLON, 1986).

Por meio dessas etapas – problematização, atração, envolvimento e mobilização –, a operação de tradução descreve os processos de associação entre os atores heterogêneos, tendo que, simultaneamente, dar conta da continuidade dos deslocamentos e das transformações que os atores provocam. Constituem-se, portanto, em momentos do processo de geração e disseminação de inovações. A tradução constitui o mecanismo fundamental da construção das associações e, logo, das redes, permitindo analisar o processo de disseminação de inovações.

1.3 O processo de disseminação de inovações no setor público

O interesse pelas inovações no setor público tem crescido nas últimas décadas por razões diversas. Por um lado, temos a preocupação com novas demandas que conduzem os governos à busca de soluções para novos problemas na agenda pública. Por outro, os governos se deparam com recursos limitados e maior controle social no emprego deles, o que exige novas práticas de gestão (ALBERTI; BERTUCCI, 2006). Como vimos, essa realidade tem motivado pesquisas sobre a inovação no setor público, sobretudo acerca das possibilidades de sua definição sob o marco teórico já existente na teoria da inovação – a visão neoschumpeteriana –, e também, como proposto aqui, em sua relação com a teoria da inovação em serviços (HALVORSEN; HAUKNES; MILES; ROSTE, 2005). O processo de disseminação ou difusão de inovações é inerente a esse debate. Na verdade, os trabalhos de correntes schumpeterianas ortodoxas somente qualificam uma inovação como tal quando a sua difusão é comprovada. No setor público, o desenvolvimento de um marco teórico sobre o processo de disseminação de inovações ainda carece de avanços, os quais devem examinar a adequação dos modelos de difusão ou de tradução, bem como a necessidade de incorporar elementos específicos ao setor público. Nesse ponto, discutimos alguns trabalhos que permitem contribuir com o debate.

1.3.1 Modelos de disseminação no contexto do federalismo

Donahue (2005) apresenta três modelos de disseminação de inovações: o competitivo, o idiossincrático e o colegial. Seu enfoque está baseado na ideia de que o federalismo norte-americano permite que cada estado possa ser um laboratório de iniciativas. Nesse sentido, um estado singular teria menos propensão a gerar e disseminar inovações do que um estado múltiplo, onde há vários níveis de governo.

No modelo competitivo, os estados tenderiam a adotar inovações para não ficarem atrasados em relação aos demais. O autor exemplifica esse modelo com a legislação concernente à regulamentação de jogos e cassinos nos Estados Unidos. Há alguns anos, o Brasil vive uma onda de programas de incentivos fiscais, que se assemelha ao modelo descrito.

Enquanto determinado estado oferecia condições favoráveis para atrair empresas, outros adotavam as mesmas medidas (ou ainda mais drásticas) para que fossem também atrativos para novos investimentos. Nesse modelo, portanto, a competição entre os estados seria um forte estímulo à disseminação das inovações.

O modelo idiossincrático enfatiza as especificidades de cada estado, mostrando como aspectos históricos e culturais conferem sentido a determinada prática. Nessa perspectiva, uma inovação poderia ter interesse limitado para outro estado, onde tais aspectos não fizessem sentido. Inovações introduzidas segundo essa lógica teriam uma propensão bastante restrita à difusão.

Por fim, Donahue (2005) define o modelo colegial. Nesse caso, o desenvolvimento de inovações estaria localizado num ambiente de cooperação, no qual o aprendizado e a colaboração são traços marcantes. Soluções comuns a diferentes estados seriam desenvolvidas e teriam, assim, maior possibilidade de disseminação.

Os modelos de Donahue (2005) não seriam excludentes. Ou seja, em diferentes oportunidades o mesmo estado pode estar envolvido com processos de inovação competitivos, idiossincráticos e “colegiais”, com lógicas distintas, mas também complementares. Apenas o modelo idiossincrático, *a priori*, ofereceria maiores dificuldades à difusão de inovações no setor público. Donahue não discute, entretanto, as condições do processo de adoção; ou seja, a decisão de adotar a inovação não é problematizada, somente a motivação dos adotantes.

1.3.2 Fatores condicionantes do processo de disseminação

Uma perspectiva fundamental para análise do processo de disseminação de inovações no setor público decorre de trabalhos que analisam casos premiados em programas destinados a destacar boas práticas de gestão pública. Merece destaque o esquema analítico proposto por Farah (2007) ao analisar inovações contempladas no “Prêmio Gestão Pública e Cidadania”, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, com apoio da Fundação Ford.

Farah (2007) aponta um conjunto de fatores que influenciam o processo de disseminação, a saber:

a) As características intrínsecas da inovação que apontam o quão complexa ou intuitiva pode ser a solução. Quanto mais difícil de compreender a inovação (o que a compõe e como ela se desenvolveria), maior a resistência à sua disseminação.

b) A percepção, por parte dos tomadores de decisão em outras localidades, de que a inovação tem a capacidade de dar resposta a problemas relevantes.

c) A natureza do problema enfrentado pela inovação. Se a situação-problema sobre a qual se debruça a inovação é comum a outras localidades, maior a possibilidade de disseminação.

d) A percepção da relevância do problema, a qual decorre da constatação, ou não, de que o problema está presente em outras localidades.

e) A convergência da inovação com a agenda de políticas públicas de diferentes localidades. A natureza do problema e a sua relevância não são condições suficientes para que haja a disseminação. É importante que a solução proposta seja compatível com a agenda de políticas públicas em vigor.

f) O acesso à informação sobre a inovação em outras localidades. Embora tal acesso não seja condição suficiente para a difusão de inovações (ROGERS, 1983), certamente é um aspecto fundamental. Farah (2007) realça a importância das premiações justamente nesse ponto, isto é, ao reconhecerem e divulgarem boas práticas, os prêmios estimulam o conhecimento dessas.

g) A seleção da inovação. O processo de difusão é dependente da tomada de decisão de adotar ou não a iniciativa em questão. Assim, o papel dos que optam pela seleção da inovação é fundamental para que a disseminação ocorra.

A seleção da inovação envolve um conjunto de condicionantes que instruem o processo decisório, desde os aspectos políticos, ideológicos até a existência de estímulos financeiros para a adoção da inovação. Dessa forma, os condicionantes da seleção pelos atores locais constituiriam fator decisivo no processo de disseminação.

Para a autora, não há a pretensão de que esses fatores constituam categorias de análise definitivas, muito menos pleitear a total independência entre os fatores. De fato, em determinadas situações parece delicado diferenciar as características intrínsecas da inovação da sua percepção. Ou ainda diferenciar a natureza do problema enfrentado (se ele é ou não comum a diversas localidades) e a percepção sobre a relevância do problema. Porém, segundo Farah (2007), são elementos suficientes para analisar a ocorrência e o padrão de disseminação.

Nesse aspecto, Farah (2007) identifica dois padrões genéricos de disseminação: o horizontal, quando a inovação é disseminada no mesmo nível de governo; e o vertical, quando há indução de inovações por um nível mais abrangente de governo. É o caso, por exemplo, quando os estados e municípios adotam inovações estimuladas pela União, ou quando os municípios adotam inovações promovidas pelos estados.

Considerando-se o debate sobre o alcance e limites dos referenciais teóricos que tratam da temática de disseminação, estabeleceram-se

categorias de análise das iniciativas: origem e características da iniciativa; evolução da iniciativa; ocorrência e forma da disseminação; potencial de disseminação; papel da premiação. As definições das categorias estão no capítulo 2, que trata da metodologia.

2. Procedimentos metodológicos

Realizada em 2007, a pesquisa teve por objetivo central identificar se as iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foram de alguma forma adotadas em outros órgãos ou em outros setores do órgão de origem da inovação. Buscou ainda identificar variáveis e contextos que possibilitaram ou não a disseminação. O estudo permite analisar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das iniciativas premiadas e o alcance de um dos objetivos do prêmio. Os resultados da análise permitem identificar dificuldades no processo de disseminação e oferecer subsídios para o seu fortalecimento aos órgãos comprometidos com o concurso e com a melhoria do funcionamento da administração pública.

A pesquisa sobre disseminação de inovações oferece alguns desafios teórico-metodológicos de difícil superação. As dificuldades se iniciam na delimitação do que se concebe como inovação e perpassam o caráter dinâmico que o processo assume, não prescindindo de um exame dos aspectos temporais e do nível de análise proposto.

Este trabalho, especificamente, não se propôs a superar todas essas dificuldades. Entretanto, ancorado na revisão de outros estudos, articulou um plano de investigação que permitisse descrever e analisar determinados aspectos do processo de disseminação de inovações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

2.1 Perspectiva teórico-metodológica

A escolha do estudo de caso como método pode ser justificada tanto pelos objetivos da pesquisa quanto pela abordagem teórica em que ele se assenta. Yin (2001) sustenta que uma estratégia de pesquisa pode ser definida com base na articulação de três aspectos: a forma da questão de pesquisa, a necessidade de controle sobre eventos experimentais e o seu foco em acontecimentos contemporâneos. A questão de pesquisa, relacionada com a identificação de como se dá o processo de disseminação de práticas inovadoras premiadas no Concurso Inovação, corresponde ao tipo de indagação para a qual os estudos de caso são recomendados.

A opção pelo estudo de caso se encontra reforçada pelas características do objeto de análise – inovações no setor público. Algumas peculiaridades do processo de inovação realçam os aspectos intangíveis

e o caráter interativo que marcam boa parte das prestações de serviço. Esses aspectos têm-se mostrado suficientemente complexos para que sejam submetidos ao tratamento habitual dos levantamentos (*surveys*) sobre inovação, tal qual demonstram Djellal e Gallouj (2000) em sua investigação sobre os levantamentos realizados em diversos países e que, de uma forma ou de outra, procuravam incorporar a questão da inovação em serviços. Ainda que nem toda inovação no setor público seja uma inovação em serviço, há grande similitude nos obstáculos metodológicos levantados por esses autores. Especialmente num estudo sobre disseminação, a necessidade de consolidação de um marco teórico e a característica do processo de inovação indicam que os dados necessários dificilmente seriam coletados com base em outra estratégia.

2.2 A delimitação dos casos analisados

A amostra foi separada em dois períodos (1996 a 1998 e 1999 a 2006) porque o concurso apresentou características bastante distintas. Nos três primeiros anos, o prêmio teve por objetivo priorizar o incentivo em vez de discriminar as melhores inovações. As premiações tinham caráter simbólico e atingiam grande número de iniciativas – no período, 144 ações foram premiadas, com média de 48 por ano (houve edição com até 50 ações sendo contempladas). No segundo período, o concurso passou a adotar critérios de seleção mais rígidos e reduziu o número de premiações a serem concedidas, que passou, inicialmente, a 20 por edição e, a partir de 2006, a 10. Nesse período, foram premiadas 127 iniciativas, correspondendo a uma média de 21 premiações por ano.

A considerar as diferenças apontadas entre os dois períodos e os critérios acima discriminados, a amostragem para o primeiro período incluiu 11 iniciativas, correspondendo a 7,6% do total de iniciativas premiadas nos três anos. Para o segundo período, a amostra envolveu 24 iniciativas, correspondendo a 18,9% do total de 127 iniciativas vencedoras. Ao todo, foram analisadas 35 iniciativas, equivalentes a 12,9% do total de práticas inovadoras premiadas de 1996 a 2006.

Quadro 1: Distribuição da amostra

Categorias	1º Período		2º Período		Total	
	Nºde iniciativas	%	Nºde iniciativas	%	Nºde iniciativas	%
Total de iniciativas premiadas	144	100%	127	100%	271	100%
Amostra das iniciativas a serem analisadas	11	7,6%	24	18,9%	35	12,9%

Os casos foram inicialmente segmentados de acordo com a evolução do próprio concurso, com base em análises realizadas pela Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (FERRAREZI; AMORIM, 2007). Do ponto de vista teórico, a divisão de períodos atende a questão do tempo, levantada por Rogers (1983).

Para seleção das amostras, uma para cada período, foram adotados os seguintes critérios:

- **Distribuição temática** – considerado agrupamento proposto por Ferrarezi e Amorim (2007), do qual resultam nove áreas temáticas, em que foi considerada a frequência relativa do tema no período considerado;

- **Instituições premiadas** – considerando a participação relativa dos ministérios no conjunto das iniciativas premiadas em cada período, tendo sido levado em conta, para inserção na amostra, que o ministério foi premiado ao menos quatro vezes no primeiro período e três vezes ou mais no segundo;

- **Distribuição regional** – no qual foram considerados os oito municípios com maior participação relativa na premiação, resguardado o equilíbrio regional na composição de cada amostra, tendo como parâmetro as grandes regiões brasileiras. Esse critério, associado à disponibilidade dos respondentes, levou aos seguintes parâmetros em termos de localidade das iniciativas selecionadas para as amostras:

Quadro 2: Distribuição regional das iniciativas analisadas

Região	Localidade	Iniciativas incluídas na amostra do período 1	Iniciativas incluídas na amostra do período 2
Norte	Belém	0	1
Nordeste	Fortaleza	0	2
Centro-Oeste	Brasília	7	15
Sudeste	Rio de Janeiro	0	2
	São Paulo	1	3
Sul	Porto Alegre	1	1
	Curitiba	2	0

- **Frequência anual** – participação relativa de experiências premiadas em cada ano do período considerado. Combinado com a disponibilidade dos entrevistados, esse parâmetro permitiu a seguinte distribuição anual dos casos:

Quadro 3: Iniciativas analisadas segundo frequência relativa anual de premiação

Nº de iniciativas selecionadas segundo frequência relativa anual no número de premiados										
Período 1			Período 2							
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
5	2	4	3	1	4	3	6	2	4	1

Em termos de distribuição temática, as iniciativas analisadas podem ser assim distribuídas:

Quadro 4: Distribuição temática das iniciativas analisadas

Distribuição temática	Iniciativas na amostra 1	Iniciativas na amostra 2
Atendimento ao cidadão	1	3
Melhoria dos processos de trabalho	4	6
Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	2	3
Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	1	4
Gestão e desenvolvimento de pessoas	1	1
Outros temas	1	3
Gestão da informação	1	3
Gestão financeira e orçamentária	0	1
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	0	0

Cabe salientar que o tema “Avaliação e monitoramento de políticas públicas” só foi incluído no concurso a partir da edição de 2006.

No que diz respeito às instituições premiadas, a orientação oferecida pelos parâmetros definidos e a acessibilidade dos respondentes resultaram na seguinte composição:

Quadro 5: Distribuição das iniciativas segundo responsabilidade institucional e período

Responsabilidade institucional	Período 1	Período 2
Ministério da Saúde	1	3
Ministério da Educação	4	2
Ministério da Fazenda	2	3
Ministério das Comunicações	0	5
Ministério da Previdência Social	1	1
Ministério da Defesa	0	1
Ministério de Minas e Energia	0	1
Ministério do Trabalho e Emprego	1	1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0	1
Presidência da República	0	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0	2
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0	1
Ministério do Meio Ambiente	1	1
Ministério da Justiça	0	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0	0
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	0
Ministério do Turismo	0	0
Ministério das Relações Exteriores	0	0
Ministério da Cultura	0	0
Ministério da Integração Nacional	0	0
Outros	0	0

Na primeira amostra, foram contemplados ministérios que tiveram ao menos quatro experiências premiadas, ao passo que na segunda foram considerados os ministérios premiados três vezes ou mais. No apêndice A deste trabalho pode-se verificar a lista das iniciativas analisadas, bem como dos entrevistados que prestaram informações sobre cada uma delas. Destaque-se que os entrevistados foram os responsáveis atuais pelas iniciativas. Assim, eles não foram necessariamente os responsáveis originais pelas iniciativas ou pela prática inovadora à época da premiação, ainda que, em alguns casos, tal coincidência tenha ocorrido.

2.3 Definição das categorias de análise

Com base no referencial teórico adotado, foram definidos cinco temas para descrição e análise das iniciativas: origem e características da iniciativa; evolução da iniciativa; ocorrência e forma da disseminação; potencial de disseminação e papel da premiação. Além dos temas, o levantamento de dados possuía um bloco inicial de identificação da iniciativa e de seus responsáveis no momento da premiação e atualmente.

Os temas foram subdivididos em categorias de análise. Em um primeiro momento, essas categorias serviram de base para a descrição de cada iniciativa e procuravam identificar os seguintes aspectos, de acordo com o tema correspondente.

Tema 1 – Origem e características da iniciativa

- **Características do problema:** descreve as características do problema enfrentado pela iniciativa, indo além da área temática definida por ocasião do concurso e busca a descrição detalhada do que a equipe responsável procurava solucionar à época.
- **Motivações:** visa identificar se a ação teria sido desenvolvida por iniciativa da própria equipe responsável (motivação endógena) ou por determinação de autoridade, legislação ou política pública (motivação exógena).
- **Concepção da iniciativa:** caracteriza o processo de formulação da iniciativa, como forma de identificar os seus principais atores e corroborar os elementos constantes da categoria anterior.
- **Gestão:** descreve a forma de gestão da iniciativa à época da premiação.
- **Recursos:** identifica se o desenvolvimento da iniciativa à época exigiu a mobilização de novos recursos e, nesse caso, a origem desses.
- **Divulgação:** identifica e caracteriza as iniciativas de divulgação da experiência à época da premiação.
- **Barreiras:** procura relacionar os obstáculos enfrentados para a implementação da iniciativa à época da premiação.
- **Indicadores:** identifica se, à época da premiação, a iniciativa possuía indicadores definidos para mensurar seus resultados.

Tema 2 – Evolução da iniciativa

- **Características atuais:** caracteriza as condições atuais da iniciativa, procurando identificar sua continuidade e principais desdobramentos.
- **Gestão atual:** descreve a forma de gestão atual da iniciativa.
- **Inserção dos gestores:** identifica se os gestores da iniciativa estão inseridos em redes profissionais e/ou interpessoais que tenham colaborado com o desenvolvimento da iniciativa.
- **Avaliação:** identifica e descreve os mecanismos de avaliação da iniciativa existentes atualmente.

Tema 3 – Ocorrência e forma da disseminação

- **Ocorrência de disseminação:** com base na percepção dos gestores atuais, procura caracterizar se houve ou não disseminação da iniciativa.
- **Disseminação dos mecanismos de implantação da iniciativa:** procura identificar se os mecanismos de implantação da iniciativa, independentemente da experiência em si, foram disseminados, especialmente em termos de articulações de parcerias e novas formas de governança.

Tema 4 – Potencial de disseminação

- **Natureza da inovação:** descreve, na percepção dos responsáveis atuais da iniciativa, se as suas características são favoráveis ou não à adoção por outros órgãos.
- **Características do problema:** descreve, na percepção dos responsáveis atuais da iniciativa, se as características do problema enfrentado são comuns a outros órgãos, o que favoreceria sua adoção.
- **Convergência com a agenda de políticas públicas:** procura identificar se a iniciativa é considerada coerente com as prioridades atuais das políticas públicas, tanto no nível setorial quanto de forma geral.
- **Disponibilidade de informações:** descreve de que forma as informações sobre a iniciativa são disponibilizadas atualmente.

Tema 5 – Papel da premiação

- **Papel da premiação na continuidade e disseminação da iniciativa:** procura descrever, na percepção dos atuais responsáveis pela iniciativa, se a premiação teve impacto na continuidade e eventual disseminação da ação.
- **Conhecimento e uso do Banco de Soluções da ENAP:** identifica se o responsável atual pela iniciativa conhece e já fez uso do Banco de Soluções da ENAP.

Assim, os temas 1 e 2 contemplam os elementos característicos da inovação, nos termos de Rogers (1983) e de Farah (2007), e das etapas de tradução propostas por Callon (1991). Os temas 3 e 4 estão relacionados aos elementos “canais de comunicação e sistema social” propostos por Rogers (1983). O tema 4, especificamente, contempla os demais elementos propostos por Farah (2007). Como já destacado, o tempo, um dos elementos definidos por Rogers (1983), foi incorporado na definição dos períodos de análise, sendo que velocidade e taxa de adoção das inovações não foram objeto deste estudo. Finalmente, o tema 5 foi introduzido especificamente para viabilizar uma análise do papel da premiação da ENAP, o qual pode ser compreendido, do ponto de vista teórico, como o de um agente promotor de mudança (ROGERS, 1983).

2.4 Os procedimentos de coleta e documentação de evidências

Definidas as iniciativas a serem investigadas, a coleta dos dados pode ser compreendida em três momentos. Inicialmente, foi realizada a leitura dos relatos dos casos, tal qual foram apresentados na ocasião da inscrição no concurso de inovação. Os relatos estão disponíveis no Banco de Soluções da ENAP, cujo acesso pode ser feito pelo endereço inovacao.enap.gov.br. As informações também são disponibilizadas nos livros organizados a cada ano e que reúnem os referidos relatos. Em muitos casos, estes exigiram a busca de informações complementares nos sites dos órgãos em que as iniciativas estão sediadas. Em situações nas quais as informações eram insuficientes, o primeiro contato telefônico, destinado ao agendamento da entrevista, foi utilizado também para uma primeira coleta de dados sobre as condições em que a iniciativa se encontrava.

A coleta de evidências teve como principal estratégia a entrevista pessoal. Para tanto, foram contatados os atuais responsáveis pelas iniciativas, segundo a base de dados atualizada e disponibilizada pela ENAP, e agendadas as entrevistas, realizadas no período de 26/11/2007 a 30/01/2008. Por conveniência, um servidor, responsável por duas ações premiadas, foi entrevistado por telefone. Os demais foram entrevistados pessoalmente

em seu local de trabalho. As entrevistas foram gravadas na íntegra, com exceção de algumas passagens em que os entrevistados solicitaram que o gravador fosse desligado, e transcritas para fins de análise do seu conteúdo.

As entrevistas foram conduzidas com base em um roteiro semiestruturado, em que os principais tópicos da pesquisa eram introduzidos ao entrevistado, que, por sua vez, pôde discorrer livremente sobre eles. Uma abordagem narrativa foi agregada ao roteiro (BOJE, 2001; CZARNIAWSKA, 2004), a fim de induzir o entrevistado à construção de uma narrativa que se articulasse em torno dos principais marcos, ou episódios, do processo de inovação sob estudo (FLICK, 2005). O uso da abordagem narrativa tem sido recomendado como a principal alternativa metodológica para o estudo de processos de difusão de inovações (CORTÁZAR, 2006).

A entrevista também foi utilizada como momento para solicitação de material complementar sobre as iniciativas. A solicitação centrou-se, principalmente, no fornecimento de material que corroborasse afirmativas feitas na entrevista ou que pudesse precisar informações que o entrevistado não estava em condições de oferecer na ocasião. Nesse ponto, a variedade de fontes de evidências foi notável, envolvendo relatórios impressos, encartes, livros, CD, DVD, fotos etc.

O estudo da disseminação de inovações baseado nas entrevistas com os responsáveis pela inovação, e não com os adotantes, certamente constitui um limite da estratégia de pesquisa adotada. Retomando o marco teórico apresentando, essa estratégia se aproxima do pressuposto de que as características de produção da inovação seriam suficientes para identificar seu potencial de difusão. Essa perspectiva está vinculada aos estudos que assumem um tipo de inércia no processo de difusão, tendo como corolário adotantes que pouco interferem nas características da inovação e na sua disseminação. Em muitos pontos deste trabalho esse enfoque foi criticado. Por isso, levar em conta tal pressuposto seria um risco muito alto para a coerência da pesquisa.

Utilizamos, entretanto, o emprego da mesma estratégia em outros estudos que demonstraram que a entrevista com os responsáveis pela inovação permite identificar boa parte das informações necessárias para caracterizar o seu processo de disseminação (FARAH, 2006a; 2006b). Ainda que tal opção nos coloque diante de muitos limites, consideramos que a possibilidade de implementar novas estratégias de pesquisa era dependente de um primeiro estudo descritivo que permitisse a aproximação com o objeto de pesquisa e o levantamento de hipóteses plausíveis de serem exploradas em outros contextos.

2.5 Os procedimentos de análise das evidências

Os procedimentos de análise se baseiam na tentativa de confrontar as evidências coletadas com o marco analítico adotado. Para isso,

desenvolvemos um procedimento de codificação temática dos casos, ao qual se seguiu a tentativa de relacionar as categorias identificadas com os pressupostos teóricos desenvolvidos. Segundo Flick (2004), a codificação temática é especialmente recomendada para estudos em que haja comparação entre grupos definidos *a priori*, a partir dos propósitos da pesquisa.

Esses procedimentos tomaram como base os relatos dos casos e as entrevistas realizadas com os responsáveis pelas iniciativas selecionadas. A codificação teve início a partir de uma primeira classificação das ações segundo o período de estudo. Em seguida, cada inovação foi analisada segundo os seguintes temas: origem da iniciativa, evolução da iniciativa, elementos do processo de disseminação, determinantes da disseminação e papel da premiação. Para análise dos elementos do processo de disseminação, utilizou-se uma adaptação do conjunto de indicadores proposto por Farah (2007). Em cada período foi realizada, ainda, uma análise dos casos em que não houve disseminação. Por fim, é desenvolvida uma análise conjunta dos casos, na qual se procura relacionar os resultados observados com os modelos teóricos discutidos na primeira parte deste trabalho.

A apresentação da análise está organizada segundo os períodos e, em cada um deles, foram analisadas separadamente as iniciativas disseminadas e as não disseminadas. As primeiras foram analisadas com base nos seguintes tópicos: (a) concepção, características e evolução das iniciativas (resultante da agregação dos temas “Origens e Características da Iniciativa” e “Evolução da Iniciativa”, agrupados para simplificar a descrição das iniciativas); (b) forma de disseminação; (c) potencial de disseminação; e (d) papel da premiação e uso do Banco de Soluções da ENAP. Nas inovações em que não houve disseminação na percepção dos entrevistados, o item “forma de disseminação” foi suprimido.

3. Análise da disseminação das inovações

Neste capítulo, os casos investigados são analisados no que diz respeito à questão central desta pesquisa: a disseminação das inovações. O capítulo está organizado em duas seções, de acordo com os períodos da premiação. Em cada intervalo definido são analisadas tanto as iniciativas que reportaram informações sobre sua disseminação quanto as que desconhecem ou afirmam não ter havido disseminação. Nas duas situações são analisadas as características e evolução das ações, o potencial de disseminação e o papel da premiação da ENAP. Nos casos em que houve disseminação foi analisada, ainda, a forma que o processo assumiu.

3.1 Análise das iniciativas oriundas do primeiro período (1996-1998)

Nesta primeira seção, são analisadas as iniciativas premiadas entre 1996 e 1998 e que integraram a amostra investigada. Este primeiro grupo reúne 11 iniciativas, das quais duas reportaram disseminação⁵. Em relação à continuidade, desse grupo, apenas uma foi totalmente interrompida, enquanto as demais foram mantidas nos órgãos, de forma integral ou parcial. Como convém lembrar, a análise está condicionada à percepção de seus informantes. Sendo assim, a classificação entre iniciativas disseminadas e não disseminadas, que orienta o restante da apresentação desta seção, não está baseada na análise da disseminação efetiva, que excede o escopo deste trabalho, mas na percepção dos responsáveis sobre a iniciativa em relação à sua disseminação.

A relação de todas as inovações desse período, no quadro a seguir, permite visualizar a situação de cada uma delas, quanto à sua continuidade e disseminação:

Quadro 6: Situação das iniciativas em relação à continuidade e disseminação

Título da iniciativa	Instituição	Continuidade no órgão	Disseminação para outros órgãos
O modelo de gestão como processo de inovação e aumento da produtividade – 1996	MEC - Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Sim	Sim
Pool de Atendimento Médico e Psicossocial – 1998	Ministério da Previdência	Parcial	Sim
Fiscalização Móvel – 1996	Ministério do Trabalho – Secretaria de Fiscalização	Sim	Não
Programa de Reposição (recuperação florestal) do Estado de São Paulo 1996	MMA Super. Ibama S.P./Smam SP	Sim	Não
Sistema de informatização das portarias (Infocefet) – 1996	MEC/Cefet do Paraná	Parcial	Não
Sistema Informatizado de Controle da Frota (Frota Cefet) – 1996	MEC Univ. Tecnológica Federal do Paraná	Parcial	Não
Reestruturação da Gerência de Convênios – 1997	Ministério da Saúde/ Funasa	Não	Não
Programa gerador de declarações de renda pessoa jurídica em disquete – 1997	Ministério da Fazenda/ Secretaria da Receita Federal	Sim	Não
Construção e implantação de um sistema de gestão estratégica em uma unidade de pesquisa -1998	Ministério da Agricultura – Embrapa	Sim	Não
Sistema Trata Parcelamento (Tratapar) – 1998	Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal	Sim	Não
Conhecendo melhor a Educação Brasileira – Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied) 1998	MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)	Sim	Não

3.1.1 Iniciativas disseminadas

Nesta parte, analisaremos iniciativas que reportaram disseminação, a saber: o “Modelo de gestão como processo de inovação e aumento da produtividade”, sob responsabilidade do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), vinculado ao Ministério da Educação (MEC); e o “Pool de Atendimento Médico e Psicossocial”, desenvolvido no Ministério da Previdência.

Conforme definido anteriormente, os casos serão analisados segundo quatro categorias: concepção, características e evolução das iniciativas disseminadas; forma de disseminação; potencial de disseminação; e o papel da premiação da ENAP e o uso do Banco de Soluções. Dessa forma, pode-se ter uma visão geral sobre o perfil das iniciativas disseminadas, sobre a possibilidade de ainda serem objeto de replicação para outros órgãos e a relação da iniciativa com o prêmio e seus desdobramentos.

a) Concepção, características e evolução das iniciativas disseminadas

Neste ponto, observa-se que as duas iniciativas que relatam disseminação envolvem inovações na gestão e foram ações das próprias organizações, protagonizadas por seus servidores, e que tiveram continuidade.

No caso do **Hospital de Clínicas de Porto Alegre**, trata-se de um modelo de gestão considerado inovador. Na iniciativa, há um conjunto de elementos a serem considerados. Primeiramente, o caráter endógeno da inovação. O modelo de gestão não surge de uma determinação legal ou do incentivo de uma política pública, mas sim de uma afirmação da equipe, de uma cultura organizacional forjada desde o surgimento do hospital como empresa pública, vinculada diretamente ao Ministério da Educação. Em seguida, observa-se que a evolução do modelo de gestão e seu desdobramento em novos ou melhores serviços é consequência direta do próprio modelo. Assim, as mudanças no programa de qualidade, a evolução da área de tecnologia da informação, o sistema de indicadores de avaliação do planejamento estratégico, a integração à rede pública do Sistema Único de Saúde e a autossustentabilidade financeira são exemplos de conquistas que o hospital planejou e executou no bojo do seu modelo. Nesse sentido, a presença dos indicadores de avaliação, gradativamente refinados e transpostos, finalmente, do foco na gestão para o foco na assistência, ou seja, na atividade-fim do hospital, parece estar na raiz da identificação de oportunidades de melhoria contínua.

O hospital é muito procurado por hospitais universitários e outros, interessados em conhecer as práticas inovadoras. Além disso, boa parte delas já foi objeto de análise e de reconhecimento em fóruns nacionais e regionais sobre práticas de gestão e programas de qualidade, nos quais

os gestores do HCPA participam, o que lhes permite adquirir e repassar novos conhecimentos.

A inserção dos gestores do HCPA nesses fóruns parece ser outro aspecto decisivo para a incorporação de novos métodos e também para a disseminação. Nesse aspecto, cabe ressaltar que a disseminação do modelo de gestão do HCPA pode ser identificada justamente na participação de pessoas-chave da sua gestão em comissões criadas pelo Ministério da Saúde, em atividades de acreditação de sistemas de qualidade e na integração da instituição com os demais hospitais universitários. Não se trata, portanto, de uma disseminação direta, ou integral, do modelo de gestão, mas sim um trabalho de compartilhamento do conhecimento em gestão gerado no hospital.

No caso do **Pool de Atendimento Médico e Psicossocial**, trata-se de iniciativa originária de uma oportunidade bastante específica: a alocação no mesmo prédio das equipes médicas dos ministérios do Trabalho e da Previdência. A identificação e o aproveitamento dessa oportunidade possuem, assim como no caso do HCPA, caráter endógeno. Nessa situação, há uma liderança clara do responsável pela experiência, que articula a fusão das equipes e os recursos necessários para o funcionamento do *Pool*.

O responsável pela iniciativa destaca a resistência inicial de alguns profissionais, mas ressalta que o desenvolvimento da prática inovadora propiciou, num curto prazo, a oferta de serviços de pronto atendimento e também de atendimento especializado, de alto nível. Muito além das atribuições rotineiras de uma junta médica, o *Pool* atuou em campanhas de prevenção e ampliou sua estrutura para expandir o atendimento.

A iniciativa teve continuidade, mas atualmente reduziu bastante seu escopo. Muitos dos profissionais envolvidos se aposentaram e não houve contratação de novos servidores. No momento da realização desta pesquisa, o *Pool* contava com a atuação de quatro médicos, uma psicóloga, uma assistente social e uma equipe de enfermagem. Os serviços de atendimento especializado foram praticamente suprimidos, embora o pronto atendimento clínico continue operando.

O *Pool* nunca teve uma política de divulgação externa da sua organização e funcionamento. Segundo o entrevistado, quando o serviço estava na sua configuração máxima, havia divulgação interna e foi realizada uma pesquisa de satisfação dos usuários. Mesmo assim, ele identifica, na unificação das juntas médicas dos ministérios do Transporte, da Justiça e das Comunicações, o que seria a disseminação parcial do conceito do *Pool*.

b) Formas de disseminação

Os relatos dos responsáveis pelas iniciativas que teriam sido disseminadas apontam para o que Farah (2007) define como disseminação horizontal. Isto é, a disseminação da inovação no mesmo nível de

governo. No caso do *Pool*, isso é bastante claro, pois a experiência identificada como indicador da disseminação, pelo responsável, reúne ministérios que se associam para a prestação de pelo menos um dos serviços ofertados na iniciativa original. No caso do HCPA, o seu envolvimento em grupos de trabalho do Ministério da Saúde e de entidades representativas dos hospitais universitários assinala uma preponderância do repasse de metodologias para estabelecimentos do mesmo nível de governo, dada a vinculação da maior parte dos hospitais universitários com as universidades federais.

c) Potencial de disseminação

O potencial de disseminação das inovações foi avaliado com base na percepção dos responsáveis pelas iniciativas examinadas em relação a quatro aspectos: as características do problema enfrentado, a natureza (ou complexidade) da inovação, a disponibilidade de informações sobre a inovação e a sua convergência com a agenda de políticas públicas.

As iniciativas que apresentaram informações sobre disseminação resultaram de ações que lidam com problemas que podem ser considerados comuns a outras organizações. O modelo de gestão do HCPA incorpora um conjunto de práticas que, embora adaptadas à realidade da organização, poderiam ter sua aplicação cogitada em outros órgãos, e não somente em hospitais. O caso do *Pool* foca um problema mais específico. Mesmo assim, trata-se de questão recorrente na gestão de muitos órgãos públicos, nas diferentes esferas de governo.

Quanto à natureza da inovação, os responsáveis não identificaram qualquer especificidade técnica que impeça sua replicação. No HCPA, no entanto, há a ponderação de que o modelo de gestão está fortemente vinculado à cultura organizacional, ou seja, potenciais adotantes teriam de avaliar cuidadosamente a viabilidade de transposição de alguns procedimentos. Além disso, alertam para o caráter que é marcante nas iniciativas – o profissionalismo e o comprometimento –, elementos da cultura do hospital e que, portanto, não seriam facilmente transpostos a outras experiências.

No que se refere à disponibilidade de informação, podemos identificar diferenças importantes entre os dois casos. No HCPA, além da inserção dos seus gestores em diferentes redes profissionais, constata-se uma preocupação constante com registros, monitoramento e avaliação de seus processos, o que favorece a difusão das práticas. Quanto aos outros níveis de governo, cabe salientar a integração do HCPA à gestão do Sistema Único de Saúde no município de Porto Alegre. Tal inserção tem como marco a construção e operação de um posto de saúde pelo próprio hospital. As práticas de gestão do hospital, logo, indicam um potencial de disseminação vertical, ou seja, do nível federal para o municipal de governo, ao mesmo tempo em que há possibilidade da

disseminação no setor privado. Esse tipo de difusão é pouco explorado na literatura. Na verdade, há certa naturalidade ao serem identificadas inovações provenientes do setor privado que se disseminam no setor público. Já a situação inversa raramente é registrada, ao menos no que diz respeito às inovações em gestão. No que tange ao papel indutor do setor público na disseminação de inovações, por intermédio de políticas públicas, existem muitos registros.

No *Pool*, com exceção da divulgação interna no início do projeto e daquela propiciada pela premiação da ENAP, não houve inserção dos gestores em redes de comunicação, e em outros fóruns e tampouco publicações relatando os resultados alcançados.

d) Papel da premiação e uso do Banco de Soluções da ENAP

As duas experiências que relatam informações sobre disseminação apontam a importância do prêmio da ENAP na consolidação dos projetos. No caso do HCPA, a premiação foi recebida como reconhecimento do modelo de gestão. As sucessivas premiações do hospital no Concurso Inovação foi uma das justificativas para o acesso ao Banco de Soluções da Escola, onde os gestores também buscam identificar outras experiências que possam ser adotadas. No *Pool*, a premiação foi importante para a afirmação do projeto e contribuiu para o fortalecimento dos argumentos para a busca de recursos humanos e materiais. O responsável pelo projeto, no entanto, desconhecia o Banco de Soluções.

3.1.2 Iniciativas não disseminadas

Entre as 11 iniciativas analisadas no período 1996-1998, nove afirmaram que desconheciam informações sobre a disseminação de suas políticas ou ações.

Nesse conjunto de iniciativas, encontramos inovações vinculadas a novos métodos de gestão, sendo que, em alguns casos, os métodos decorrem de novas articulações para execução de políticas públicas.

a) Concepção, características e evolução das iniciativas

Entre as iniciativas que não relatam disseminação, predominam as inovações em gestão, o protagonismo das equipes e a continuidade.

Em relação à concepção das experiências, em todos os casos foi identificada a própria equipe do órgão como responsável pela introdução das inovações, que é justamente o público que o Concurso Inovação elegeu como prioritário no incentivo à inovação. Há situações distintas quanto à articulação das iniciativas com políticas públicas previamente definidas.

Nos casos do Programa de Reposição Florestal, da Fiscalização Móvel e do Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied), correspondem à implementação de novos métodos de trabalho ou novos sistemas, no

último caso, que procuram responder às orientações da política pública. No caso observado em São Paulo (Smam-SP), a evolução da política florestal está diretamente relacionada à capacidade de articulação do Ibama e da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, os quais, em parceria com a sociedade civil, por intermédio das associações de reposição florestal, e com outros órgãos e esferas de governo, desenvolveram o novo programa. O novo método de reposição florestal, consolidado pela iniciativa, com a substituição do plantio potencial pelo efetivo, foi idealizado pela própria equipe responsável, mas atendeu plenamente aos propósitos da política pública em questão.

A situação da Fiscalização Móvel não é diferente. A solução encontrada foi desenvolvida pela própria equipe. Como se observa no relato do caso, experiências anteriores dos gestores da iniciativa, os quais haviam atuado durante anos na fiscalização do trabalho rural, colaboraram para que a concepção de equipes itinerantes fosse desenvolvida. A iniciativa, entretanto, está diretamente vinculada ao reconhecimento do governo brasileiro da existência do trabalho escravo e da definição de uma política pública voltada para seu combate. Mais uma vez, o novo arranjo organizacional visa o atendimento da política pública, embora sua gestação tenha sido completamente endógena.

Finalmente, o caso do Sied repete a mesma lógica. O sistema é desenvolvido pela própria equipe do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), mas com o objetivo de adequar o instituto a uma nova missão institucional, definida quando da retomada de suas atividades, que envolve a articulação entre informações cadastrais e dados resultantes dos diferentes programas de avaliação do ensino, para subsidiar as ações públicas na área de educação.

Um caminho diferente foi traçado pelo Programa Gerador de Declarações de Imposto de Renda para Pessoa Jurídica. Tal inovação se originou da iniciativa de alguns funcionários que desenvolvem sistemas específicos dentro da Receita Federal, voltados, sobretudo, para atividades de fiscalização. Com o passar do tempo, as iniciativas que surgiram de forma atomizada foram incorporadas pela Receita, que as integrou e passou a priorizar o seu desenvolvimento.

Somente no caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), onde se verificou a construção e implantação de um sistema de gestão estratégica, o desenvolvimento da iniciativa foi diretamente solicitado pela direção do órgão. Ainda assim, a escolha do método e dos procedimentos que configuram o referido sistema coube aos técnicos e pesquisadores da instituição.

As demais iniciativas constituem casos típicos de novos métodos de gestão ou sistemas de informação desenvolvidos pelas equipes diretamente interessadas na solução de problemas. É o caso do Sistema

Trata Parcelamento (Tratapar), em que o processo de modernização tecnológica, com a passagem para um novo sistema operacional, ofereceu oportunidade ao desenvolvimento de um sistema que racionalizou os procedimentos de parcelamento de débitos não previdenciários, consolidando novos métodos de gestão.

Os manuais desenvolvidos pela Gerência de Convênios da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) seguiram a mesma tendência ao tentarem padronizar procedimentos que permitissem à equipe gerenciar o crescimento da demanda que pressionava a área.

Os casos observados no Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Cefet-PR) apresentam situações nas quais a solução de problemas de gestão foi possível a partir do desenvolvimento de sistemas de informação. Estes, por sua vez, resultam da iniciativa da equipe responsável que contou com a colaboração e competência de alunos estagiários.

Do ponto de vista da gestão, as iniciativas não implicaram modificações da estrutura organizacional. Contudo, Isso não significa, necessariamente, que a gestão e os recursos exigidos pelas iniciativas não sofreram alterações ao longo da sua evolução. O caso da Receita Federal é um exemplo disso. A área de tecnologia da Receita ocupa hoje um espaço bem maior na estrutura e orçamento, embora não tenha sido criada uma nova estrutura, um novo organograma. A principal modificação na gestão dos sistemas do órgão foi a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que hoje desenvolve toda parte de informática, tanto da declaração do imposto de renda quanto do Tratapar. A Fiscalização Móvel passou de três para oito equipes e conta com a parceria de outros órgãos públicos – destaque para a estabelecida com o Ministério Público – a fim de conferir maior agilidade aos encaminhamentos resultantes das ações de fiscalização. No caso da Embrapa, o desenvolvimento da iniciativa permitiu a constituição de um Sistema de Apoio à Decisão Estratégica.

Em relação aos recursos necessários, os entrevistados tiveram dificuldades de informar o montante exato para o desenvolvimento de cada iniciativa, e até mesmo para isolar os investimentos realizados na experiência premiada de outros investimentos da mesma época. Em todos os casos, no entanto, foi informado que os recursos provieram dos próprios órgãos. Salvo no caso dos sistemas implantados no Cefet-PR, onde os computadores foram doados por uma empresa privada. Também na experiência da Fiscalização Móvel há o registro de recursos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) investidos na divulgação da fiscalização e na promoção da política de erradicação do trabalho escravo. Ainda que tais aportes não concorram diretamente para o desenvolvimento da iniciativa, eles são parte fundamental do trabalho de prevenção e estímulo à denúncia dessas práticas.

Somente a Fiscalização Móvel, as ações da Receita Federal, o Sied e a Gerência de Convênios da Funasa apresentaram, à época do lançamento das iniciativas, preocupação sistemática com sua divulgação. A Fiscalização Móvel se valeu de propaganda institucional, de inserções em rádios comerciais e comunitárias nas regiões mais afetadas e de trabalho de relacionamento com formadores de opinião para divulgar a iniciativa. A Receita Federal atuou no apoio aos contribuintes por meio da divulgação de orientações no seu site, de telefonemas e da articulação com profissionais especializados. Pelo grande apelo que o Imposto de Renda tem, boa parte da comunicação da Receita é feita pelos grandes meios de comunicação. O Sied também conta com a divulgação desses veículos de comunicação. No entanto, a relação com os demais entes federativos – responsáveis pelo preenchimento de boa parte das informações educacionais, e receptores dos financiamentos do governo federal – dá-se principalmente por intermédio de uma rede de informação que articula o sistema. Nela, os atores, além da relação virtual, reúnem-se anualmente. No caso da Funasa, os próprios manuais foram distribuídos como forma de divulgar a iniciativa ao seu público-alvo, trabalho que teve prosseguimento por meio de cursos de capacitação.

Mesmo que as iniciativas tenham desenvolvido mecanismos de divulgação, nota-se que a comunicação está inteiramente voltada à parte operacional das inovações. Em outras palavras, não se constata preocupação com a divulgação de informações sobre a concepção, gestão e evolução das iniciativas (o que poderia resultar em replicações das práticas inovadoras), mas de uma comunicação focada na sua implementação. Além de não favorecer a disseminação, tal característica mostra uma oscilação do nível de exposição das iniciativas de acordo com fases do seu desenvolvimento. É o caso do programa de reposição florestal, que planeja nova ofensiva de divulgação a partir do novo sistema de informação que entrará em operação; ou da Embrapa, que aguarda novos resultados do seu ciclo de avaliação estratégica para que novas informações sejam veiculadas.

Os responsáveis pelas iniciativas registraram a existência de indicadores para o seu monitoramento em todos os casos. Os indicadores são bastante variados, de acordo com a natureza das ações, mas demonstram a preocupação inicial de constituir mecanismos de avaliação. Assim, há situações em que foi possível definir indicadores objetivos, como os metros cúbicos de madeira consumida e de árvores replantadas, no caso do Programa de Reposição Florestal; ou o número de declarações entregues por intermédio dos disquetes ou da internet, assim como o número de parcelamentos, no caso da Receita Federal.

Outro elemento importante na caracterização das iniciativas foi o relato de seus responsáveis sobre a ausência de barreiras à sua

implementação. Nos casos em que as inovações poderiam ser mais suscetíveis, a mencionada articulação delas com as políticas públicas definidas pelo governo serviu como amparo para a sua consolidação. O fato de as iniciativas serem resultantes das próprias equipes dos órgãos envolvidos parece ter sido condição suficiente para evitar problemas no seu desenvolvimento. O foco em problemas claramente identificados e a percepção de que as soluções propostas só trariam benefícios foram elementos adicionados pelos entrevistados para justificar o aparente consenso em torno das inovações.

Ainda assim, nem todas as iniciativas tiveram continuidade. A Gerência de Convênios da Funasa e o sistema informatizado de gerenciamento da frota do Cefet-PR foram desativados. No caso da Funasa, a responsável identifica a mudança de direção política da Fundação como razão do abandono da iniciativa. De acordo com ela, nem mesmo exemplares dos manuais desenvolvidos existem hoje. A oscilação nos procedimentos, que ora iniciavam de forma totalmente descentralizada, ora dependiam exclusivamente das definições da direção central em Brasília, minou sua credibilidade. Atualmente, outro sistema – o Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras (Sigob) – está sendo desenvolvido. Na experiência do Cefet-PR, foi a defasagem tecnológica que levou à substituição do sistema desenvolvido pelos alunos pelo sistema de cartão combustível. Nesse caso, houve uma evolução técnica na gestão da frota por intermédio de um sistema informatizado cedido pelo próprio fornecedor de combustível. Constata-se, portanto, abandono do sistema original, o qual foi premiado. Em contrapartida, percebe-se que ainda há a preocupação com a gestão eficiente da frota, que motivou a iniciativa.

Nos demais casos, chama atenção a continuidade das iniciativas e, mais do que isso, das equipes responsáveis. As exceções são o Tratapar, onde a equipe sofreu mudanças nos últimos anos, embora conte com remanescentes da época da premiação, e o Programa de Reposição Florestal, cuja gestão foi transferida do Ibama para a Smam-SP. Ainda assim, os responsáveis da Secretaria paulista acompanham a ação desde seu início. Nas outras iniciativas, as equipes responsáveis contam com as mesmas pessoas-chave.

b) Potencial de disseminação

O potencial de disseminação das iniciativas está relacionado às características da inovação e do problema que ela procura atacar. Assim, a avaliação do potencial de disseminação procura identificar se a inovação e o problema a que ela se dedica possuem algum grau de complexidade ou especificidade que dificulte sua adoção por outras organizações. Observa-se, ainda, se o problema abordado encontra-se, ou não, na pauta das agendas de políticas públicas e se os responsáveis pela iniciativa realizaram esforços de divulgar informações a seu respeito.

Ao examinar iniciativas que não apresentaram relatos de disseminação, a atenção voltou-se para a recorrência da afirmativa dos entrevistados sobre a possibilidade de adoção das inovações em outros órgãos públicos. Os responsáveis consideram que a replicação das experiências não possui entraves técnicos. Em outras palavras, as iniciativas não são complexas a ponto de evitar sua reprodução.

Nesse mesmo sentido, as avaliações sobre o problema ao qual cada inovação se dedicou reiteraram as possibilidades de disseminação. Todos apontaram que os problemas enfrentados são comuns a outros órgãos. O caso do Programa de Reposição Florestal é ilustrativo. Não só o problema se repete em outros estados, especialmente os do Sudeste e Sul do Brasil, como a nova legislação sobre o tema prevê a descentralização da fiscalização, tal como ocorreu em São Paulo. Além disso, a articulação com as associações de usuários tem resultado em novos desdobramentos positivos da iniciativa original. No entanto, não há relatos de uso da metodologia desenvolvida. Da mesma forma, a articulação que o Sied promove, no âmbito do Inep/MEC, entre as informações cadastrais e de avaliação e as políticas públicas setoriais, passando pela relação com os entes federados nos diferentes níveis de governo, mostra um caminho importante para outras áreas de atuação que exigem o mesmo grau de inter-relação para o sucesso das políticas.

Mesmo quando as situações concretas enfrentadas não são tão parecidas, as oportunidades de disseminação parecem presentes. É o exemplo da Fiscalização Móvel, implementada pelo Ministério do Trabalho. Outras áreas de atuação do governo, em que a fiscalização encontra dificuldades similares, poderiam se valer da experiência de articulação das ações e de logística para sua execução. Os casos que envolvem a Receita Federal, como a declaração de imposto de renda pessoa jurídica e o Tratapar, são também ilustrativos de práticas que podem ser adaptadas pelas receitas estaduais e municipais, além da colaboração com outros países. Novamente, esse intercâmbio não foi percebido, salvo por intermédio de visitas isoladas que não se desdobraram em práticas concretas, pelo menos até onde sabem os responsáveis pelas iniciativas.

Algumas experiências que envolveram a introdução de novas técnicas administrativas ou sistemas de informação, como ocorreu na Embrapa e no Cefet-PR, assumem também o potencial de generalização. Ressalvadas as peculiaridades de cada órgão, sobretudo as características da cultura organizacional, como destacado no caso da Embrapa, os modelos de avaliação da implementação da estratégia e os sistemas de informação são necessidades de todos os gestores que desejam ampliar os mecanismos de monitoramento e avaliação.

Sendo assim, segundo Farah (2007), não há na natureza das inovações – em sua percepção, características e entendimento do problema enfrentado ou na convergência com as políticas públicas – qualquer entrave à disseminação dessas inovações.

Nota-se que a maior parte das iniciativas tem como característica comum a falta de preocupação sistemática com sua divulgação. Com exceção da iniciativa Fiscalização Móvel, que exhibe tratamento sistemático em sua relação com a imprensa e a inserção de seus gestores em fóruns nacionais e internacionais, as outras iniciativas não possuem mecanismos de divulgação que não sejam os voltados para a sua implementação. Ainda assim, encontramos nessa situação as iniciativas da Receita Federal e do Sied. Ou seja, o tipo de comunicação realizado é voltado aos usuários dos serviços ofertados, e não para possíveis adotantes das inovações. Como destaca a literatura, o acesso à informação é fundamental para que o processo de disseminação ocorra, sobretudo no que diz respeito à comunicação entre pares, que amplia a possibilidade de persuasão e, dessa forma, de tomada de decisão pela inovação. Tal aspecto parece ter sido, ao longo dos anos, o principal fator explicativo de uma espécie de “isolamento” das iniciativas.

c) Papel da premiação e uso do Banco de Soluções da ENAP

Os resultados encontrados sobre o papel da premiação e o uso do Banco de Soluções da ENAP corroboram o diagnóstico de isolamento das iniciativas. Os principais efeitos da premiação estão sempre associados, pelos responsáveis, à consolidação das iniciativas no órgão de origem. Expressões como “aumentou nossa autoestima” ou “mostrou que lá fora nossa iniciativa era reconhecida” ilustram essa interpretação. A identificação do papel do prêmio, nesses casos, está associada à continuidade da prática inovadora, à sua afirmação interna e de seus gestores.

Apenas quatro iniciativas do grupo mencionaram a importância do prêmio – a Fiscalização Móvel, o Infocefet, o Sistema Informatizado de Controle da Frota (também do Cefet-PR), e o Programa Gerador de Declarações de Imposto de Renda Pessoa Jurídica em disquete, da Receita Federal. Nos outros casos, a premiação não foi considerada decisiva para a iniciativa ou não se soube informar acerca do impacto do prêmio à época. Esse é um limite importante da pesquisa, pois muitos respondentes não estavam à frente dos projetos quando da premiação e essa memória sobre os impactos do prêmio é bastante difícil de levantar. A tendência dos respondentes foi sempre a de ressaltar a premiação, o que é compreensível diante da pergunta realizada, mas houve carência de ilustrações que comprovem seu impacto.

Há ainda dois casos que chamam a atenção: o Sied e o Programa de Reposição Florestal. Em ambos, os responsáveis acompanham as iniciativas

desde o começo, inclusive no período da premiação, mas não reportaram o impacto dela na iniciativa. No Reposição Florestal, isso pode ser explicado, ao menos parcialmente, pela transferência total da gestão do programa da Superintendência do Ibama-SP para a Secretaria do Meio Ambiente. No Sied, não há qualquer elemento de descontinuidade, indicando que a mudança dos responsáveis não pode ser apontada como única causa na percepção de impacto do prêmio.

Quanto ao uso do Banco de Soluções, este foi relacionado com a ocorrência de novas premiações no mesmo órgão. Ou seja, a familiaridade com o site, em que os relatos de todas iniciativas premiadas estão disponíveis, foi associada à recorrência dos premiados. Nesses casos, o banco teria sido consultado outras vezes, na tentativa de identificar relatos de áreas similares.

Observa-se, de forma geral, que as iniciativas que não se propagaram possuem poucos vínculos externos, tanto na sua divulgação quanto na busca de soluções. Na verdade, iniciativas como a Fiscalização Móvel, o Programa de Reposição Florestal e as duas ações da Receita Federal parecem ter políticas de comunicação eficientes para sua implementação e continuidade. No entanto, esse tipo de canal de comunicação não parece suficiente para assegurar a disseminação. Nesses casos, a literatura prevê a necessidade de comunicação interpessoal, participação em redes e outros mecanismos que favoreçam a tomada de decisão pela inovação. Todas as iniciativas analisadas no grupo parecem carecer de políticas de divulgação ou estarem circunscritas à comunicação capaz de viabilizar seu funcionamento, mas não o convencimento de suas possibilidades de replicação.

3.2 Análise das iniciativas provenientes do segundo período (1999-2006)

Nesta seção, segue-se a análise das iniciativas, levando em conta as premiadas entre 1999 e 2006 e que integraram a amostra investigada. No grupo encontram-se 24 iniciativas, das quais 12 reportaram alguma forma de disseminação, apenas uma teve descontinuidade total e duas tiveram continuidade parcial. Mais uma vez, a disseminação da iniciativa foi definida pelas informações dos entrevistados, responsáveis atuais pelas experiências.

O quadro a seguir permite identificar cada iniciativa e sua situação quanto à continuidade e disseminação.

Quadro 7: Situação das iniciativas em relação à continuidade e disseminação (1999-2006)

Título da iniciativa	Instituição	Continuidade no órgão	Disseminação para outros órgãos
Projeto Estrada-Piloto – 1999	Ministério da Educação – Cefet/CE	Não	Não
Programa de Crédito Produtivo (Crediamigo) – 1999	Ministério da Fazenda – Banco do Nordeste	Sim	Sim
Banco de Preços Praticados – Área Hospitalar – 1999	Ministério da Saúde – Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde (SIS)	Sim	Sim
Centro de Informática, cidadania e produção cultural para minorias (Cipro) 2000	Ministério do Trabalho – DRT/RJ	Parcial	Sim
Alocação de Pessoal com base em competências – 2001	Ministério da Fazenda – Banco Central do Brasil (Bacen)	Parcial	Sim
ComprasNet: o site da transparência das compras governamentais – 2001	Ministério do Planejamento – Departamento de Logística e Serv. Gerais (DLSG)	Sim	Sim
O Laboratório Central (Lacen), uma nova gestão estruturada em processos – 2001	Ministério das Minas e Energia – Eletronorte	Sim	Não
Vigilância à Saúde da criança e do adolescente – Projeto de volta para casa – 2001	Ministério da Saúde – Hospital Nossa Senhora da Conceição	Sim	Sim
Sistema integrado de informações previdenciárias (Siprev) – 2002	Ministério da Previdência	Sim	Sim
Escreve cartas – 2002	Ministério das Comunicações Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Sim	Sim
Projeto Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – 2002	Ministério da Educação – Fundo Nacional da Educação (FNDE)	Sim	Não
Eleições 2002	Ministério das Comunicações – ECT	Sim	Não
Exporta Fácil – o serviço de exportação dos Correios – 2003	ECT – Administração Central	Sim	Sim

Título da iniciativa	Instituição	Continuidade no órgão	Disseminação para outros órgãos
Revisão de Preços por meio de indicadores de mercado e parâmetros da licitação – 2003	Ministério das Comunicações – ECT	Sim	Não
Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior – (Redeagentes) – 2003	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Sim	Não
Sistema de Informações para o Licenciamento Ambiental – 2003	Ministério do Meio Ambiente	Sim	Sim
Gestão Eletrônica de documentos na Marinha – 2003	Ministério da Defesa – Marinha do Brasil	Sim	Sim
Sistema Radar Comercial – 2004	Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior (SECEX)	Sim	Não
Sistema de Custos e Informações Gerenciais Banco Central do Brasil – 2004	Ministério da Fazenda – Bacen	Sim	Não
Utilização do <i>Quality Function Deployment</i> (QFD) como ferramenta de planejamento – 2005	Ministério das Comunicações – ECT	Sim	Sim
Sistema Georreferenciado de Monitoramento e Apoio a Decisão da Presidência da República (GEO PR) – 2005	Presidência da República – Gabinete de Segurança Institucional	Sim	Sim
Sistema de Gestão Financeira de convênios (Gescon) – 2005	Ministério da Saúde – Fundo Nacional de Saúde	Sim	Não
Prosa rural – O programa de rádio da Embrapa – 2005	Ministério da Agricultura – Embrapa	Sim	Não
Rede Suas: o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social – 2006	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Sim	Não

Seguindo a mesma ordem da seção anterior, a análise percorre inicialmente as iniciativas que relataram disseminação.

3.2.1 Iniciativas disseminadas

Passamos à análise das iniciativas que reportaram disseminação no segundo período. O grupo reúne 24 iniciativas, das quais 12 reportaram disseminação. Em relação à continuidade, das 24 ações analisadas, apenas duas foram totalmente interrompidas.

Conforme definido anteriormente, os casos serão analisados segundo percepção dos responsáveis sobre a iniciativa em relação à sua disseminação e de acordo com quatro categorias: concepção, características e evolução das iniciativas disseminadas; forma de disseminação; potencial de disseminação; e o papel da premiação da ENAP e o uso do Banco de Soluções. Dessa forma, pode-se ter uma visão geral sobre o perfil das iniciativas difundidas, sobre a possibilidade de ainda serem objeto de replicação em outros órgãos e a relação da prática inovadora com o prêmio e seus desdobramentos.

a) Concepção, características e evolução das iniciativas disseminadas

As iniciativas disseminadas estão associadas, em sua maioria, a novas práticas de gestão. Foram experiências das próprias organizações e partiram da concepção dos próprios servidores. Todas tiveram continuidade.

Das iniciativas disseminadas, três poderiam ser identificadas como inovadoras em políticas públicas, ao passo que as outras nove vinculam-se a iniciativas de gestão. As três de políticas públicas foram o Programa do Microcrédito Produtivo Orientado (Crediamigo), o Banco de Preços na área hospitalar (preços na área de saúde) e o Portal de Compras do governo federal (ComprasNet) (política de compras e transparência).

As iniciativas expressamente provenientes de políticas públicas originam-se de decisões das autoridades máximas do governo. Observa-se, ainda, que são práticas que incorporaram ou desenvolveram modelos de gestão bastante estruturados, o que parece ter facilitado sua disseminação. Nota-se que, na amostra do período 1999-2006, predominam as experiências em gestão, o que pode ser uma característica que vem sendo gradativamente assumida pelo concurso – a de premiar as práticas, e não as políticas, de sucesso.

b) Formas de disseminação

A forma predominante de disseminação é a horizontal. Isto é, outros órgãos no mesmo nível de governo (FARAH, 2007). Foram classificadas como “horizontais” também as ações que se disseminaram a partir do governo brasileiro para outros governos, notadamente os de países do Mercosul e

alguns da África, com destaque para os que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Destacam-se as experiências do Banco de Preços da área da saúde, que têm orientado o desenvolvimento de iniciativas similares no Mercosul, e as do Programa Exporta Fácil que, igualmente, têm sido fundamental no desenvolvimento de experiências em países latino-americanos.

Além dessa observação, deve-se ter em conta que os casos de disseminação horizontal se diferenciam entre aqueles nos quais encontramos a replicação total da inovação e aqueles em que a replicação é parcial. Tal situação, definida pelo conceito de inovação *ad hoc* (GALLOUJ, 1994; 2002), ocorre quando a solução desenvolvida não pode ser replicada, por exigências legais (patentes, registros etc.) ou por adaptações necessárias, mas o conteúdo inovador encontra-se no método desenvolvido para solucionar o problema.

Nessa perspectiva, os casos de disseminação horizontal com replicação total são apenas dois: a Gestão Eletrônica de Documentos na Marinha e a utilização do *Quality Function Deployment* (QFD) nos Correios. Os dois casos envolvem iniciativas que oferecem inovações de gestão. No primeiro caso, o sistema informatizado desenvolvido pela Marinha foi repassado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Mesmo que tenha havido adaptações de formulários e processos, o sistema é basicamente o mesmo. No caso do QFD, a disseminação ocorreu entre setores dos Correios na própria superintendência de São Paulo e em outras superintendências em que a equipe responsável teve oportunidade de atuar como consultora na implementação. Pela característica da iniciativa – a aplicação de um método de gestão ao caso dos Correios –, sua replicação dispensou modificações substanciais.

Nos outros sete casos de disseminação horizontal, foi o método desenvolvido que se constituiu em objeto da disseminação. Cabe ressaltar ainda que pontos diferentes do método foram replicados. Para ilustrar a situação, temos a experiência do Centro de Informática, Cidadania e Produção Cultural para minorias (Cipro) da Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Rio de Janeiro (DRT-RJ/Ministério do Trabalho e Emprego), na qual as condições de operação do projeto variavam de uma delegacia do ministério a outra; mas o método de articulação de parcerias com organizações não governamentais continuava norteando a constituição dos centros. Nesse sentido, seus responsáveis apontam iniciativas similares, inclusive em outros ministérios, como o projeto Ponto de Cultura, do Ministério da Cultura, que teria empregado método semelhante.

Mesmo em experiências vinculadas a processo de gestão, como na alocação de pessoal com base em competências, do Banco Central

(Bacen), essa nova concepção em relação ao tema, e mesmo de gestão de outras funções da área de Recursos Humanos, foi procurada e adotada em outros órgãos do governo federal, sem que tenha havido transposição dos procedimentos específicos adotados.

Uma iniciativa apresentou forma de disseminação horizontal e vertical da metodologia de trabalho desenvolvida, segundo dados de seus responsáveis. Trata-se do Crediamigo, desenvolvido pelo Banco do Nordeste (BNB), do Ministério da Fazenda (MF). Nesse caso, a disseminação horizontal pôde ser identificada nas duas modalidades mencionadas. Ou seja, houve disseminação do método para outros órgãos no mesmo nível de governo e também para outros países. No primeiro caso, destaca-se a difusão para outras áreas geográficas de atuação do BNB, assim como para outros órgãos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que procuraram adaptar aspectos da metodologia, sobretudo no que se refere ao acompanhamento dos empreendedores beneficiados. A disseminação horizontal chega ao ponto, segundo os entrevistados, de o Crediamigo ser referência como modelo de organização da concessão de microcrédito no governo federal. Ao mesmo tempo, governos estaduais e municipais têm utilizado sua metodologia, seja por meio de convênios, seja solicitando consultoria. Assim, o Crediamigo tem se associado a programas estaduais e municipais em várias localidades.

A disseminação vertical, isto é, de um nível de governo para outro, foi encontrada, sem associação com a disseminação horizontal, em três casos: no ComprasNet, no Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (Siprev) e no Sistema Interativo de Suporte ao Licenciamento Ambiental (Sisla). Identifica-se no ComprasNet um caso de replicação parcial, em especial pela utilização de normas legais e métodos consolidados pela experiência do governo federal em políticas e sistemas de compras similares desenvolvidos em alguns estados da federação. O Siprev, por atender uma demanda legal que se estende aos estados e municípios – a de gerir as informações de seus servidores que possuam Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) –, é disponibilizado integralmente e adotado, no que estamos chamando de replicação total. O mesmo ocorre com o Sisla, do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Nesse caso, cabe salientar que a iniciativa surge com o propósito da difusão e que a forma vertical experimenta um caminho inusitado. Primeiro, o MMA reuniu as práticas e sistemas informatizados considerados de melhor resultado e se propôs a consolidá-los em uma versão que pudesse ser disponibilizada para outros estados. Houve, assim, uma passagem do nível estadual ao federal, num primeiro momento, para depois haver a consolidação e o retorno do nível federal ao estadual, focando nos estados em que não havia sistema ou onde este apresentava muitas debilidades. A iniciativa, portanto, nasceu voltada para a disseminação.

c) Potencial de disseminação

O potencial de disseminação das inovações foi avaliado com base na percepção dos responsáveis pelas iniciativas examinadas em relação a quatro aspectos: as características do problema enfrentado, a natureza (ou complexidade) da inovação, a disponibilidade de informações sobre a inovação e a sua convergência com a agenda de políticas públicas.

As iniciativas das quais foram obtidas informações de disseminação, foram consideradas por seus responsáveis como perfeitamente adaptáveis a outros contextos e capazes de solucionar problemas comuns em outros órgãos. Com relação à disponibilidade de informações sobre as inovações, boa parte delas relata a inserção em diversos tipos de fóruns, eventos e redes, que permitem a troca constante de informações. A convergência com a agenda de políticas públicas também foi considerada como elemento importante, embora algumas iniciativas tenham experimentado altos e baixos nesse aspecto. É o caso do Cipro, que atribui sua continuidade à capacidade de envolver a comunidade. Segundo seus responsáveis, a iniciativa esteve ameaçada em diferentes ocasiões, quando houve troca de gestores da DRT-RJ. Nesses momentos, foi a capilaridade da iniciativa e sua articulação social que impediu o seu encerramento. Embora com menos riscos ao longo de sua existência, experiência similar vivenciou o Banco de Preços da área da saúde, que várias vezes teve mudanças na equipe e até de lotação dentro do Ministério da Saúde(MS). Mas sua continuidade foi assegurada, especialmente pelos usuários que demandam seus serviços. Essa capacidade de articulação e respaldo em resultados parece ser característica fundamental das iniciativas que se disseminaram.

d) Papel da premiação e uso do Banco de Soluções da ENAP

Identificar o papel da premiação foi uma dificuldade recorrente dos entrevistados, tanto das iniciativas disseminadas quanto das não disseminadas, como veremos a seguir. Normalmente, o prêmio é apontado como elemento importante para que o projeto tivesse maior reconhecimento interno em seu órgão de origem. Ou seja, ainda que o prêmio tenha atraído olhares externos, os responsáveis pela iniciativa parecem associar a premiação muito mais à consolidação da experiência, a uma contribuição para obtenção de legitimidade que permitisse sua continuidade, do que com sua disseminação. Obviamente, podemos encontrar elementos teóricos para vincular continuidade e disseminação, mas não é o que ressaltaram os entrevistados neste ponto. Outro aspecto é que as iniciativas possuem carreira de sucesso, com exceção das mais recentes, o que implica o acúmulo de eventos que permitiram sua continuidade e disseminação. Parece difícil aos entrevistados e, por que não, aos analistas, isolarem o prêmio como uma variável determinante.

No que diz respeito ao conhecimento do Banco de Soluções da ENAP, há um resultado bastante preocupante: somente os responsáveis pelo Projeto de Volta para Casa, do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, e da iniciativa Utilização do QFD, dos Correios de São Paulo, afirmaram conhecer e utilizar a página do Banco de Soluções. No caso do “De Volta Para Casa”, seus responsáveis afirmaram que não consultam o banco com frequência e que buscam formas de divulgar mais sua experiência. Já os responsáveis pela iniciativa dos Correios relataram decepção com a inexistência de relatos “mais práticos que pudéssemos aplicar no nosso órgão”. As demais práticas inovadoras informaram que não conheciam o banco, que tinham a publicação editada à época do prêmio ou que haviam consultado a página apenas para o agendamento da entrevista para retomar a descrição da iniciativa. Certamente essas informações sobre o Banco de Soluções podem contribuir, entre outros fatores, para compreendermos a distância existente entre potencial de disseminação e disseminação efetiva nos casos analisados.

3.2.2 Iniciativas não disseminadas

A outra metade das 24 iniciativas analisadas no período 1999-2006 não se disseminou ou, pelo menos, não foi possível identificar disseminação a partir do relato dos entrevistados. O exame desses casos é realizado a seguir. Chama atenção o fato de que todas as ações apresentam potencial de disseminação. Pode, assim, haver um descompasso entre potencial e efetividade, o que será tratado nas considerações finais deste relatório, ou deficiências nas informações dos responsáveis que podem levar a uma subestimação do número de iniciativas difundidas.

a) Concepção, características e evolução das iniciativas

As iniciativas não disseminadas estão relacionadas com inovações em gestão, lideradas por servidores e desenvolvidas pelos próprios órgãos. Em apenas um caso não há registro de continuidade da iniciativa.

b) Potencial de disseminação

As iniciativas não disseminadas apresentam, na opinião dos entrevistados, potencial de disseminação. Não há na natureza delas, em sua complexidade, qualquer obstáculo nesse sentido. Além disso, não existem, na opinião dos entrevistados, contradições entre as iniciativas e as prioridades estabelecidas na agenda de políticas públicas.

Mesmo no caso em que não houve continuidade – Projeto Estrada-Piloto do Cefet/CE – o responsável pela iniciativa à época não registrou qualquer dificuldade, que não conjuntural, para que a concepção de parceria entre entidades de ensino tecnológico e governos locais não fosse disseminada. Pelo contrário, segundo o entrevistado, esse conceito

poderia ser estendido a outros órgãos públicos, em outras esferas de governo. O responsável pela iniciativa considera que o conceito de parceria, tendo as atividades de ensino como foco, é o cerne da iniciativa premiada e poderia ser facilmente disseminado.

Na maior parte dos casos, o relato aponta a falta de preocupação com a difusão, refletida pela inexistência de política de divulgação, como a principal explicação para que o potencial não tenha sido explorado. A ausência de atores que tivessem assumido o papel de “agente de mudança”, nos termos definidos por Rogers (1983), parece ter sido crucial para que as experiências não fossem disseminadas.

c) Papel da premiação e uso do Banco de Soluções da ENAP

Se, por um lado, há dificuldade em isolar o papel do prêmio na disseminação das inovações; por outro, pode-se observar que nas iniciativas não disseminadas predomina a opinião de que não foi percebido qualquer impacto da premiação, como apontam sete iniciativas, ou que o impacto se limitou a um reconhecimento interno, como relatado pelas outras cinco.

As informações não permitem avançar rumo a conclusões absolutas, mas confirmam a percepção dos responsáveis de que o prêmio pode não ser decisivo na disseminação. Revelam que onde o impacto do prêmio não é percebido a possibilidade de não haver disseminação aumenta. Uma vez que a característica das inovações não foi apontada como determinante, a não percepção do impacto da premiação pode estar associada à falta de apoio à iniciativa no órgão responsável ou à pouca inserção de seus representantes em fóruns e redes profissionais que permitissem a difusão de informações, inclusive de que a iniciativa foi premiada. Essas questões serão retomadas nas considerações finais e parecem indicar pontos importantes em investigações futuras.

Quadro 8: Síntese da análise

Categorias	1º Período		2º Período		Total	
	Nº de iniciativas	%	Nº de iniciativas	%	Nº de iniciativas	%
Iniciativas	11	100,00%	24	100,00%	35	100,00%
Disseminaram	2	18,18%	12	50,00%	14	45,70%
Continuaram	10	90,91%	23	95,83%	33	94,29%
Potencial de disseminação	10	90,91%	24	100,00%	34	97,14%
Percepção sobre o impacto do prêmio ⁶	11	100,00%	20	83,33%	31	88,57%
Conhecimento ou uso do Banco de Soluções	4	36,36%	6	25%	10	28,57%

Considerações finais

O exame de iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal promovido pela ENAP, realizado neste estudo, teve como objetivo analisar os fatores condicionantes do processo de disseminação das iniciativas. Desse ponto de vista, a investigação permite tecer considerações teóricas, no que diz respeito, especificamente, aos modelos de análise utilizados. Possibilita, ainda, apontar a influência do prêmio nesse processo e da relação das iniciativas com a ENAP de forma mais ampla, suscitando reflexões sobre como a premiação pode contribuir ainda mais para o estímulo às inovações e fornecer subsídios à formulação de políticas públicas associadas ao esforço de modernização da gestão do Estado brasileiro.

Em relação ao marco teórico para análise da inovação no setor público, este estudo apontou a necessidade de um novo diálogo que priorize o aporte das pesquisas sobre a temática em serviços (GALLOUJ, 2002; VARGAS; ZAWISLAK, 2006). A proposição se alicerça na constatação de que as bases da teoria da inovação neoschumpeteriana, normalmente transpostas para a análise da inovação no setor público, não seriam as mais adequadas para tal, perante a origem manufatureira das análises neoschumpeterianas e de sua não exploração das especificidades do setor público. Da mesma forma, a mobilização do modelo de tradução de inovações permitiu que as características processuais da disseminação fossem acentuadas (LATOUR, 2000). Nessa perspectiva, a inovação e sua disseminação constituem sempre um processo em construção. Ao se debruçar sobre o processo, cabe ao analista identificar os atores e seus papéis de construtores de redes (CALLON, 1991; 1999). Esse modelo foi assim associado e contrastado ao modelo clássico de Rogers (1983), com a finalidade pragmática de extrair os elementos mais apropriados para o estudo da disseminação das inovações. Finalmente, a revisão de estudos sobre inovação e disseminação no setor público, com destaque para os realizados em governos locais no Brasil, assinalou que os condicionantes da disseminação identificados nesses estudos convergiam com os principais elementos do marco teórico deste trabalho, permitindo sua utilização também para a análise das práticas inovadoras destacadas.

Mesmo tendo em conta as limitações dos procedimentos metodológicos adotados, o exame das 35 iniciativas selecionadas, em

duas amostras correspondentes a períodos diferenciados do prêmio, acusou alguns resultados importantes para os objetivos desta investigação.

Ao considerar o conjunto das iniciativas analisadas, constatou-se a percepção de disseminação em 14 casos, sendo 2 do primeiro período e 12 do segundo. Ao passo que, das 21 experiências em que não se relatou disseminação, 9 pertencem ao primeiro período e 12 ao segundo. Embora as amostras não sejam probabilísticas, o resultado nitidamente superior em termos de disseminação na segunda amostra, quando 50% dos casos reportam disseminação, contra aproximadamente 18% na primeira, permite a formulação da hipótese de que o aperfeiçoamento dos critérios de premiação, processo descrito por Ferrarezi e Amorim (2007), tem efeitos sobre o potencial de disseminação das iniciativas. Ou seja, iniciativas selecionadas com maior rigor tendem a ter maior probabilidade de disseminação.

No que se refere à concepção, características e evolução das iniciativas, observa-se como traço marcante a continuidade delas. Do total de casos analisados, apenas duas iniciativas não tiveram sequência. Esse dado reforça achados de outros estudos (FARAH, 2007), os quais demonstram que iniciativas premiadas têm conseguido superar os percalços das frequentes mudanças políticas às quais está submetida a administração pública. O impacto do prêmio não foi diretamente investigado neste trabalho, nem mesmo a relação entre continuidade e disseminação. Quanto a esse tópico, pode-se somente registrar que todas as inovações que reportam disseminação tiveram continuidade. Tal relação pode ser explicada, teoricamente, pela importância do tempo transcorrido entre o lançamento de uma ação e sua propagação. Seria assim esperado que a continuidade da inovação aumente suas chances de disseminação. Nos casos analisados, não há registro de disseminação de inovações que não tiveram continuidade. É verdade, entretanto, que nas iniciativas não disseminadas, embora tenha havido descontinuidade, o predomínio foi de experiências que prosseguiram.

O conjunto das iniciativas estudadas apresenta o que foi denominado como caráter duplamente endógeno. Refere-se aqui ao fato de que as inovações foram concebidas no interior do próprio órgão responsável e pela própria equipe responsável pela iniciativa (gerência de nível intermediário).

As amostras contavam com inovações de gestão, muito mais do que em políticas públicas. Essa característica certamente ajuda a explicar o caráter endógeno, pois as soluções de gestão parecem ser buscadas diretamente por aqueles que convivem próximo dos problemas. Somente três ações foram classificadas dessa última forma e todas se disseminaram. No entanto, sobretudo na primeira amostra, as iniciativas

não disseminadas parecem ter relação diferenciada com as políticas públicas dos órgãos aos quais estão subordinadas. A relação parece conferir certa área de especificidade às iniciativas e, embora desenvolvidas pela equipe do órgão, possuem influências decisivas das políticas públicas, o que, de certa forma, afetaria o grau de endogeneidade das iniciativas. Esses elementos, especificidades e menor grau de endogeneidade prejudicariam a disseminação. Um estudo complementar com mais iniciativas inovadoras em políticas públicas, ou com práticas de gestão definidos exogenamente, certamente, poderia esclarecer tal aspecto.

Quanto à forma de disseminação, encontrou-se um padrão regular. As iniciativas disseminadas foram de forma horizontal. Segundo Farah (2007), há disseminação horizontal quando as ações se propagam no mesmo nível de governo, ao passo que a disseminação vertical implicaria a sua adoção em outros níveis de governo, estadual ou municipal – no caso brasileiro. Vale ressaltar que, entre as ações da segunda amostra, houve casos de disseminação das inovações para governos de outros países. Os casos foram classificados neste estudo como disseminações horizontais externas, visto que foram adotados pelos governos centrais dos países mencionados. A disseminação horizontal no sentido definido por Farah (2007), dentro do território nacional, foi referida como disseminação horizontal interna. Na segunda amostra, registra-se também a ocorrência de três casos de disseminação vertical, nos quais houve envolvimento de estados e municípios.

Além disso, no que se refere ao sentido da disseminação, constatou-se o predomínio do que se convencionou disseminação parcial. Isto é, processos de disseminação em que partes da iniciativa original são aproveitadas e outras, adaptadas, não havendo transposição integral da iniciativa. Somente em dois casos observou-se a replicação total. A maioria das ações, entretanto, corroborou a hipótese subjacente ao modelo da tradução de inovações (LATOURET, 2000), o qual pressupõe um processo de idas e vindas, de constantes adaptações, possibilitando que a adoção de uma prática inovadora propicie transformações substanciais na própria inovação e não seja apenas um processo passivo.

Quanto ao potencial de disseminação, verificou-se um dado instigante: todos os responsáveis pelas iniciativas estudadas afirmaram que elas se concentram em problemas comuns a outros órgãos. Segundo eles, as experiências não se constituem em soluções demasiadamente complexas que dificultariam sua reprodução e, frequentemente, convergem com a agenda de políticas públicas tanto do órgão quanto do governo federal. Há, portanto, um descompasso entre o potencial de disseminação, avaliado a partir dessas características relatadas, e as disseminações efetivas reportadas.

Algumas pistas importantes para esse desequilíbrio puderam ser identificadas. Houve maior incidência de disseminação quando estiveram presentes os seguintes fatores: inserção dos responsáveis pelas iniciativas disseminadas em redes; capacidade de articulação com a sociedade; respaldo dos usuários pelos resultados alcançados pelas iniciativas; preocupação em divulgar informações sobre a concepção, gestão e evolução das iniciativas; e identificação com a prioridade da agenda governamental. Naquelas que não se disseminaram, o caráter restrito da divulgação e a falta de articulação fora do contexto governamental, parecem emprestar um grau de isolamento às ações que, mesmo com êxito e continuidade, têm dificuldade na propagação das propostas.

As iniciativas foram analisadas, ainda, sob um ponto específico: sua relação com a ENAP. Dois itens foram avaliados aqui: o impacto da premiação na disseminação da iniciativa e o conhecimento do Banco de Soluções da ENAP. Esse aspecto possibilita traçar diferenças nítidas entre as iniciativas disseminadas e as não disseminadas. As primeiras fazem referência ao prêmio como importante em sua consolidação. Frequentemente os responsáveis relatavam como o prêmio auxiliou na superação das barreiras que se erguiam contra as iniciativas, consolidando o seu reconhecimento internamente nos órgãos em que foram implementadas. Em outras palavras, o prêmio parece ser identificado com a consolidação e continuidade da experiência e, somente de forma indireta, com a disseminação. Nas não disseminadas, as menções ao prêmio são bastante raras e convivem com interpretações de que não houve impacto da premiação. Quanto ao Banco de Soluções, o conhecimento é bastante restrito. Os resultados reforçam a ideia de que as iniciativas não disseminadas vivem num certo isolamento, que se reproduz na sua relação com a ENAP, tal qual nas dificuldades de divulgação e inserção de seus responsáveis em redes profissionais.

Esses resultados, como pode ser observado, permitem levantar um conjunto de proposições relacionado ao papel da ENAP, seja por intermédio da premiação, seja por meio de outras ações que possam ser desenvolvidas. Em primeiro lugar, o vínculo entre continuidade e disseminação, mesmo carente de outras investigações empíricas, indica o acerto na revisão constante dos critérios, especialmente nas mudanças inseridas a partir de 1999 e que tornaram a premiação mais seletiva. Nesse sentido, os critérios relacionados à sustentabilidade das inovações parecem ser de suma importância também para que se possa antecipar a possibilidade de disseminação das inovações.

Outro aspecto extremamente relevante está relacionado à atuação da ENAP na formação de recursos humanos. A análise empreendida apontou o caráter duplamente endógeno das inovações selecionadas e mostrou a importância das equipes não só na concepção das iniciativas,

mas também na sua continuidade. A introdução de módulos de formação específica para o desenvolvimento da capacidade de inovar e gerir inovações parece ser um caminho inevitável para o exercício pleno do papel de promotora da modernização da administração pública brasileira, que a Escola se propõe a desempenhar desde sua origem.

Mas é no papel de agente de mudança, nos termos propostos por Rogers (1983), que a ENAP parece ter amplo espaço de atuação a ser desenvolvido. Foi constatado que o isolamento das iniciativas constitui-se no principal obstáculo à sua disseminação. Nesse quesito, a promoção de fóruns que reúnam as iniciativas premiadas, que tornem constante sua exposição, que provoquem sua compreensão por outros órgãos, parece essencial. A disponibilização da informação, como no Banco de Soluções mostra-se insuficiente para romper tais barreiras. Como aponta Rogers (1983), ao analisar os canais de comunicação, e como destacam Latour (2000) e Callon (1999), ao examinar a formação e consolidação das redes, a oferta de informação é um ponto de partida importante, mas é a possibilidade de espaços de persuasão (motivados pelo contato pessoal e pela possibilidade de experimentação), que definem a adoção de inovações.

Sendo assim, mesmo com as limitações devidamente reconhecidas, este estudo permite apreender a lógica de disseminação que tem imperado nas iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Aponta, ao mesmo tempo, para possíveis caminhos de uma atuação ainda mais efetiva da ENAP, por intermédio do concurso e de outras ações previstas em sua missão, na promoção de uma administração pública mais eficiente e eficaz e, sobretudo, à altura dos direitos e das expectativas dos cidadãos brasileiros.

Notas

¹ Ao debruçar-se sobre a análise da difusão de inovações organizacionais, autores vinculados ao chamado neoinstitucionalismo discutem a importância dos processos de isomorfismo na definição do curso de adoção de uma inovação (ABRAHAMSON, 1991; REDMOND, 2003). Embora reconhecendo a importância dessa abordagem, ela não será desenvolvida neste trabalho, uma vez que as iniciativas sob análise não se limitam a mudanças organizacionais. Optou-se, assim, por abordar perspectivas sobre a difusão, ou disseminação, de inovações que não estejam focadas em um tipo de inovação.

² No original, em inglês, Rogers se refere às características pela seguinte nomenclatura (traduzida livremente neste trabalho): relative advantage, compatibility, complexity, trialability e observability.

³ No original, em inglês, o autor usa o termo “innovativeness”. Optou-se pelo emprego do seu significado, velocidade de adoção, em lugar do neologismo “inovatividade”.

⁴ Nesse ponto, o modelo de Rogers não observa um dos aspectos centrais no processo de difusão de inovações. Segundo Dosi (1991), ao analisarmos o processo de difusão, devemos levar em conta a heterogeneidade dos adotantes. Mesmo

considerado um determinado sistema social, não há razões para crermos que essa heterogeneidade seja suprimida. Em suas palavras, “o processo de difusão geralmente envolve aprendizado, modificações na organização da produção existente e, algumas vezes, mudanças nos produtos, isto é, essencialmente, a difusão envolve inovações para o usuário” (Dosi, 1991, p.187).

⁵ Em relação à sustentabilidade, das 11 iniciativas analisadas no primeiro período, apenas uma foi totalmente interrompida, enquanto as 10 restantes (90,9%) foram mantidas nos órgãos, de forma integral ou parcial.

⁶ Nesta categoria estão agrupadas todas as formas relatadas de percepção sobre o impacto do prêmio, desde repercussões na equipe do projeto ou no âmbito do órgão responsável até repercussões externas em outros órgãos de governo, organizações não governamentais e organismos internacionais.

Referências bibliográficas

ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *The Academy of Management Review*, v.16, n.3, p. 586-612, jul. 1991.

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating innovations in governance: an overview. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006. p.1-21.

AMANTINO-de-ANDRADE, Jackeline. Actor-network theory (ANT): uma tradução para compreender o relacional e o estrutural nas redes interorganizacionais? *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v.2, n.2, p.1-14, jul. 2004. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_texto_completo.asp?cd_pi=275160>. Acesso em: 15 jul. 2005.

ENAP. Banco de Soluções do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br>

BOJE, David M. *Narrative methods for organizational and communication research*. Londres: Sage, 2001.

CALLON, Michel. Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination: les cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques. In: CALLON, Michel et al. *Réseau et coordination*. Paris: Economica, 1999. p. 13-64.

_____. Réseaux technico-économiques et irréversibilités. In: BOYER, Robert; CHAVANCE, Bernard; GODARD, Olivier (Ed). *Les figures de l'irréversibilité en Economie*. Paris: Editions de L'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1991. p. 194-230.

_____. Some elements of a sociology of translation: domestication of scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, John. *Power, Action and Belief: a new sociology of knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul. 1986. p. 196-233.

CORTÁZAR, Juan Carlos. Learning from best practices in public management: a methodological approach. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006. p. 41-51.

CZARNIAWSKA, Barbara. *Narratives in Social Science Research*. Londres: Sage, 2004.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz. Le “casse-tête” de la mesure de l’innovation dans les services: enquête sur les enquêtes. *Revue d'économie industrielle*, n. 93, 2000.

DONAHUE, John. *Dynamics of diffusion* : conceptions of American federalism and public-sector innovation. Ash Institute of Democratic Governance and Innovation. John Kennedy School of Government. Harvard University. 2005. Disponível em: <http://www.innovations.harvard.edu/search.html>. Acesso em: 30 nov. 2007.

Dosi, Giovanni. Technological paradigms and technological trajectories. *Research Policy*, v.11, p.147-162, 1982.

_____. Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of Economic Literature*, v. XXVI, n.3, p.1120-1171, 1988.

- _____. The research on innovation diffusion: an assessment. In: NAKICENOVIC, Nebojsa; GRÜBLER, Arnuff (Ed.). *Technologies and social behaviour*. Berlin: Springer-Verlag, 1991. p. 179-208.
- FARAH, Marta. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. XII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Anais...* Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- _____. Dissemination of innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006a. p.67-75.
- _____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b. p.41-75.
- FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória (1996-2006). *Cadernos ENAP*, n.32, Brasília: ENAP, 2007.
- FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- _____. Entrevista episódica. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005. p.114-136.
- FREEMAN, Christopher. *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London: Pinter Publishers, 1987.
- GALLOUJ, Faïz. *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- _____. *Innovation dans les services*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- GREEN, Ken et al. The construction of the techno-economic: network vs paradigms. *Research Policy*, 28, p.777-792, 1999.
- HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; ROSTE, Rannveig. On the differences between public and private sector innovation. *Publin Report D9*. Oslo: NIFU-STEP, 2005. Disponível em: <http://www.step.no/publin/>. Acesso em: 13 dez. 2007.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- LUNDVALL, Bengt-Ake. Why study national systems and national styles of innovation? *Technology analysis & strategic management*, v.10, n.4, p.407-421, 1998.
- NELSON, Richard; WINTER, Sidney. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap, 1982.
- REDMOND, William H. Innovation, diffusion, and institutional change. *Journal of Economic Issues*, v. XXXVII, n.3, p.665-679, Sep. 2003.
- ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 3. ed. New York: Free Press, 1983.
- SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- VARGAS, E. R. *A dinâmica da inovação em serviços: o caso dos serviços hospitalares no Brasil e na França*. 2006. Tese Doutorado – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- VARGAS, E. R.; ZAWISLAK, P. A. Inovação em serviços no paradigma da economia do aprendizado: a pertinência de uma dimensão espacial na abordagem dos sistemas de inovação. *Revista de Administração Contemporânea*, v.10, p.139 - 159, 2006.
- YIN, Robert. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Eduardo Raupp de Vargas, doutor em administração, é professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB. Seu principal tema de pesquisa é a inovação em serviços e o papel dos serviços no sistema de inovação.

Apêndice A – Listagem dos entrevistados

Nº	Título da iniciativa	Área temática	Instituição	Entrevistado	Data de realização da entrevista
96_001	O modelo de gestão como processo de inovação e aumento da produtividade	Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Ministério da Educação – Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Maria Luiza Malvezzi	10/12/2007
96_029	Programa de reposição (recuperação) florestal do Estado de São Paulo	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Ministério do Meio Ambiente (Ibama) – Superintendência Regional de São Paulo	José Trevisan	14/12/2007
96_033	Fiscalização Móvel	Outros Temas	Ministério do Trabalho – Secretaria de Fiscalização	Marcelo Campos	05/12/2007
96_040	Sistema de informatização das portarias (Infocefet)	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Educação e do Desporto – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Luiz Carlos Metz	30/01/2008
96_041	Frota Cefet - Sistema Informatizado de Controle da Frota	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Educação e do Desporto – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Luiz Carlos Metz	30/01/2008

Nº	Título da iniciativa	Área temática	Instituição	Entrevistado	Data de realização da entrevista
97_009	Reestruturação da Gerência de Convênios	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Saúde – Assessoria de Planejamento Estratégico (Funasa)	Sheila Rezende	18/12/2007
97_029	Programa gerador de declarações de renda pessoa jurídica em disquete	Atendimento ao cidadão	Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal	Adir Vinhas	17/01/2008
98_049	Construção e implantação de um sistema de gestão estratégica em uma unidade de pesquisa	Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Ministério da Agricultura – Embrapa	Antônio Flavio Dias Ávila	20/12/2007
98_052	Sistema Trata Parcelamento – (Tratapar)	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal	Valéria Faleiro Coutinho	11/2/2008
98_071	Conhecendo melhor a Educação Brasileira – Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied)	Gestão da informação	Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) – Diretoria de Informações Estatísticas	Carlos Eduardo Moreno Sampaio	16/01/2008
98_073	Pool de Atendimento Médico e Psicossocial	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	Ministério da Previdência Social	Ignacio Antonio John	13/12/2007
99_014	Projeto Estrada - Piloto	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Ministério da Educação – Cefet/CE	Francisco Wagner de Oliveira Lopes	04/12/2007

Nº	Título da iniciativa	Área temática	Instituição	Entrevistado	Data de realização da entrevista
99_011	Programa de Crédito Produtivo (Crediamigo)	Atendimento ao cidadão	Ministério da Fazenda – Banco do Nordeste	Marcelo Azevedo	04/12/07
99_004	BPPH - Banco de Preços Praticados-Área Hospitalar	Gestão de Suprimentos/Outros Temas	Ministério da Saúde – Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde (SIS)	Mônica Samrslá	11/12/2007
00_010	Centro de Informática, cidadania e produção cultural para minorias (Cipro)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Ministério do Trabalho DRT-RJ	Rinaldo Gonçalves Almeida	04/12/2007
01_013	Alocação de Pessoal com base em competências	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	Ministério da Fazenda – Banco Central do Brasil (Bacen)	Carlos Waldyr Chagas de Araujo	06/12/2007
01_027	ComprasNet: o site da transparência das compras governamentais	Outros Temas/Gestão de Suprimentos	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG)	Loreni Fracasso Foresti	15/01/2008
01_029	O Laboratório Central (Lacen), uma nova gestão estruturada de processos	Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Ministério das Minas e Energia – Eletronorte (Lacen)	Ivonaldo Daniel Souza e Silva	12/12/2007
01_088	Vigilância à saúde da criança e do adolescente - Projeto de volta para casa	Atendimento ao cidadão	Ministério da Saúde – Hospital Nossa Senhora da Conceição	Maria Lucia Lenz	07/12/2007
02_043	Sistema integrado de informações previdenciárias (Siprev)	Gestão da informação	Ministério da Previdência Social	Nancy Ramos	13/12/2007

Nº	Título da iniciativa	Área temática	Instituição	Entrevistado	Data de realização da entrevista
02_052	Escreve Cartas	Atendimento ao usuário	Ministério das Comunicações - ECT	José Rubens de Queiroz	14/12/2007
02_092	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Gerenciamento de Custos/Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Educação – Fundo Nacional da Educação (FNDE)	Iracema Bovo	05/12/2007
03_013	Eleições 2002	Articulação de Parcerias	Ministério das Comunicações – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Isaias Ferreira Ademir Maranhão	20/12/2007
03_015	Exporta Fácil _ o serviço de exportação dos Correios	Simplificação e Agilização de Procedimentos	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Administração Central	José Ademair	17/12/2007
03_032	Gerência de contratos de transporte	Melhoria contínua	Ministério das Comunicações - ECT	Antônio Carlos dos Santos	14/12/2007
03_042	Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior (Redeagentes)	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Sergio Nunes de Souza	18/12/2007
03_053	Sistema de informações para o Licenciamento Ambiental	Melhoria contínua	Ministério do Meio Ambiente	Wilma do Couto dos Santos Cruz	19/12/2007
03_058	Gestão Eletrônica de documentos na Marinha	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério da Defesa – Marinha do Brasil	Marcos Oliveira Matos	26/11/2007

Nº	Título da iniciativa	Área temática	Instituição	Entrevistado	Data de realização da entrevista
04_001	Sistema Radar Comercial	Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior – Secretaria de Comércio Exterior (Secex)	Luciana Damasceno	18/12/2007
04_004	Sistema de Custos e Informações Gerenciais do Banco Central do Brasil	Outros Temas/ Gerenciamento de Custos	Ministério da Fazenda (Bacen)	José Carlos Dattoli	20/12/2007.
05_026	Utilização do <i>Quality Function Deployment</i> (QFD) como ferramenta de planejamento	Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional	Ministério das Comunicações	Ana Maria Paranhos	14/12/2007
05_027	Sistema Georreferenciado de Monitoramento e Apoio à Decisão da Presidência da República (GEO-PR)	Gestão da informação	Presidência da República – Gabinete de Segurança Institucional	Renata Furtado	05/12/2007
05_028	Sistema de Gestão Financeira de Convênios (Gescon)	Gestão da informação	Ministério da Saúde – Fundo Nacional de Saúde (FNS)	Hernandes Pires dos Reis	17/12/2007
05_048	Prosa Rural - O programa de rádio da Embrapa	Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	Ministério da Agricultura – Embrapa	Selma Beltrão Juliana Miura	11/12/2007
06_064	REDE SUAS: O Sistema Nacional de Informação da Assistência Social	Melhoria dos Processos de Trabalho	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Luziele Tapajos	05/12/2007

