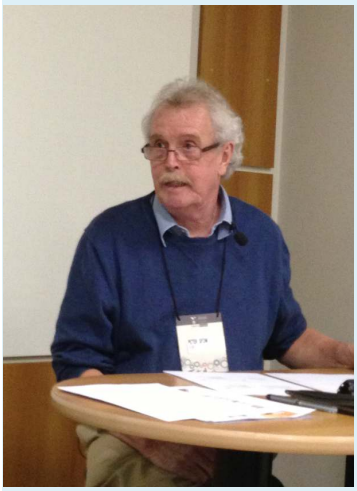
Aprendendo com o setor público

Ricardo Bresler, coordenador apresentou os trabalhos da tarde e apresentou o primeiro palestrante prof. Peter Spink, fundador do CPEAG, e como disse o próprio Bresler, "nosso mentor e também dos estudantes do curso de administração pública".
Prof. Peter Spink iniciou sua apresentação dizendo que trataria do tema Inovação no Setor Público, "coletivamente", trazendo um pouco da experiência Gestão Pública e Cidadania, resultante de 10 anos coletando inovações nesse setor.



Por
Peter Spink

"Figurativamente, quero tratar dessa experiência como um sanduíche: representando a maneira como olharmos o setor público e o próprio processo de inovação. A pergunta que dá forma a primeira parte desse sanduíche é: 'Quantas vezes ouvimos que a área pública precisa aprender da área empresarial? Respondo: constantemente'. A segunda pergunta seria: 'Quantas ONGs e organizações sociais estão sendo obrigadas a ter missões, planos estratégicos e administrações profissionais para receber apoios e ser mais eficiente? Repondo: Um monte!'

Parece óbvio – mas será que é mesmo?

"Como empresa, nós na área pública também fabricamos produtos e criamos serviços. Entretanto as similaridades terminam aqui. Na área empresarial, a oferta é normalmente para produtos e serviços que o consumidor pode comprar ou não. A área pública, de outro lado, fornece serviços e produtos que são considerados obrigatórios ou necessários. Os produtos empresariais são normalmente claros e as especificações são feitas pelas empresas. Os produtos públicos são normalmente mais complexos e são definidos socialmente.



Na área empresarial se há problemas de fornecimento, o cliente tem a opção de mudar ou ficar na fila. Na área pública correremos o risco de violar direitos e receber protestos. Na área empresarial as estrutura organizacional é burocrática: ou progredimos ou somos demitidos. Na área pública a estrutura também é burocrática: com direito a ficar. Na área empresarial, calculamos quanto custa o produto, acrescemos uma parte que representa o lucro e assim chegamos ao preço final e nosso sucesso, muitas vezes, é avaliado pela margem de lucro. Na área pública o orçamento é fixado pelo Congresso e nos temos de fazer o máximo dentro de suas especificações e a nossa avaliação é feito por fatores que escolhemos, que outros escolhem e por outros fatores que nem sabemos que existem. Na área empresarial decidimos a nossa estratégia e se erramos é

nosso problema e os clientes vão migrar. Na área pública todos palpitam no que fazemos e se erramos é provável que os usuários ficaram muito bravos e vão para as ruas.



Obviamente simplificados, porque na prática há muitas ações empresariais que são reguladas incluindo o ato de constituir uma empresa, estas distinções sugere que há razões para arguir que há diferenças significativas entre as duas áreas, algumas das quais normativas. Não discutimos a efetividade da democracia versus outros modelos (como por exemplo as discussões sobre estilo gerencial e organizacional na área empresarial) ou da contribuição da transparência para o desempenho das organizações públicas – é aquilo que queremos, custa o que vai custar!
Não quero, com isso, argumentar que não há o que pode ser aprendido de um lado para o outro mas recomendar que esta na hora de uma conversa. Que há também muita coisa que a área empresarial poderia aprender da área pública, especialmente em relação a inovação. Para isso vou me basear no Programa de Gestão Pública e Cidadania"

Programa Gestão Pública e Cidadania: Identificando iniciativas e práticas inovadoras nos Governos subnacionais
Programa criado, por sugestão da Fundação Ford, em 1996 com os objetivos de:

• Encorajar estados, municípios e as organizações autônomas dos povos indígenas a partilhar com outros as abordagens que estão usando para resolver questões públicas e responder às necessidades da comunidade;
• Avaliar e identificar os aspectos principais destas inovações e criar mecanismos para a disseminação ampla de conhecimentos práticos com potência para criar um governo eficaz na gestão de serviços e na redução da desigualdade e da exclusão social;
• Usou o método de prêmio anual (1996-2005) aberto para programas, projetos e atividades implantados por governos sub-nacionais (enviados mais de 20,000 folhetos)
• Os inscritos precisavam ter ao menos um ano de operação efetiva e satisfazer os seguintes critérios:
  • Introduzir mudanças qualitativas ou quantitativas em relação a práticas anteriores;
  • Ter impacto na qualidade de vida da população alvo;
  • Ser possível a sua reprodução por outros;
  • Aumentar ou consolidar o diálogo entre a sociedade civil e agentes públicos;
  • Usar recursos de maneira responsável.

(Número de experiências registradas = 8,169)



• Diversidade de mecanismos de participação e no uso de conselhos
• Crescente articulação inter-setorial
• Colaboração inter-governamental em níveis diferentes
• Colaboração intermunicipal – consórcios
• Redes temáticas
• Alianças e parcerias para a provisão de serviços

	ALIANÇAS E PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL			
ALIANÇAS E PARCERIAS COM OUTRAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS		SIM	NÃO	
	SIM	46%	20%	(66%)
	NÃO	14%	20%	(34%)
		(60%)	(40%)	

"Quero dizer que somente em 20% dos casos o conceito de Gestão ensinado na escola, baseado no 'meu projeto, minha equipe, numa lógica vertical' é aplicado. Nos 80% restantes não funciona assim, a gestão não é centralizada, as inovações acontecem de forma diagonal e na horizontal na maioria dos casos "

Dados comparativos do Prêmio Eco:

(Estabelecido em 1982 focaliza programas sociais voltados para o bem-estar social e o desenvolvimento do país desenvolvidos por empresas, fundações e institutos empresariais localizados no Brasil)

• Primeira fase – 68% dos projetos não tinha parceria com o poder público
• Segunda fase – 74% dos projetos foi desenvolvido em conjunto com o poder público

Sobre as alianças:

• Organizações do lugar
• Política Pública + Ação Social = Ação Pública
• Mobilização de recursos diferentes
• Importante fator na continuidade
• Políticas públicas de consenso amplo

Outras fontes importantes de exemplos:

• Ação Fome Zero – gestão da merenda escolar



• Prêmio Itaú – Unicef (gestão escolar)
• Congresso de Informática Pública – excelência em informática aplicada aos serviços públicos
• Premio e-gov – Associação Brasileira de Entidades Estaduais da Tecnologia da Informação
• Premio Mario Covas – Estado de São Paulo

Prêmio Governador MARIO COVAS

• Sebrae – prefeito empreendedor
• Mais de 20 diferentes prêmios no país
• CEAPG (http://ceapg.fgv.br/) – rede de observatórios em áreas diferentes
• Observatório Latino Americano

Aprendizado sobre avaliação

• Avaliação = atribuir valor;



• Valores são sociais em origem, portanto o processo de atribuir valor é, antes de mais nada, um processo social;
• Se avaliação é um processo social e somos todos competentes socialmente, isso significa que somos todos capazes de levar a sério a atribuição de valor. Todos nós podemos participar desse processo;
• Melhores práticas versus Inovações;



“Trabalhávamos com um formulário inicial simples, com objetivo de saber o que estava fazendo, quem se beneficiaria, porque o projeto era inovador e quais melhorias esperadas. De todos os inscritos foram selecionados 100 semifinalistas que enviaram maiores informações e 30 pre-finalistas que receberam visitas de campo. No final, 20 experiências foram selecionadas para ser os premiados do ano num evento que contou com o apoio do BNDES.

Resultados metodológicos da experiência coletiva de dez anos, de acordo com Peter Spink:

• Nunca definimos inovação e nunca tivemos problema;
• Sempre discutimos e avaliamos os projetos em grupo e de ângulos diferentes; levamos um bom tempo, e é sempre um processo rico de debate;
• Aprendemos como mesclar qualidade com quantidade, sofisticação com simplicidade, respeitando à disposição de pessoas que querem fazer acontecer;
• As visitas aos projetos foram, para muitos dos municípios e estados, a primeira vez que alguém tinha olhado o trabalho “de fora” e tiveram uma contribuição importante;
• Aprendemos muito sobre avaliação – especialmente o que não fazer.

Mudanças no campo de práticas públicas:

• Naqueles 10 anos houve uma mudança significativa no detalhamento das atividades e na disposição de explicitar os pontos fracos e as dificuldades “Foi um período que o país estava aprendendo a por no papel atividades, que chegavam mais técnicos em locais mais afastados”, disse Peter;

• Houve também um reconhecimento de jovens pesquisadores sobre a importância da prática de avaliação;
• Em 1996, os jornais davam pouco espaço às ações positivas de governos – hoje há muito mais discussão sobre o que é possível e como resolver problemas;
• Em 1996 havia dois programas de premiação, um na área pública e outro na área social – hoje têm quase 20;
• Hoje eleições são cada vez mais sobre políticas e propostas de ação e não sobre promessas;

Visão Geral dos Resultados:

Inscrições por nível de governo:
• estadual..... 17%
• municipal 82%
• indígenas..... 1%
(890 municípios diferentes de todas as regiões do país e de todos os partidos, muitos mais de uma vez)

ÁREAS DE ATUAÇÃO	
Educação	16,8%
Criança e adolescente	14,3%
Saúde	11,7%
Assistência Social	6,2%
Emprego e renda	4,0%
Cultura Patrimônio Histórico	3,8%
Desenvolvimento Local	3,5%
Gestão e Planejamento	3,5%
Portadores de Deficiência	2,9%
Lazer e Esportes	2,7%
Idosos e Terceira Idade	2,5%
Participação Popular	2,4%
Limpeza Pública e Resíduos Sólidos	2,3%
Jovens, Juventude	2,2%
Eco-sistemas e Recursos Hídricos	1,8%
Agricultura, Pesca , Abastecimento	1,8%
	(1% = 82)
Cidadania	1,7%
Mulher e gênero	1,8%
Habitação	1,6%
Segurança Pública e Polícia	1,6%
Água e Esgoto	1,5%
Minorias	1,2%
Trânsito, Estradas e Transporte Público	1,2%
Planejamento Urbano, solo e poluição	1,1%
Sistemas de informação	1,1%
Capacitação de administradores	0,8%
Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia	0,7%
Prevenção em áreas de risco	0,6%
Jovens e Juventude	0,5%
	(1% = 82)

• Avaliação técnica x Avaliação Democrática. Avaliação Democrática, o que significa:
• Diferentes partes dispostas a debater a situação coletivamente, inclusive o quesito valor. Havia também a busca de uma prática de negociação de possibilidades, reconhecendo a diversidade de saberes como também a competência discursiva de cada um;
• Atrás de qualquer método ou indicador há valores; portanto não há um método certo ou um indicador correto – ambos são consequências;
• Avaliação não é uma técnica derivada da pesquisa – ela é também pesquisa;
• Avaliação não gera ação – ela é também ação;
• Avaliação é parte de nosso cotidiano – "o que você acha", portanto não pode ser encarada como algo complicado.

Aprendizado sobre Inovação:

• Nenhum dos programas, projetos e atividades que obtiveram grande êxito foram concebidos de maneira integrada, seja em relação aos atores ou em relação aos setores organizacionais envolvidos. Nem em relação aos tópicos tratados, as alianças formadas, objetivos, metas, processos e estratégias de ação.
• Há uma questão de início, situada num lugar, uma busca de possibilidades, de respostas, de tentativas que levassem à construção gradativa de outras possibilidades, horizontes e territorialidades – "posso resumir em fomos fazendo";
• Nestes processos a avaliação é uma presença constante no cotidiano – "tá funcionando? O que temos de mudar?";

As razões dadas para a inovação:
• Assumindo a iniciativa na busca de novas soluções para problemas existentes – 58%
• Mudança no enfoque de como pensar a ação – 21%
• Inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações – 19%
• Articulação com outros e novos arranjos institucionais – 11%
• Tornando serviços mais humanos – 10%
• Transferência de tecnologia e soluções – 2%
• A primeira vez, pioneira – 1%

Outro dado relevante é que as pessoas não estão preocupadas se a inovação é pioneira ou não. Para elas o que importa é o resultado", exemplificou Peter.



Por que aprender com o setor público?

Henry Mintzberg, discute a diferença entre "why"cultures and "why not" cultures ", ou seja entre posturas à sugestões ação do tipo: "porque?" e outras do tipo "porque não... vamos tentar...".



No programa internacional de mestrado da EBAPE-FGV tivemos a oportunidade de trabalhar as similaridades e dissimilaridades entre a área pública e a área empresarial em relação às inovações. Muitas destas experiências identificadas no programa Gestão Pública e Cdadania são produtos de "why not" cultures. Jovens gostam – em geral – de "why not" cultures, do estímulo de tentar resolver os problemas presentes na sociedade e de assumir valores como parte chave da vida cotidiana. "É fácil para eles encarar a gestão com envolvimento de muita gente, com coordenação complexa, aceitar a avaliação constante e entender que ação é resultado de negociação. Parece-me interessante retomar a discussão do conhecimento tácito (Michael Polanyi) que defende que sabemos mais do que podemos contar. Na aprendizagem por ação, pequenas ideias podem virar politica pública: o programa estadual de HIV/Aids virou o desenho do Governo Federal e o programa Saúde da Família nasceu em Niterói e ganhou o Brasil, as bases da bolsa família são na bolsa escola do Distrito Federal e no Programa de Renda Mínima de Campinas"disse Peter Spink.

Culturas organizacionais "por que não?":

Confiança, coragem, comunidade – por que não?
Periferia ativa – por que não?
Iniciativas sociais – por que não?
Aprendizagem contínua – por que não?
Relações plurais – por que não?

Wicked Problems

Mas nem sempre as ideias são transferíveis – algo que também precisamos reconhecer. As vezes ao discutir uma determinada experiência recebemos o comentário de uma das organizações internacionais, sim mas qual é a possibilidade de escala de ampliação? Não é uma experiência inovadora válida sem estas características. Nossa resposta foi sempre – mas é válida para eles; funciona para eles.

O conceito de um "wicked problem" é de difícil tradução, não quer dizer ruim, quer dizer que são problemas que não ficam parados são em mutação, o professor revela: "eu gosto de chamar os wicked problems de problemas saci Pererê, quando você pensa que ele está de um lado, reaparece no outro", disse brincando.



Um pouco da origem:

- Pesquisa operacional da década de 1960 – sendo recuperado agora (Burgos e outros)
- Horst Rittel e Melvin Webber (via Churchman em 1967 e explicitado em 1973)
- "Wicked" quer dizer resistente a resolução (talvez sacana)
- Ackoff – problemas complexos e planejamento interativo;
- Tavistock – áreas de decisão interconectadas e planejamento adaptativo;
- Lindblom ajustes mútuos;
- Behn – tateando para frente;

As questões complexas de planejamento social – os pensadores mais avançadas da reflexão sistêmica:

• Você não entende o problema até que você formula a solução;
• Wicked problems não tem regra que define o final, pode ser a qualquer momento;
• As soluções nunca são certas ou erradas (podem ser boas ou más);
• Cada wicked problem é único;
• Não há como verificar a validade da solução porque não há soluções alternativas (não há "best practices" – nem transferência);
• Tem que começar... para nos livrarmos da dominação de fazer baseados na repetição. O conhecimento pode ser também focado e localizado.



Brasil é feito de muitos lugares: Sendo um país tão grande porque temos que imaginar que devemos ter um princípio de administração para todo o Brasil ?

• 62 milhões de pessoas em 4.938 municípios de perfil rural/urbano (até 50.000 pop.)
• 37 milhões de pessoas em 418 municípios de perfil urbano/rural (de 50.000 – 200.000 pop.)
• 36 milhões de pessoas em 94 municípios de perfil urbano (de 200.000 – 1.000.000)
• 34 milhões de pessoas em 12 municípios metropolitano (mais de 1.000.000)
• 39% da população em 1.9% do território (25 regiões metropolitanas)
• Todo desenvolvimento acontece em lugares – está sempre no chão

Avaliação como indutora de reflexão sobre gestão pública local:

• Avaliação fornece insumos, quantitativos e qualitativos, que mudam a natureza da discussão pública;
• Avaliação é uma atividade pragmática – leva a discussões sobre a utilidade de ações e seus resultados, consequências e impactos; ignora a discussão sobre se algo é verdade em si;
• Avaliação ajuda de aumentar a transparência sobre o gasto público;
• Se é feita de maneira aberta e democrática;
• Se não, não há como lidar com os "wicked problems".

Será que devemos largar os princípios e elaborar teorias territorializadas Para a RM de São Paulo? Para as cidades invisíveis? Para aquele assunto naquele lugar?

O acadêmico trouxe à tona um debate interessante sobre teoria metropolitanas levando em conta os "municípios invisíveis".

"Considero os municípios invisíveis um dos nossos grandes desafios do momento. Além das cidades de pequeníssimo porte temos nas grandes áreas metropolitanas áreas invisíveis, subprefeituras com mais de 300 mil habitantes, que tem o tamanho alguns dos maiores municípios, e que estão escondidos dentro da cidade de São Paulo. Será que teremos que elaborar uma teoria metropolitana para São Paulo? Rio de Janeiro? Todo o Brasil? Podendo, inclusive, envolver empresas e trocar conhecimentos com a área pública?", instigou o professor.

Foi além: "Best pratices baseiam-se em seguir descrições com detalhamento de até 15, 20 páginas. E como se lida com a pessoa que precisa e tem uma solução prática efetiva? Essa é a reflexão que deixo aqui. A experiência de trabalhar com conhecimento distintos, práticas específicas também trata de questões mais complexas. As passeatas de junho estão querendo nos dizer algo sobre a avaliação democrática, porque de indicadores já estamos afogados, são tantos números .. Em termos daquilo que atribuímos valor democraticamente, podemos considerar a avaliação democrática, dando prioridade a discussão e debate. Levando em conta nosso cotidiano podemos considerar que todos somos competentes para opinar. Esse afastamento da sociedade civil nas decisões precisa ser reavaliado".



Recado do Prof. Peter Spink:

"Aprendemos muito com essa avaliação de resultados. O mais importante é saber atribuir valor. Sendo a atribuição de valor um bem social, podemos considerar que todos somos competentes socialmente, aptos a contribuir. Quando falamos em Best Pratices, são pedidas medidas comparativas, de escala... Para o público final, o que importa de fato é que o problema deles ser resolvido e isso para mim foi um enorme aprendizado: a inovação precisa ser replicada? ampliada? Ou basta funcionar para aquela situação?", vale a reflexão.

lista de participantes

ADRIANA BARALDI	FGV-EAESP
ADRIANO NEVES	
AGNALDO DE ALMEIDA DANTAS	SEBRAE
ALLAN MESSIAS FREITAS CAPUTO DA COSTA	IPPLAN
ANA PAULA MOFARREJ	
ANDRÉ PALMA	
ARTHUR L. GOERCK	
CAIO DI PIETRO	
CAROLINA REIS	
CLOVIS ALVARENGA NETTO	USP
CRISTIANE YUKIE HATANO	IPLAN
CRISTINA FAUSTO	SINDIFISCO
DANIEL ANNENBERG	DETRAN
DANIEL MIN	
ELISABETH HILDA DIMAS	IPPLAN
ESTER SUNG YOON JI	
FERNANDO BURGOS	
FILIPPE PARISI	
GABRIEL PENTEADO	
GIOVANA SALMAZO RIBEIRO	
GIULIA BRANCO SPIESS	
HENRIQUE GONÇALVES DE FREITAS	
IDRYAN EDMUND NANGOI	
ISABELLA ROZZINO	
JEAN-CHARLES GAUDIN	GAC
JOANA COSTINHA HORIKAWA	
JOSÉ AUGUSTO CORRÊA	
JOSÉ LUIZ PIMENTA JUNIOR	FIESP
LAURA ALMEIDA R. DE ABREU	
LAURA CANDELARIA M. LIMA	
LIA FARES GONÇALVES GRACIOTO	IPPLAN
LIVIA DE CASTRO ABREU	
LUCIA ANDREATTA DE F. ARAÚJO	
LUCIO BRUNALE	EMBRAPA
LUIZ AMARAL LUNKES	
LUIZ CARLOS MORAES REGO	FGV-EAESP
LUIZ PIRES DE OLIVEIRA DIAS	
MARCOS VASCONCELLOS	FGV-EAESP
PAULO CHEBAT	
PEDRO SIENA	SIENA IDEA
PEDRO DELARUE	SINDIFISCO
PETER SPINK	FGV-EAESP
RENATO CAMPOS	
RICARDO BRESLER	FGV-EAESP
SERGIO LUIZ DE MORAES PINTO	FGV-EAESP
SILVANA M. S. PEREIRA	FGV-EAESP
STEVE MATALON	
VÂNIA BUENO CURY	
VICTORIA CHERMONT	
WAGNER LAPA PINHEIRO LAPA	
WILSON NOBRE	FGV-EAESP