

## **ESCALA DE ORIENTAÇÃO PARA INOVAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO EXPLORATÓRIO E CONFIRMATÓRIO NO BRASIL E EM PORTUGAL**

### **Pedro Carlos Resende Junior**

Doutor em Administração, UnB  
pcrj73@gmail.com (Brasil)

### **Tomás de Aquino Guimarães**

Doutor em Sociologia, USP  
Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília  
tomas.aquino.guimaraes@gmail.com (Brasil)

### **João Abreu de Faria Bilhim**

Doutor em Ciências Sociais, Sociologia, ISCSP, UTL  
bilhim@iscsp.utl.pt (Portugal)

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi elaborar e validar uma Escala de Orientação para Inovação (EOI) em organizações públicas. O estudo se deu em 10 organizações públicas brasileiras e 18 portuguesas. Foram entrevistados 32 indivíduos e outros 123 preencheram um questionário contendo 42 itens. Foram realizadas análises fatoriais exploratória e confirmatória. A Escala validada contém 19 itens, distribuídos em dois fatores: Ambiente de Estímulo à Aprendizagem, com oito itens, e Gestão de Competências e Monitoramento do Ambiente Externo, com 11 itens. O processo de construção e validação da Escala é apresentado e os principais resultados são discutidos.

**Palavras-Chave:** Inovação; Organização pública; Administração pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Inovação é um conceito explorado por distintas perspectivas teóricas, destacando-se a Economia, a Sociologia e a Administração, e tem sido considerada como uma espécie de motor para o desenvolvimento econômico e social, e essencial para a competitividade de empresas (Schumpeter, 1997). A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2005) - define inovação como a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado em suas características ou usos previstos, abrangendo especificações técnicas, componentes, materiais, softwares incorporados e facilidade de uso. As inovações, ainda segundo OCDE (2005), podem ser: de produto, englobando bens e serviços novos e aperfeiçoamentos relevantes para os existentes; de processo, representando mudanças significativas em métodos de produção e de distribuição; organizacionais, referentes à implementação de novos métodos organizacionais, tais como mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa; e, de marketing, que envolvem a implementação de novos métodos de marketing, incluindo design, embalagem, promoção, disponibilização, e em métodos de estabelecimento de preços de bens e de serviços.

Tendo sido desenvolvido para o ambiente de empresas privadas, o conceito de inovação remete a diversas questões, quando se trata de organizações do setor público. A primeira prende-se com a questão de saber o que é ou não inovação. Inovação é um conceito mais usado do que bem definido nos estudos organizacionais. Poucos parecem estar seguros do significado que o termo possa encerrar. Light (1998) aponta que esse constructo tem sido associado a qualquer coisa nova, técnica ou administrativa, ou um desenvolvimento capaz de desafiar o velho e tradicional conhecimento organizacional, podendo dispor de certa atração baseada na moda do momento, portanto, na mimetização organizacional.

Acontece que, enquanto no setor privado qualquer coisa nova capaz de dar lucro é muito bem recebida, não se passa o mesmo no setor público. No setor público é necessário que “esse algo novo” “valha a pena” e isto não é suscetível de ser traduzido em lucro. Assim, se esse “algo novo” não for capaz de desafiar o conhecimento prevalecente, se não promover o bem público e a qualidade do serviço público, não se vê razão para políticos, dirigentes e servidores públicos se preocuparem. Tal como definiu Lynn (1992), a inovação no setor público parece envolver um ato original disruptivo que põe em causa o conhecimento e o know-how quotidiano.

Em segundo lugar, coloca-se a questão da sustentabilidade. Schall (1997) indaga se as inovações criadas e implementadas em organizações públicas contribuíram para a resolução em

quantidade e/ou qualidade dos problemas dos cidadãos. O entusiasmo criado em certas organizações públicas, pressionadas, exógena e endogenamente, por modismos de mudanças organizacionais não conduziria para um desenho organizacional sem solidez?

E por último, há quem se interrogue sobre o papel dos prêmios de qualidade na promoção de inovação na Administração Pública, quer na perspectiva do indivíduo, o que ganha ou perde com isso, quer na perspectiva do sistema ou do organismo público. Rosenblatt (2011) encarou os prêmios de excelência como um fator organizacional de apoio à inovação e, neste ponto, os seus resultados não foram concludentes, registrando-se consequências tanto positivas como negativas.

O conceito de inovação predominante na revisão realizada para este estudo inclui a busca, a descoberta, a experimentação, o desenvolvimento, a imitação e a adoção de novos produtos, os serviços, os processos e as novas técnicas organizacionais, conceito esse que se assemelha ao que foi proposto por Dosi (1982). Sob a lente dos serviços, foco da Administração Pública, pesquisas alinhadas com as propostas de Gallouj (2002) pressupõem a inovação nas características finais dos serviços como o resultado da mobilização da capacidade técnica, das competências do fornecedor, e das próprias competências do cliente na prestação de serviço.

Esse conceito de inovação em serviços passa a ter um nível de complexidade diferenciado, quando aplicado ao contexto de organizações públicas, devido às peculiaridades envolvidas na gestão de serviços públicos. Nesta linha, o artigo decorre de pesquisa sobre inovação em organizações públicas com desempenho destacado e tem o objetivo de construir e validar uma Escala de Orientação para Inovação. O constructo Orientação para Inovação refere-se à abertura da organização a novas ideias e a propensão à mudança por meio de novas tecnologias, recursos, habilidades e sistemas administrativos (Zhou, Yim & Tse, 2005).

Desempenho, para os efeitos deste artigo, refere-se aos resultados alcançados pela organização, que refletem o atendimento às necessidades dos stakeholders, e estão relacionados às estratégias organizacionais. Sob o enfoque de serviços públicos, o desempenho organizacional é visto como resultante de fatores organizacionais, e considerando a percepção das partes interessadas da organização (cidadãos, governo, empregados, sociedade e fornecedores), conforme Gespública (2008). Desempenho pode ser concebido, também, como a expressão resultante dos ativos da organização, manifestada em seus resultados, como sugerem Penrose (1959) e Figueiredo (2003).

A pesquisa que deu origem a este artigo pode ser considerada inédita, no sentido de identificar fatores de orientação para inovação em organizações públicas brasileiras e portuguesas, com desempenho destacado e que utilizam algum modelo de avaliação da gestão. O pressuposto é que organizações que se preocupam em acompanhar e medir o desempenho são, em princípio, orientadas

para a inovação. Portanto, os modelos de gestão dessas organizações poderiam fornecer indicadores de orientação para inovação, que poderiam ser válidos para organizações semelhantes.

## 2 INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os estudos sobre inovação organizacional na Administração Pública estão bastante marcados pelo debate a respeito do grau de intensidade, conforme apontado por Assunção e Bilhim (1998), que refletem se a mudança produz ou não uma ruptura no sistema organizacional onde se instala.

A inovação é apenas adotada por um sistema quando este tem capacidade de assimilação e quando ela é encarada por seus atores sociais como portadora de consequências. É essencial, também, que tais atores possam assumir os custos da sua implantação, considerando que no setor público, os usuários dos serviços e a sociedade também arcam com tais custos, promovendo a adoção ou a recusa da introdução da inovação de forma congruente ao sistema que a comporta. A existência de congruência não é razão suficiente para fazer da difusão da inovação uma simples consequência das características do sistema, mas a percepção de valor adicionado na oferta de serviços correspondente à demanda.

Verifica-se, assim, que a emergência de uma inovação depende, por vezes, bastante das características do sistema, com motivações de processos endógenos e, geralmente, podendo ser reconhecida como consequência das propriedades do sistema. Desta forma, será que o interesse pela temática da inovação, sua difusão e sustentabilidade ecoam de forma paritária na literatura científica da administração pública e privada? Aparentemente, não.

Com efeito, a revisão de literatura utilizada neste artigo e os estudos organizacionais revelam que foi o setor privado aquele que mais cedo despertou para a importância estratégica da inovação. O setor público teve de esperar por correntes teóricas, que surgiram na academia após o advento do Consenso de Washington, em 1989, onde foi tratada a retração do Estado perante a expansão dos mercados, pondo em cheque as funções do Estado e a política de desenvolvimento econômico.

Para Pollitt (1993) existem fatores de diferenciação entre os setores público e privado, que são incontornáveis e condicionam, se não desvirtuam, a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do setor privado no setor público. Estes fatores são: responsabilidade perante os representantes eleitos; objetivos e prioridades múltiplos e conflitantes; ausência ou raridade de organizações em competição; relação oferta/rendimento; processos orientados ao cliente/cidadão; administração do pessoal; enquadramento legal.

Uma das responsabilidades de governos de países em geral diz respeito ao fornecimento de bens e à prestação de serviços públicos, pela sua função alocativa. Isso se dá pela necessidade da atuação econômica do setor público, quando o mercado não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas ou funções. Tal função tem o fim de promover ajustamentos na alocação de recursos. Esta ação estatal é justificada nos casos em que a economia de mercado não tem eficiência de autorregulação e governança.

Tomassini (2001) indica que a governança refere-se aos meios e processos usados para produzir resultados eficazes, preocupa-se com as decisões, mas não esquece as respectivas consequências. Este objetivo passa a ser alcançável se o Estado deixar de se considerar protagonista único para passar a ser um dos atores e, muitas vezes, nem o mais importante do sistema de relações de poder, ou seja, por meio da introdução de uma administração em rede, em que haja concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e respectivas organizações para construir consensos, que tornem possível formular políticas, que respondam às justas demandas da sociedade.

Conforme Pindyck e Rubinfeld (2002), para os serviços públicos chamados “típicos do Estado”, como aqueles ofertados por órgãos da defesa nacional, segurança, defesa civil, saúde pública, justiça, mesmo quem não paga espontaneamente por eles tem direito ao acesso e não pode ser excluído do consumo do serviço. Já os serviços semipúblicos, como educação e saúde, apresentam consumo rival e excludente, já que pela escassez de recursos, o Estado não atende a demanda em quantidade e em qualidade, conforme reivindicam os cidadãos-usuários. As características de consumo “rivalidade” e “excludência” se aplicam, geralmente, a bens de natureza privada, uma vez que, dependendo do serviço, o consumo realizado por um agente exclui automaticamente o consumo por outros indivíduos.

Sob uma perspectiva endógena do governo, há rivalidade de consumo e excludência dentro do próprio Estado por disputa de recursos financeiros, espaços de poder, capital político, e presença nas unidades federativas e na própria estrutura de governo. Tais características podem comprometer a capacidade de gestão de organizações públicas. Do ponto de vista exógeno do governo, os processos, produtos e serviços entregues aos cidadãos também podem enfrentar o reflexo dessas condições, fazendo com que a gestão pública tenha a necessidade de se reinventar na busca por melhores práticas, processos mais eficazes e resultados de excelência (Oakland, 1987).

Alves e Moreira (2004) assinalam que o Estado tem encarado as falhas de mercado e conduzido alternativas, que permitam, por um lado, evitar intervenções de consequências nefastas e, por outro, promover o eficiente desempenho das funções fundamentais do Estado, ou seja, atualmente, assiste-se a uma discussão de natureza política, tendo por base uma doutrina econômica sobre as novas funções e atribuições do Estado.

As iniciativas de avaliação do desempenho e de inovações na gestão pública inserem-se em um movimento mais amplo de mudança na administração pública. De acordo com Moon e DeLeon (2001), a importância da inovação no setor público tem sido reconhecida tanto no contexto europeu, com a corrente da New Public Management ou Nova Administração Pública, quanto no contexto americano, com a visão da corrente Reiventing Government ou Reinventando o Governo, sendo que as organizações podem percorrer trajetórias inovativas por meio de adoção e rotinização de novas práticas de gestão a serem percebidas pelas partes interessadas da prestação do serviço. Modelos e metodologias de avaliação do desempenho organizacional no setor público fazem parte, portanto, dos esforços de institucionalização da Nova Administração Pública.

A discussão em redor da redução do papel do Estado e da introdução dos valores e do espírito da administração empresarial na Administração Pública, identificado na literatura científica da Nova Administração Pública inspirou-se no Consenso de Washington, assumindo que economias de mercado podem produzir resultados eficientes, que as políticas públicas não podem melhorar. Por isso, qualquer intervenção do Estado na economia prejudicaria atores do sistema.

Segundo Pollitt (1993), por Nova Administração Pública entende-se, em geral, um conjunto de práticas fundadas na crença de que uma melhor gestão é a solução eficaz para um vasto campo de males econômicos e sociais. Os pressupostos destas crenças são os seguintes: o caminho para o progresso social depende da obtenção de aumentos contínuos de produtividade, aumentos esses que resultam da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como sistemas de informação e comunicação; a aplicação e exploração destas tecnologias implicam a existência de uma força de trabalho altamente treinada e disciplinada, de acordo com as normas da produtividade; a gestão é uma função organizacional separada e distinta das demais; o sucesso do negócio dependerá, cada vez mais, da qualidade e do profissionalismo dos gestores; para que os gestores possam desempenhar esse papel crucial deverão possuir um espaço de manobra considerável.

Segundo Hood (1991), a Nova Administração Pública tornou-se tendência na administração pública baseada na tentativa de reversão do crescimento do setor administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários; na ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de serviços com abertura as privatizações; no desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação e comunicação na produção e distribuição dos serviços públicos; no desenvolvimento de uma "agenda" internacional mais centrada nos aspetos gerais da administração pública na concessão de políticas, nos estilos de gestão e na cooperação intergovernamental em vez da tradição da especificidade da Administração Pública. Ainda segundo esse autor, os elementos-chave da Nova Administração Pública são: a administração profissional atuante; os padrões e as medidas de

desempenho explícitos; a maior ênfase nos controles de resultados; a tendência para a desagregação de unidades (descentralização); a tendência para a maior competição interna e externa; a imitação dos estilos de administração praticados no setor privado; a maior ênfase na disciplina e parcimônia na utilização de recursos.

Moar (1999) aponta críticas feitas à Nova Administração Pública, abordando a possibilidade de se aceitar a universalidade da gestão e, logo, da aplicação dos seus conceitos e técnicas, independentemente do contexto considerado (setor privado, público ou não governamental). Rhodes (1996) também critica essa abordagem por impor uma cartilha idêntica a todos os países, ignorando a sua cultura e tradição administrativa, alertando para a necessidade de cada país escolher um menu de reformas que mais se adequassem à sua realidade e às demandas da sua cultura.

A alternativa da Nova Administração Pública, nominada perspectiva Reinventando o Governo desenvolve-se a partir da década de 1990 nos Estados Unidos da América, como uma forma mais moderada do que a Nova Administração Pública. Enquanto nesta o termo mais expressivo do seu pensamento era “privatização” dos serviços públicos e introdução do espírito da administração privada nas áreas que não fossem suscetíveis de privatização, para o movimento Reinventando o Governo o termo “privatização” é substituído por “concorrência”.

Gore (1996) identifica em Reinventando o Governo um enfoque de governança empreendedora que representa um novo contrato sobre o funcionamento dos serviços públicos, e altera a rotina burocrática para a obtenção de resultados concretos, criando uma Administração Pública que funcione melhor, a um custo menor e com capacidade de dar respostas aos problemas.

De origem anglo-saxônica, iniciado na década de 1980, a Nova Administração Pública pressupõe a adoção, na gestão de organizações públicas, de modelos e métodos de gestão baseados no planejamento, acompanhamento e controle, com foco em objetivos e metas, utilizados em empresas privadas, com as necessárias adaptações ao setor público. Ferlie e cols. (1996) sugerem que a Nova Administração Pública configure-se em quatro modelos de gestão que podem ser percebidos no setor público, que substituiriam modelos clássicos de administração pública. Os autores denominam esses modelos por: impulso para a eficiência, downsizing e descentralização, em busca da excelência, e orientação para o serviço público. Guimarães (2000, p. 130) associa a Nova Administração Pública com a abordagem da competência e sugere que dois pressupostos estão presentes nesses quatro modelos:

O primeiro é que a prestação de serviços públicos deveria ter como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade. O segundo é que as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica a adoção de novos processos de gestão e de

organização e divisão do trabalho, com base em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projeto, por processo etc. A lógica que está por trás dessa racionalização é uma mudança paradigmática na qual o modelo de gestão, baseado na hierarquia, cede lugar a um novo modelo fundamentado na flexibilidade, da qual a abordagem da competência é um dos componentes.

No Brasil, segundo Bresser-Pereira e Spink (1998), a Nova Administração Pública fez parte de um esforço de reforma do Estado, levado a efeito na década de 1990. Paula (2005) aponta a implantação dessa corrente no Brasil como uma proposta de revitalização do Estado apoiada numa visão neo-institucionalista econômica, com foco na desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social e estruturação da capacidade administrativa institucional.

A Nova Administração Pública, com seu pressuposto de eficiência técnica passa, a ser vista como um modelo a ser emulado em processos de modernização da Administração Pública de distintos países, cujo risco de adoção de modismos ignorando a cultura, a trajetória administrativa e o conhecimento acumulado, não foi levado em consideração por algumas administrações. Nem sempre se alcançou o objetivo de redução de custo e, muito menos, a resultante dialética entre a Administração do setor privado com suas técnicas de maximização de recursos e a Administração do setor público, com a priorização do interesse público.

Denhardt e Denhardt (1993) contrapõem o conceito de Novo Serviço Público ao de Nova Administração Pública e, assim, tentam evitar rupturas, propondo um modelo incremental capaz de fazer a transição entre o paradigma burocrático weberiano e as novas propostas de ruptura protagonizadas pelas perspectivas da Nova Administração Pública e da Reinventando o Governo. Em simultâneo, o Banco Mundial vem promovendo uma reflexão acerca da governança, e procura densificar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Essas reflexões tiveram a particularidade de não se concentrarem no enfoque especificamente econômico da intervenção do Estado e acolherem uma visão mais ampla em que as dimensões sociais, culturais e políticas da gestão pública, isto é, a capacidade governativa não seria julgada apenas pelos resultados, mas também pela forma como o Estado exerce o poder.

Bevir e Rhodes (2006) propõem que as reformas inovadoras na Administração Pública passem por promover: transparência e responsabilização; capacitação; descentralização; globalização; hierarquias adequadas; capital social; cidadania ativa; políticas baseadas em evidências; implementação adequada; pluralismo; Estado mínimo; administração de tipo empresarial; boa governança e redes auto-organizadas.

Posto este cenário, diversas questões se colocam sobre a orientação para inovação no setor público. A mesma reflexão crítica que se faz à Nova Administração Pública, quanto à expectativa, às vezes ingênua, de alinhar o interesse público às premissas da gestão do ambiente privado competitivo, também se faz em relação à cultura de inovação, e o senso em que esta é submetida no contexto público à luz das abordagens originárias das teorias econômicas.

Dai e cols. (2009) indicam que a razão de ser das organizações públicas é o bem-estar público, fomentando e provendo serviços nas áreas de ciência, educação, cultura, saúde, transportes e comunicação. Cabe ao setor público regular e fiscalizar para que os serviços sejam prestados de forma eficaz aos cidadãos-usuários. A gestão governamental tem passado por redesenho de gestão, a fim de permitir a expansão e a incorporação de medidas eficazes da gestão pública.

Para Naranjo-Gil (2009), no setor público, o ambiente de mudança tem estimulado as organizações a oferecerem maior flexibilidade e qualidade dos serviços, ao passo em que se cortam custos. Também Meneu e cols. (2005) afirmam que as autoridades públicas estão incentivando as organizações a adotarem novas técnicas e sistemas, a fim de prestar serviços em alta qualidade e baixo custo. No entanto, existem evidências de que a adoção de inovações varia consideravelmente entre organizações e que muitas destas, mesmo com os aparentes benefícios não adotam procedimentos inovadores, especialmente no setor público, onde a adoção de inovações tende a ser baixa e fragmentada (Fagerberg e cols., 2005).

Choi e Chang (2009) apontam como facilitadores institucionais da inovação o apoio à gestão, a disponibilidade de recursos e o apoio para a aprendizagem organizacional. Embora esses facilitadores apresentem correlações significativas com eficácia, apoio à gestão é preditor significativo do desempenho inovativo. Raus, Flügge e Boutellier (2009) e Rogers (2003) entendem que o processo de inovação ocorre após o reconhecimento de uma necessidade ou problema e, por intermédio da investigação, do desenvolvimento, da adoção e da difusão da inovação para os usuários. A difusão é um processo pelo qual uma inovação é comunicada, por meio de certos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social.

Birkinshaw, Hamel e Mol (2008) definem inovação administrativa, também chamada de inovação organizacional, como a invenção e a implementação de uma prática de gestão, processo, estrutura ou técnica que é nova para o estado da arte e promove o alcance de objetivos e metas organizacionais. Na mesma linha, Hamel (2007) registra que inovação organizacional significa uma alteração substancial na forma pela qual o trabalho da gestão (princípios e práticas) é executado ou que modifica, significativamente, formas organizacionais costumeiras (estrutura e função), de modo a melhorar o desempenho da organização.

Embora as inovações organizacionais estejam intimamente relacionadas com os outros tipos de inovações, tais como inovação em produtos, em serviços e em processos, estas têm seu núcleo centrado nas dimensões internas da organização, podendo não ser percebidas diretamente por clientes, cidadãos e usuários dos serviços, num primeiro instante. Além de atender as premissas conceituais, algumas questões do ambiente devem ser consideradas na identificação e implementação da inovação organizacional, entre estas: (a) as condições institucionais para o seu desenvolvimento e difusão; (b) as condições culturais, que sustentam aspectos da oferta e demanda por novas ideias administrativas; e, (c) o papel dos gestores na criação e implementação de novas práticas de gestão.

### 3 METODOLOGIA

Das 75 organizações que compunham a população (organizações públicas, que utilizam metodologias oficiais de avaliação da gestão no Brasil e em Portugal), 28 aceitaram participar da pesquisa. A pesquisa foi realizada entre março de 2010 e novembro de 2011, envolveu análise documental, entrevistas individuais e em grupo e uma survey, bem como contou com uma amostra de 28 organizações públicas, distribuídas da seguinte forma:

- 10 organizações públicas brasileiras de alto nível de desempenho, segundo os critérios do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), ciclo 2008;
- 18 organizações públicas portuguesas com desempenho excelente, segundo SIADAP - Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho, ou vencedoras do Prêmio Inovação no Setor Público – Deloitte, ciclo 2008.

Os respondentes das organizações brasileiras atendem a, pelo menos, um dos seguintes perfis: (a) ser especialista em gestão com domínio do funcionamento da organização; (b) ser especialista no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP); (c) ter participado da elaboração do Relatório de Gestão utilizado na avaliação das organizações; (d) ter atuado na apresentação das práticas para a comissão examinadora responsável pela avaliação da respectiva organização. Os respondentes das organizações portuguesas atendem a, pelo menos, um dos seguintes perfis: (a) ser especialista em gestão com domínio do funcionamento da organização; e, (b) ter domínio do respectivo modelo de avaliação da gestão ao qual a organização foi submetida.

### 3.1 ELABORAÇÃO DA VERSÃO INICIAL E APLICAÇÃO DA ESCALA

Na revisão de literatura, observou-se um conjunto de pesquisas que investigaram antecedentes de inovação em organizações (Chen & cols., 2009; Gebauer & cols., 2008), além da contribuição de Jong e Vermeulen (2003), que indica a necessidade de múltiplas competências em equipes, áreas e organizações para geração de valor às partes interessadas. Consolidando os resultados, são encontrados 15 fatores associados à inovação: envolvimento dos trabalhadores da linha de frente; partilha de informação; equipes multifuncionais; ferramentas; tecnologias de informação; organização interna; formação e educação; presença de excelência de serviço; autonomia dos empregados; pesquisa de mercado; teste de mercado; foco estratégico; contatos externos; disponibilidade de recursos; e suporte gerencial.

Desses 15 fatores, 11 foram selecionados para serem testados como variáveis componentes do modelo teórico da pesquisa, por terem maior aderência ao setor público, para mensuração da orientação para inovação. Essa seleção de 11 fatores foi realizada com base: (a) na orientação de Pasquali (2010), para análise de testes semelhantes; (b) em dimensões identificadas nas entrevistas realizadas com especialistas; e, (c) por terem maior aderência aos respectivos modelos (MEGP, Siadap e Deloitte).

Foram consultados documentos explicativos do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho (SIADAP) e Sistema de Avaliação da Deloitte, referentes ao desempenho de organizações públicas brasileiras e portuguesas, participantes do ciclo de avaliação 2008. Tais informações subsidiaram o roteiro de entrevistas com especialistas, no Brasil, para coleta das percepções de profissionais da área de inovação e avaliação da gestão que atuam no setor público.

Em relação à elaboração dos itens do questionário, foram utilizadas: a) análise documental, conforme apresentada em seção anterior; b) teste de natureza semelhante; e c) entrevistas. Com base na análise documental, foi realizado um primeiro levantamento de dados por meio de cinco entrevistas semi-estruturadas, em profundidade, com especialistas em inovação, no Brasil, que tinham atuado do MEGP, a fim de obter visões sobre a temática da inovação inserida nos modelos de avaliação da gestão de organizações públicas. Essas entrevistas, realizadas no período de 30 de março a 16 de abril de 2010, foram gravadas e tiveram duração média de uma hora. Este levantamento serviu como base para geração de itens da Escala de Orientação para Inovação (EOI). No que se refere ao teste de natureza semelhante, foi utilizada a Escala de Orientação Cultural para Aprendizagem (OCA), de Rebelo (2006).

Também foram observados os critérios apresentados por Pasquali (2010), onde se buscou a descrição de uma ação clara e precisa que expressasse uma única ideia e que utilizasse frases curtas e simples. Foram evitadas expressões ambíguas, excessivamente técnicas, atípicas ou negativas. Para a validação teórica e semântica dos itens, foram seguidos os critérios sugeridos por Pasquali (2010) e Hair, Anderson, Tatham e Black (2009), a fim de garantir que cada item do questionário indicasse uma ação observável explícita e clara.

Esses itens foram submetidos à validação de conteúdo por juízes, conforme sugerido por Hernández-Nieto (2002), e, posteriormente, à validação semântica e estatística. O objetivo da validação de juízes é confirmar, teoricamente, a hipótese de que os itens representam adequadamente o constructo, consistindo em pedir opiniões de outras pessoas sobre a hipótese de que tais pessoas ainda não constituem uma amostra representativa da população para a construção de tal instrumento (Pasquali, 2010). A validação semântica, por sua vez, é realizada com o propósito de verificar se os itens são compreensíveis para todos os membros da amostra. Nesta etapa, o instrumento foi aplicado a um grupo de dez membros da amostra com o objetivo de verificar se todos os itens são compreensíveis, bem como mensurar o tempo tomado com o preenchimento do questionário.

Para a mensuração do coeficiente de validação de conteúdo (CVC) de cada item do questionário foram adotados os seguintes critérios: a) clareza da linguagem, b) pertinência prática e c) relevância teórica. Também foi medido o grau de concordância entre os juízes em cada item. Nesta fase, dos 42 itens da escala, apenas um apresentou índice inferior a 0,80. Ainda assim, por arredondamento, decidiu-se permanecer com este item na escala. Além das validações anteriormente descritas, os juízes atribuíram status de adequação ou inadequação tanto para a escala, quanto para as instruções aos respondentes, indicando potenciais observações para melhorias.

Com base nessas informações, foi elaborada uma lista de 42 itens, cobrindo aspectos relacionados à orientação para inovação em organizações públicas, que formaram o questionário utilizado na *survey*, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1: Lista de itens do questionário inicial utilizado na survey**

Itens
1. Os líderes ouvem propostas de melhoria apresentadas por empregados.
2. Os insucessos são vistos como oportunidade de experimentar novos métodos de trabalho.
3. O canal de comunicação para discussão sobre novas ideias entre empregado e chefia é facilitado.
4. Há ações corporativas para qualificação dos empregados com vistas a aprimorar processos e serviços perceptíveis aos clientes.
5. Os empregados sabem até onde vai a sua liberdade para experimentar novos métodos nos processos de trabalho.
6. É hábito partilhar conhecimentos entre colegas de trabalho.
7. Há prática de reconhecimento dos empregados que contribuem com propostas de melhoria para

<b>Itens</b>
processos de trabalho.
8. Os líderes estimulam os subordinados na busca de soluções.
9. Há ações sistematizadas para qualificação de fornecedores para melhoria do processo de desenvolvimento de produtos e serviços.
10. Existe prática de qualificação de usuários para o uso dos serviços.
11. As pessoas são estimuladas a desenvolverem-se em termos profissionais.
12. Os líderes adotam medidas concretas para manter um bom relacionamento com outras organizações parceiras.
13. Os líderes demonstram confiança na capacidade dos subordinados para execução do trabalho.
14. Existe a prática de conversar em grupo sobre como resolver os problemas do trabalho.
15. As informações necessárias para o trabalho são disponibilizadas de forma eficiente.
16. Há clareza de que o trabalho de uma área depende do trabalho de outras áreas da organização.
17. Há prática sistematizada de tratamento das reclamações dos usuários objetivando a melhoria do desempenho.
18. Experimentam-se novas formas de realizar as tarefas.
19. Os empregados sabem que é importante conhecer as formas de trabalho de outras organizações para poder melhorar os procedimentos internos.
20. As pessoas são abertas para receber críticas.
21. Os líderes estimulam as mudanças nos processos de trabalho.
22. Os líderes estão envolvidos na melhoria de processos de trabalho.
23. Os líderes valorizam a implementação de melhorias.
24. Há a clareza em todos os níveis da organização de que o objetivo final do trabalho é a prestação do serviço aos usuários.
25. Implementam-se melhorias em processos e serviços, visando ao atendimento das necessidades dos usuários.
26. A troca de conhecimento entre empregados de áreas distintas é estimulada.
27. As contratações de novos empregados são baseadas na identificação de competências essenciais à organização.
28. O horário de trabalho é flexível, permitindo o envolvimento em atividades de aprendizagem.
29. As atividades de qualificação dos empregados são alinhadas às estratégias da organização.
30. As atividades de qualificação dos empregados são planejadas.
31. As atividades planejadas de qualificação dos empregados são executadas.
32. As sugestões de melhorias de empregados são tratadas.
33. As sugestões de melhorias de usuários são tratadas.
34. As sugestões de melhorias de fornecedores são tratadas.
35. Os empregados são estimulados a oferecer sugestões de melhorias à organização.
36. Os usuários são estimulados a oferecer sugestões de melhorias à organização.
37. Os fornecedores são estimulados a oferecer sugestões de melhorias à organização.
38. Existem ações de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para serviços.
39. Implementam-se novos métodos de trabalho a partir de experiências bem sucedidas em outras organizações.
40. Há monitoramento das ações de outras organizações.
41. Há contratações de pessoas para atender necessidades futuras da organização.
42. São adotados referenciais comparativos externos como parâmetro de avaliação dos resultados dos serviços.

Este instrumento foi aplicado em uma survey no período de agosto a outubro de 2011, via internet, com suporte do *software Survey Monkey* (versão *Gold*) para 123 participantes: 45 de organizações que utilizam o Modelo Gespública, 53 de organizações do Modelo Siadap e 25 de

organizações do Modelo Deloitte. Os participantes responderam o questionário com base em uma escala de concordância que variava de “1” – discordo totalmente a “10”- concordo totalmente.

#### 4 RESULTADOS

A Análise Fatorial Exploratória indicou a existência de até cinco fatores para a Escala de Orientação para Inovação (EOI). Primeiramente, foram testados modelos com três, quatro e cinco fatores. Os resultados do modelo com três fatores foram: (1) Liderança; (2) Integração de competências da cadeia de valor; e, (3) Estratégia de Gestão de Recursos Humanos. Para o modelo com quatro fatores, foram encontrados: (1) Liderança; (2) Integração da cadeia de valor; (3) Gerenciamento da rotina e de melhorias; e, (4) Estratégia de Gestão de Recursos Humanos. Para cinco fatores, obteve-se: (1) Liderança; (2) Monitoramento do ambiente externo; (3) Estratégia de Gestão de Recursos Humanos; (4) Gerenciamento de ideias e melhorias; e, (5) Integração interna. E, por fim, o modelo com dois fatores, apresentou: (1) Liderança e Compartilhamento de Informações e (2) Monitoramento do ambiente interno e externo.

Para a análise fatorial foram consideradas 42 variáveis contínuas utilizadas no questionário. Hair e cols. (2009) sugerem que a amostra deve ser superior a 50 observações, sendo aconselhável, no mínimo, 100 casos para assegurar resultados mais robustos. A matriz de correlações apontou 99% dos coeficientes com resultados acima de 0,30, indicando que a base tem alto grau de fatorabilidade.

Quanto aos dados omissos, Hair e cols. (2009) e Tabachnick e Fidel (1989) defendem que estes devem estar abaixo de 5 ou 10% do total. A amostra apresentou índice de 1,4% para este pressuposto. Mesmo assim, os casos foram excluídos da base. Após a análise dos histogramas, observou-se que 14 das 42 variáveis apresentavam normalidade dos dados. Todavia, Pasquali (2010) aponta a análise fatorial como uma técnica robusta a violações de normalidade de distribuição dos dados; portanto esse pressuposto não é dos mais importantes para tratamento.

Para identificação de casos extremos, verificaram-se os outliers multivariados, por meio da distância de Mahalanobis, onde a identificação do sujeito foi utilizada como variável dependente, enquanto os 42 itens do questionário foram tratados como variáveis independentes. Utilizando o Valor do Qui-Quadrado, verificou-se que, com 42 graus de liberdade (número de variáveis independentes) e probabilidade  $p < 0,001$ , deveria ser utilizado o valor de 76,084 (distância de Mahalanobis), distância a partir da qual os outliers foram considerados multivariados. Com esse procedimento, apurou-se que oito sujeitos constituíam outliers multivariados. Mesmo com potenciais impactos dos outliers sobre a matriz de correlações por diminuir ou ampliar a magnitude das associações entre variáveis, optou-se

por não excluir tais casos das análises seguintes, visto que a exclusão destes prejudicaria o tamanho da amostra. Junto a este fato, em análise fatorial, variáveis que apresentam dados muito díspares tendem a apresentar baixas cargas fatoriais, conforme Neiva, Abbad e Tróccoli (2009).

O teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) indicou um índice de 0,949, considerado excelente pressuposto para geração dos fatores, como sugere Pasquali (2005). Com base nos resultados dos testes dos quatro modelos por meio da Análise Fatorial Exploratória, foram realizadas análises no software *Amos* 18.0 com o uso da Análise Fatorial Confirmatória. Tal análise, baseada em modelos de equações estruturais, permite ratificar ou retificar, por meio de ajustes de índices dos itens e fatores, os modelos fatoriais extraídos da análise exploratória.

O modelo selecionado, de acordo com Hair e cols. (2009), deveria apresentar resultados com os seguintes comportamentos: a) Razão qui-quadrado/graus de liberdade ( $X^2/gl$ ) valores inferior a 5,00 indicam adequação do modelo para descrição dos dados. Essa condição foi atendida para os três modelos; b) *Comparative Fit Index* (CFI); é um índice de ajuste incremental. Valores CFI abaixo de 0,90 não são, geralmente, associados a um modelo que se ajusta bem. Os melhores índices alcançados foram dos modelos 4 e 5, com valor igual a 0,81. c) Tucker-Lewis Index (TLI) é conceitualmente semelhante ao CFI. Tipicamente modelos com bom ajuste têm valores que se aproximam de 1. Novamente os modelos 4 e 5 apresentaram melhores resultados, com valores iguais a 0,79. d) Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) avalia o erro do modelo em relação ao modelo saturado com o mesmo conjunto de dados. Quanto menor o valor desse índice, melhor o ajuste do modelo, preferencialmente abaixo de 0,1. Para os três modelos o índice alcançado foi de 0,11, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 : Modelos testados na Análise Fatorial Confirmatória**

Modelo	$\chi^2$ (gl)	$\chi^2/gl$	$\Delta\chi^2$ ( $\Delta gl$ )	CFI	TLI	RMSEA (IC 90%)
3 fatores	2024,4 (816)	2,48		0,80	0,78	0,11 (0,10 – 0,12)
4 fatores	1984,4 (813)	2,44	40 (3)	0,81	0,79	0,11 (0,10 – 0,12)
5 fatores	1867,9 (769)	2,43	116,5 (44)	0,81	0,79	0,11 (0,10 – 0,11)

De acordo com a Tabela 3, o modelo com dois fatores, que apresentou melhor ajuste ao sentido teórico e aos pressupostos da análise fatorial, apresentou a seguinte ponderação, de acordo com a contribuição de cada fator: Fator 1, com 91% e Fator 2, com 9%. Nota-se que esta ponderação não se deu em função da quantidade de variáveis de cada fator, mas do grau de explicação do fator para com o modelo.

**Tabela 3: Modelo com dois fatores testado na Análise Confirmatória**

Modelo	$\chi^2$ (gl)	$\chi^2$ /gl	CFI	TLI	RMSEA (IC 90%)
2 fatores	319,6 (150)	2,13	0,91	0,89	0,09 (0,08 – 0,11)

Neste modelo, que foi obtido após três iterações, foram identificados os seguintes fatores: a) Ambiente de Estímulo à Aprendizagem, composto por oito itens; e, b) Gestão de Competências e Monitoramento do Ambiente Externo, composto por 11 itens. Estes dois fatores explicam 65,3% da variância do fenômeno Orientação para Inovação.

O Fator Ambiente de Estímulo à Aprendizagem trata da capacidade da organização para aprender, demonstrando flexibilidade nas práticas de gestão de pessoas, suporte e orientação da liderança, para que os indivíduos e equipes possam engajar-se em processos de aprendizagem formal e informal e tenham autonomia para inovar. Também neste fator, estão presentes as práticas estruturadas de gestão de conhecimento e benchlearning. O Fator Gestão de Competências e Monitoramento do Ambiente Externo é composto por práticas de: monitoramento do ambiente externo; adoção de referenciais comparativos externos para avaliação do desempenho; benchmarking estruturado; gestão de ideias de usuários, fornecedores e empregados; desenvolvimento e absorção de competências atuais e futuras de usuários, fornecedores e empregados; e, pesquisa e desenvolvimento (P&D) em serviços. A Tabela 4 mostra os itens da Escala de Orientação para Inovação, após validação na Análise Fatorial Confirmatória, com suas respectivas cargas fatoriais.

**Tabela 4: Escala de Orientação para Inovação validada na Análise Fatorial Confirmatória**

Itens	Fator	Carga
1. Os líderes adotam medidas concretas para manter um bom relacionamento com outras organizações parceiras.	F1	,778
2. As pessoas são abertas para receber críticas.	F1	,833
3. É hábito partilhar conhecimentos entre colegas de trabalho.	F1	,733
4. Existe a prática de conversar em grupo sobre como resolver os problemas do trabalho.	F1	,800
5. Os empregados sabem que é importante conhecer as formas de trabalho de outras organizações para poder melhorar os procedimentos internos.	F1	,799
6. Experimentam-se novas formas de realizar as tarefas.	F1	,879
7. Os empregados sabem até onde vai a sua liberdade para experimentar novos métodos nos processos de trabalho.	F1	,759
8. Existem ações de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para serviços.	F2	,759
9. Há contratações de pessoas para atender necessidades futuras da organização.	F2	,612
10. São adotados referenciais comparativos externos como parâmetro de avaliação dos resultados dos serviços.	F2	,775
11. Há ações corporativas para qualificação dos empregados com vistas a aprimorar processos e serviços perceptíveis aos clientes.	F2	,780
12. Implementam-se novos métodos de trabalho a partir de experiências bem-sucedidas em outras organizações.	F2	,848
13. As sugestões de melhorias de fornecedores são tratadas.	F2	,832

14. Os empregados são estimulados a oferecer sugestões de melhorias à organização.	F2	,897
15. Há prática sistematizada de tratamento das reclamações dos usuários objetivando a melhoria do desempenho.	F2	,745
16. As contratações de novos empregados são baseadas na identificação de competências essenciais à organização.	F2	,642
17. As sugestões de melhorias de usuários são tratadas.	F2	,833
18. Há prática de reconhecimento dos empregados que contribuem com propostas de melhoria para processos de trabalho.	F2	,803
19. O horário de trabalho é flexível, permitindo o envolvimento em atividades de aprendizagem.	F1	,532

## 5 DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Considerando a relativa escassez de estudos empíricos sobre inovação no setor público, em especial no Brasil e em Portugal, a pesquisa oferece contribuições teóricas, metodológicas e práticas para este campo de investigação, principalmente por gerar método de avaliação da orientação para inovação, utilizando técnicas qualitativas e quantitativas. A principal contribuição da pesquisa é a geração da Escala de Orientação para Inovação (EOI) e a possibilidade de cálculo de um Coeficiente de Orientação para Inovação, decorrente da aplicação da Escala.

Conforme foi relatado por alguns respondentes, o próprio exercício de participar da survey gerou feedbacks positivos sobre dimensões importantes da Administração Pública, chamando atenção, principalmente para a abertura a testes de novos serviços e processos, benchmarking e desenvolvimento de capacidades para inovação em toda cadeia de valor.

Os testes estatísticos mostraram que há evidências de validação da escala com base nas amostras utilizadas. Tal validação revelou indicadores psicométricos confiáveis para conduzir outras investigações empíricas e aplicações práticas. Mas, registra-se a necessidade de aplicar o questionário em outros contextos de modo a verificar a possibilidade de generalização do uso da Escala. Segundo os critérios utilizados na seleção dos respondentes da survey, alcançou-se amostra de 123 casos, nos dois países. Recomenda-se, para pesquisas futuras, o aumento da amostra e replicação da EOI em outros contextos.

A composição da amostra de organizações de alto desempenho foi baseada em três modelos distintos de avaliação da gestão. Embora guardem afinidades em seus requisitos, trata-se de escalas e critérios diferentes que avaliam contextos de países diferentes. Mesmo definindo escopo específico para a constituição dos perfis dos respondentes da survey, não há garantia de que os julgamentos realizados pelos participantes representem índices confiáveis da expressão de orientação para inovação, pois estimativas baseadas em autopercepção podem conter vieses.

Algumas variáveis utilizadas para testar o modelo de orientação para inovação apresentaram distribuições com moderados desvios de normalidade, embora tivesse sido utilizada técnica estatística robusta ao pressuposto da normalidade. Tais limitações são comuns em pesquisas do campo organizacional e não invalidam a investigação, os métodos e os resultados alcançados, considerando as análises e os tratamentos realizados.

Adicionalmente, observou-se no desenvolvimento da pesquisa que: a inovação ainda é um termo impreciso em busca de maior densificação conceitual; os processos e as motivações para inovar, no setor público, são diferentes dos do setor privado, dado o conjunto de constrangimentos constitucionais e legais que serve de marco ao sistema público; no setor público a inovação representa apenas um dos instrumentos do menu das iniciativas reformistas presentes nas recentes perspectivas teóricas sobre a administração e políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- Alves, A., & Moreira, J. (2004). *O que é a Escolha Pública?* Cascais: Principia.
- Assunção, F., & Bilhim, J. (1998). *Organização, Tecnologia e Actores Sociais: um estudo de caso no sector das comunicações*. In APSIOT – Formação, Trabalho e Tecnologia. Oeiras: Celta.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Birkinshaw, J., Hamel, G., & Mol, M. (2008). Management innovation. *Academy of Management Review*, 33(4), 825-845.
- Bresser-Pereira, L.C., & Spink, P. (org.) (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Chen, J., Tsou, H. T., & Huang, A. Y. (2009). Service Delivery Innovation: Antecedents and Impact on Firm Performance. *Journal of Service Research*, 12(1), 36-55.
- Choi, J.N., & Chang, J.Y. (2009). Innovation implementation in the public sector: an integration of institutional and collective dynamics. *Journal of Applied Psychology*, 94(1), 245-253.
- Dai, X., Wu, Y., Di, Y., & Li, Q. (2009). Government regulation and associated innovations in building energy-efficiency supervisory systems for large-scale public buildings. *Energy Policy*, (37), 2073-2078.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2003). *The New Public Service: Serving, not steering*. London: M. E. Sharp.
- Dosi, G. (1982). Technological paradigms and technological trajectories. *Research Policy*, 11(3), 147-162.

- Fagerberg, J., Mowery, D.C., & Nelson, R.R. (2005). In: *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Figueiredo, P. N. (2003). *Aprendizagem tecnológica e performance competitiva*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Gallouj, F. (2002). *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gebauer, H., Krempf, R., Fleisch, E., & Friedli, T. (2008). Innovation of product-related services. *Managing Service Quality*, 18(4), 387-404.
- Gespública. (2008). Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Ministério do Planejamento. *Critérios de Avaliação 2008*. Brasília: Gespública.
- Gore, A. (1996). *Reinvenção da Administração Pública*. Lisboa: Quetzal.
- Guimarães, T. A. (2000). A Nova Administração Pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, 34(3), 125-140.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (2009). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman.
- Hamel, G. (2007). *The Future of Management*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Hernández-Nieto, R. A. (2002). *Contribuciones al análisis estatístico*. Mérida: Universidad de Los Andes/IESINFO.
- Hood, C. A Public Management for All Seasons? (1991, Spring). *Public Administration*. 69, 3-4.
- Jong, J. P. J., & Vermeulen, P. A. M. (2003). Organizing successful new service development: a literature review. *Management Decision*, 41 (9), 844-858.
- Light, P. (1998). *Sustaining Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lynn, L. (1992, Sept, 18-21). *Innovation and Public Interest: Insights from the Private Sector*. Papers prepared for the Innovation and Organization Conference. University of Minnesota.
- Meneu, R., Ortún, V., & Rodríguez, F. (2005). In *Innovaciones en Gestión Clínica y Sanitaria*. Elsevier-Masson, Madrid.
- Moar, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, 59(1), 5-18.
- Moon, M. J., & deLeon, P. (2001). Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 327-351.
- Naranjo-Gil, D. (2009). The influence of environmental and organizational factors on innovation adoptions: consequences for performance in public sector organizations. *Technovation*, 29, 810-818.

- Neiva, E. R., Abbad, G., & Tróccoli, B. T. (2009). *Roteiro para análise fatorial de dados*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações.
- Oakland, W. H. (1987). Theory of public goods. In A. J. Auerbach & M. Feldstein (Orgs.), *Handbook of public economics* (pp. 485-535). Elsevier.
- OCDE. (2005). Manual de Oslo. 3ª ed. FINEP/OECD.
- Pasquali, L. (2010). Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. In L. Pasquali & cols. (Orgs.), *Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas*. Porto Alegre: Artmed.
- Paula, A. P. (2005). *Por uma Nova Gestão Pública*. FGV.
- Penrose, E. T. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. Nova York: John Wiley.
- Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (2002). *Microeconomia*. São Paulo: Prentice Hall.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: cuts or cultural change in the 90s*, 2.ed. Oxford: Blackwell Publishers.
- Raus, M. Flügge, B., & Boutellier, R. (2009). Electronic customs innovation: an improvement of governmental infrastructures. *Government Information Quarterly*, 26, 246-256.
- Rebelo, T. M. M. S. D. (2006). *Orientação Cultural para a aprendizagem nas organizações: condicionantes e consequentes*. Tese de Doutorado, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*, (5th ed.) New York: The Free Press.
- Rosenblatt, M. (2011, August). The Use of Innovation Awards in Public Sector: Individual and Organizational Perspectives, *Innovation: Management, policy & practice*, 13(2).
- Schall, E. (1997, Jan/Feb). Public-Sector Succession: A strategic Approach to Sustaining Innovation. *Public Administration Review*.
- Schumpeter, J. (1997). *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural.
- Tabachnick, B. G., & Fidel, L. S. (1989). *Using multivariate statistics*. New York: Harper Collins Publishers.
- Tomassini, L. (2001). Governabilidad y Politicas Públicas en Amareica latina. In F. C. Florez (Ed). *Governabilidad y Desarrollo en America latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zhou, K. Z., Yim, C. K., & Tse, D. K. (2005). The effects of strategic orientations on technology- and market-based breakthrough innovations. *Journal Mark*, 69, 42-60.

## **GUIDANCE SCALE FOR INNOVATION IN PUBLIC ORGANIZATIONS: EXPLORATORY AND CONFIRMATORY STUDY IN BRAZIL AND PORTUGAL**

### **ABSTRACT**

The aim of this work was to draw up and validate a guidance scale for innovation (GSI) in public organizations. The study was undertaken at 10 Brazilian and 18 Portuguese public organizations. Thirty-two people were interviewed and another 123 filled out a 42-item questionnaire. The data analysis involved exploratory and confirmatory factor analyses. The validated scale contains 19 items divided into two main factors: a learning stimulation environment, with eight items, and competence management and external environment monitoring, with 11. It was described the process of building and validating the scale and discussed the main results.

**Key-Words:** Innovation; Public organization; Public management.

---

Data do recebimento do artigo: 19/12/2012

Data do aceite de publicação: 07/03/2013