

A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Antônio Marcos Barreto França

Inovar não é um processo fácil

A administração pública é tradicionalmente um setor onde as inovações são difíceis de serem implementadas, seja pela inércia natural do sistema governamental, que tem origem tanto nos mecanismos de controle envolvidos, como pelo tamanho da máquina estatal. Isto representa um desafio que assume proporções que recomendam cautela a qualquer gestor que procure alterar o *modus operandi* da máquina pública. Contudo, os novos desafios, representados por uma nova geração de cidadãos, mais exigente, imediatista, informada e com uma capacidade de articulação infinitamente maior, devido às novas tecnologias de comunicação, tais como *Twitter*, *Whatsapp* e redes sociais da internet, se fazem sentir¹.

Alguns aspectos das demandas sociais que se traduziram em reformas empreendidas em diferentes países do mundo nos últimos 20 ou 30 anos nos dão pistas sobre os rumos que a sociedade espera em termos de organização política e social de um estado democrático. Neste sentido, Regina Pacheco destaca os traços comuns observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE:

- A administração pública tem se tornado mais eficiente, mais transparente e voltada para o usuário; mais flexível e mais focada em desempenho;
- Os governos têm se tornado mais abertos, mais transparentes e acessíveis, utilizando um amplo leque de medidas como consultas públicas e outras medidas de interação com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas; 90% dos países-membros adotaram lei de liberdade de acesso às informações e ouvidorias; 50% publicaram padrões de atendimento aos usuários de serviços públicos;
- A maioria dos países introduziu mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; 72% incluem dados relativos a desempenho não financeiro em seus documentos orçamentários;
- Há mudanças nas formas de controle, substituindo o controle *ex ante* pelo controle *ex post* e desenvolvendo novas formas de controle interno. O controle sistemático, mas ineficiente sobre a regularidade e legalidade de transações individuais, tem sido substituído por formas não sistemáticas, porém mais eficientes de verificação sobre a operação adequada dos sistemas;

¹ No exterior, os resultados mais visíveis da mobilização através de novas tecnologias se materializaram na Primavera Árabe de 2011 e em plena Manhattan, no movimento "Occupy Wall Street" (#OWS). Mais recentemente, os governantes brasileiros tiveram uma amostra do que esta nova geração pode fazer, através dos protestos contra os gastos com a Copa do Mundo e contra os aumentos das tarifas de transporte público.

- Os governos têm empreendido mudanças na macroestrutura, com a criação de novos formatos organizacionais e a multiplicação das agências ou *arm's-length public bodies* aos quais são concedidos graus variados de autonomia em troca de responsabilidades por resultados;
- Adoção de mecanismos de mercado ou quase-mercado como vouchers ou competição de resultados; nos casos mais bem-sucedidos em termos de melhoria dos serviços prestados, tais inovações são acompanhados por instrumentos de boa governança, responsabilidade e *accountability* evitando a confusão entre ganhos privados e o interesse público;
- Mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários. Em muitos países, os vínculos têm se tornado mais próximos dos do setor privado, por meio de alterações no status legal e nas condições do emprego. Políticas de individualização das relações contratuais tem se tornado comuns; hoje, dois terços dos países da OCDE utilizam contratos de trabalho com base em resultados e alguma forma de remuneração variável por desempenho;
- A emergência de um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas; os dirigentes públicos, dos quais se requer competências específicas de direção, aos quais se concede o "direito de dirigir, a partir da contratualização prévia de resultados e de critérios de racionalidade econômica". (PACHECO, 2010, p. 187-188)

A estrutura da Administração Pública tem ainda, nas últimas décadas, adquirido uma complexidade crescente, em função de uma nova pauta de discussões que inclui, entre outras coisas, questões como descentralização, participação, transparência, possibilidades de parcerias público-privadas, o papel das organizações sociais, o alcance e a estabilidade dos marcos legais do poder público e das agências regulatórias, bem como o grau de liberdade dos agentes políticos para agir ou deixar de agir em determinadas situações.

Como os recursos públicos são limitados e os contribuintes sempre serão refratários à criação de novos impostos e taxas, é preciso que os gestores públicos encontrem maneiras criativas de administrar o Estado.

Essas mudanças sinalizam uma tendência inequívoca de transformações no setor público. Porém, até que ponto isto significa que realmente está se inovando na forma de gerir o Estado?

Antes de responder a esta pergunta, torna-se necessário esclarecer alguns conceitos, tais como: inovação, descoberta, invenção, imitação, mudança e criatividade.

Uma das definições clássicas a respeito deste tema foi dada por Joseph Alois Schumpeter, um dos mais importantes economistas da primeira metade do século XX, e um dos primeiros a considerar as inovações tecnológicas como a base do desenvolvimento da economia capitalista. Segundo esse autor, inovações são modificações introduzidas no sistema de produção que alteram substancialmente as relações entre produtores e consumidores, criando uma ruptura no sistema econômico e tirando-o do estado de equilíbrio, com alterações nos padrões de produção e diferenciação das empresas (SCHUMPETER, 1961). Contudo, a definição schumpeteriana dirige o seu foco para as relações econômicas do setor privado:

Uma invenção é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema. Uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza (SCHUMPETER, 1961, p. 122).

O problema aqui é que o setor público não busca o lucro. Por esse motivo, é necessário buscar uma análise com o foco voltado especificamente para essa área, como a que nos fornece Luiz Guilherme de Oliveira:

Em relação ao marco teórico para análise, um dos primeiros pontos é a busca por uma definição conceitual de inovação do setor público, uma vez que há de se ter claro que, de forma geral, a inovação envolve uma modificação que gera por sua vez ganhos econômicos. No caso de inovação no setor público, ganhos econômicos não significam, necessariamente, retornos econômicos financeiros, mas, sim, retornos positivos para a sociedade. Assim, definir inovação para o setor público passa a ser mais complexo do que definir inovação para o setor privado, onde os mecanismos de incentivos sempre são muito claros e explícitos. (OLIVEIRA, 2014, p. 47).

Ainda assim é necessário definir o que seriam “retornos positivos para a sociedade”. Na verdade, este conceito é bastante amplo, pois uma fábrica que se instale em determinada cidade, se criar empregos, estará gerando retornos positivos para a comunidade local, mas não estará inovando. Vamos então estabelecer um pensamento paralelo ao aplicado por Schumpeter ao setor privado:

“se o capitalista visa o lucro, considerando que lucro significa receita menos custos, ele procura atingir a maior receita possível, com o menor custo”.

A administração do Estado visa o interesse público, o que significa atender a uma necessidade da sociedade, a partir dos recursos monetários colocados à sua disposição, que são obtidos através de taxas, tarifas e impostos, em geral. Inovação, neste caso, significaria uma melhoria no atendimento à sociedade, sem que ocorra aumento expressivo dos recursos públicos despendidos pelo poder público.

A Inovação como resultado de um processo criativo


Inovar, muitas vezes, não é um processo fácil, uma vez que envolve mudanças em produtos e processos que podem ter como resultado consequências inesperadas. Organizações e pessoas (incluindo funcionários e outros agentes públicos) podem

resistir à mudança por diversas razões, justificáveis ou não. Por exemplo, cidadãos em situação de vulnerabilidade podem estar diante de circunstâncias onde a introdução de uma inovação pode significar interrupção, ainda que momentânea, do programa social que lhes presta atendimento (AUSTRALIAN GOVERNMENT, s. d.).

O site da Agência de Inovações do Governo da Austrália traz um interessante checklist sobre alguns dos conflitos ou divergências que possam surgir quando está a ser introduzida uma inovação:

- *Os objetivos da inovação a ser implantada estão claros para todos os envolvidos?*
- *Há consenso entre as partes interessadas de que é necessária uma resposta inovadora aos problemas atuais?*
- *Há consenso que esta é a melhor escolha no caso específico?*
- *Há consenso sobre como o novo processo vai ser implementado? Ou avaliado?*
- *Esta inovação irá provocar interrupção de processos ou serviços já existentes?*
- *Todos os atores relevantes têm as habilidades necessárias para que a inovação funcione?*
- *A inovação afetará como a maneira como os agentes responsáveis pela entrega dos produtos ou serviços se relacionam com seus clientes/stakeholders? Essa mudança provocará um impacto positivo ou negativo sobre essa interação?*
- *O que acontecerá se a inovação não funcionar?*
- *Outras mudanças para as partes interessadas estarão ocorrendo simultaneamente com esta inovação?*

É necessário, também, considerar que uma inovação pode exigir uma combinação diversificada de habilidades e recursos para ter sucesso, alguns dos quais podem não estar prontamente disponíveis. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, s. d., tradução nossa).

Como se vê, a inovação aplicada ao setor público não é uma tarefa simples, mas sim um processo complexo que exige um alto grau de comprometimento dos agentes públicos e vontade política. Contudo, quando a inovação é resultado de políticas públicas bem elaboradas, pode gerar ganhos substanciais ao Estado, tanto no aspecto financeiro como na produção de serviços públicos mais eficientes. 

Referências Bibliográficas

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Public Sector Innovation Toolkit. **Innovation 101**. s.d. Disponível em: <<http://innovation.govspace.gov.au/innovation-101/#top>>. Acesso em: 25 Julho 2015.

LYNN JR., L. E. Gestão Pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Coord.). **Administração Pública: Coletânea**. 1. ed. Brasília: UNESP, 2010. p. 33-52.

GOMES, V. C.; SANTANA, R. L. F.; OLIVEIRA, L. G. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **Cadernos ENAP**, no.38, Brasília, 2014.

PACHECO, R. S. **Burocracia e Política no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.