

Inovação pública

Uma onda de inovações parece ter atingido a gestão pública brasileira nas últimas décadas, iniciando uma importante mudança no padrão que caracteriza a relação entre público e privado no país. A base dessas inovações é a aliança entre uma perspectiva de eficiência gerencial e uma perspectiva democrática. Como resultado, há uma renovação da ação pública, principalmente no âmbito dos governos municipais. O artigo explora as implicações desse novo modelo sobre a sociedade e as empresas.

por **Marta Ferreira Santos Farah** FGV-EAESP

A afirmação de que a área pública tem passado por intensas transformações nas últimas décadas, no Brasil e no exterior, acompanhadas pela incorporação de inúmeras inovações de gestão, afetando as relações entre o Estado, as instituições, os cidadãos e as empre-

sas, exige do leitor uma forma diferente de entender o papel do governo e o próprio conceito de inovação (ver Box).

Em primeiro lugar, especialmente no Brasil, a relação entre setor público e setor privado é geralmente

Desfazendo mitos

A partir da análise de casos inovadores que integram o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, coordenado pela autora e pelo professor Peter Spink (<http://inovando.fgvsp.br>), é possível desfazer alguns mitos sobre inovação na área pública. O Programa, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio do BNDES, identifica, premia e dissemina iniciativas inovadoras de governos subnacionais desde 1996, tendo reunido em seu banco de dados mais de 8 mil iniciativas governamentais de diversos setores e de todas as regiões do país.

Três mitos podem ser desfeitos a partir da referida análise. Em primeiro lugar, o mito de que as inovações estão ocorrendo apenas nas regiões Sul e Sudeste.

De acordo com os dados disponíveis, as inovações promissoras

vêm de todo o Brasil. Em segundo, a idéia de que a inovação ocorre apenas em grandes centros ou cidades ricas, de porte médio. Como o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania mostra, há inúmeros pequenos municípios inovando e fazendo a diferença. Em terceiro lugar, a análise põe em xeque a idéia de que não há continuidade nos programas governamentais.

Segundo dados disponíveis, de 139 programas premiados entre 1996 e 2002, apenas 16 (11,5%) não continuam. Dos 97 programas municipais, apenas 5 foram interrompidos (5,1%). Destes, 94 sofreram mudança de governo, mas apenas 10 não continuam (10,6%). Mesmo naqueles casos em que houve mudança de partido político no governo (45), apenas 6 (13,3%) já não existem atualmente.

retratada com conotações fortemente negativas. É comum, no contexto brasileiro, a imagem de uma relação viciada e marcada por dificuldades burocráticas, pelo favoritismo, pela corrupção e pela falta de eficiência e agilidade. Em segundo lugar, o próprio conceito de inovação é pensado como algo válido apenas para as empresas. Nesse caso, a inovação é compreendida como o lançamento de novos produtos e o desenvolvimento de novas formas organizacionais.

No entanto, o setor público brasileiro vem realizando um intenso movimento de inovação nas últimas décadas que está contribuindo para mudar sua imagem e sua forma de atuação com a sociedade. Em particular, merecem destaque inovações promovidas pelos municípios, que, a partir da Constituição de 1988, começaram a assumir novas atribuições e responsabilidades, especialmente na área social e de desenvolvimento local.

Este artigo analisa as principais características desse movimento de inovação pública, demonstrando que ele toma como base nítidos critérios de eficiência, justiça social e qualidade, a partir de uma perspectiva regida pela conduta ética e republicana. O artigo analisa também algumas de suas implicações para as empresas privadas e seu relacionamento com o setor público.

Inovação pública. Se o conceito de inovação, principalmente em sua aplicação no setor privado, envolve elaboração de novos produtos e alterações em processos produtivos, o que podemos dizer da inovação no setor público? Na verdade, nesse setor, inovação também diz respeito a produtos e processos, embora em um sentido diferente. Os produtos da ação estatal referem-se às políticas e aos programas governamentais, ao passo que os processos dizem respeito ao modo como tais políticas e programas são formulados e implementados.

Nas últimas décadas, o setor público de diversos países desenvolvidos, bem como de países em desenvolvimento, passou por uma onda de reformas orientadas por uma perspectiva gerencial. Essa perspectiva tem como referência o novo paradigma de gestão do setor privado, baseado em um modelo flexível que valoriza a mudança permanente e a inovação, instituindo um processo constante de “destruição criativa”.

Nessa perspectiva gerencial, o movimento de inovação tem como foco a eliminação de obstáculos à eficiência, seja no setor público ou na área privada. Em ambos, o foco da intervenção inovadora são os sistemas de produção e de prestação de serviços padronizados, com suas rígidas rotinas e pouca flexibilidade.

No setor público, esses sistemas são representados pelas grandes burocracias estatais, centralizadas e distantes da população.

A adoção contínua de novos modos de agir focados na eficiência é a marca de um governo inovador. O quadro se completa com a busca de qualidade no atendimento ao cidadão. A partir disso, o desafio dos governos é se adaptar com flexibilidade aos diferentes perfis e às distintas necessidades dos cidadãos, vistos também como clientes dos serviços públicos.

Eficiência e democracia. Mas, no Brasil, o conceito de inovação já fora utilizado na área pública antes dessa onda gerencial. Aqui, o conceito de inovação pública foi utilizado, pela primeira vez, por governos municipais e estaduais em seus esforços de democratização das políticas públicas.

Ainda no período militar, diversas iniciativas pioneiras foram levadas a cabo com o intuito de romper com um modelo de provisão de serviços públicos centralizado, paternalista e excludente.

Ao longo da década de 1980, inovar na área pública significava descentralização e estímulo à participação como forma de democratizar as decisões e o acesso a serviços públicos. Mas essa década não foi apenas a década da redemocratização. Os anos de 1980 foram também anos de crise do modelo nacional-desenvolvimentista, com fortes conseqüências sobre a capacidade de resposta do Estado brasileiro às necessidades na área social, até então relegadas ao segundo plano pelo padrão excludente de desenvolvimento econômico existente no país.

Nos anos de 1990, com as reformas do setor público, a inovação da administração pública passou a incluir também a perspectiva da eficiência mencionada anteriormente. Assim, ao se falar hoje em inovação na gestão pública no Brasil, é preciso considerar a conexão entre uma orientação para a eficiência e uma pers-

pectiva democrática, focada na ampliação de direitos e na minimização ou eliminação da pobreza e das desigualdades sociais herdadas de períodos anteriores.

O perfil das inovações. Quais as características das inovações no setor público brasileiro? Uma análise do perfil dessas inovações demonstra que elas se estruturam em dois eixos. O primeiro eixo diz respeito ao conteúdo das políticas públicas, caso em que as inovações envolvem o desenvolvimento de novas políticas. Estabelecendo uma analogia com o setor privado, ocorre aqui uma inovação no produto. O segundo eixo refere-se aos processos políticos e administrativos, envolvendo, nesse caso, novos processos decisórios e de gestão orientados para a democratização e para a eficiência. Estabelecendo novamente uma analogia com o setor privado, pode-se dizer que ocorre aqui uma inovação nos processos. Vejamos cada um desses eixos a seguir.

Falar sobre inovação na gestão pública brasileira implica considerar a conexão entre uma orientação para a eficiência, presente no conceito de inovação, e uma perspectiva democrática, focada na ampliação de direitos sociais.

As novas políticas constituem novas áreas de atuação dos governos locais. Elas incluem, de um lado, políticas e programas dirigidos a crianças e adolescentes, idosos, deficientes, negros, mulheres e comunidades indígenas. De outro, incluem políticas de desenvolvimento local. Essas políticas são inovadoras não apenas por representarem novas áreas de intervenção governamental, mas também porque rompem com a perspectiva assistencialista predominante no país na área de políticas sociais. Em contraposição, elas adotam a abordagem segundo a qual os cidadãos possuem direitos que devem ser atendidos e satisfeitos. Essas políticas seguem ainda uma perspectiva de prevenção, e não de corre-

Casos de sucesso

Quatro programas conduzidos por governos municipais ilustram processos inovadores em gestão pública em que houve a articulação entre iniciativas públicas e privadas para criação de soluções socialmente válidas.

O programa *Município Digital* de Pirai, no Rio de Janeiro, inovou ao implantar, em menos de três anos, um sistema de comunicação e informação que conecta secretarias municipais, a rede educacional do município (escolas e bibliotecas públicas), telecentros comunitários e outros espaços públicos, empresas urbanas e produtores rurais. O município colocou à disposição dos cidadãos 25 mil e-mails gratuitos para uma população municipal de cerca de 23 mil pessoas. Adotou-se um sistema segundo o qual a conexão de banda larga é feita por meio de um sistema híbrido com suporte *wireless*, uma solução mais barata e adequada às condições topográficas do município montanhoso. Empresas têm participado de duas maneiras dessa experiência: de um lado, como parceiras e, de outro, têm sido atraídas para o município pela tecnologia de informação disponível. A inovação nesse caso pode ser entendida como uma nova política e também como um novo processo.

O Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos – Consórcio Quiriri (Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense), de Santa Catarina, inova ao tratar um problema antigo – a destinação do lixo. Três municípios de Santa Catarina – Campo Alegre, Rio Negrinho e São Bento do Sul – que, juntos, totalizam aproximadamente 100 mil habitantes, uniram seus esforços para evitar a poluição dos rios da região, causada por lixões a céu aberto. Com o envolvimento do setor privado local e de entidades comunitárias, adotou-se um eficiente sistema de coleta seletiva que permitiu iniciar a recuperação da qualidade dos lençóis freáticos e da água dos rios da região. As empresas são atingidas por esse programa, em primeiro lugar, como participantes ativas da própria formulação do programa e, em segundo lugar, como beneficiárias de seus resultados. A inovação nesse caso consiste sobretudo em mudança no processo de formulação e implementação da política.

O *Projeto Alerta*, de Presidente Prudente, em São Paulo, inovou no tratamento de adolescentes infratores. Inspirado pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente –, o programa procura reintegrar o adolescente infrator à sociedade, adotando o regime de liberdade assistida e estimulando a prestação de serviços à comunidade. A cooperação de entidades locais foi fundamental para a viabilização do projeto, por meio da abertura de oportunidades de “trabalho-formação”. Há nesse programa a ruptura com o modelo assistencialista-repressivo no tratamento de crianças e adolescentes e sua substituição por um modelo baseado na noção de direitos e na reintegração à comunidade. As empresas, em um programa como esse, podem se envolver como parceiras, abrindo oportunidades de integração aos adolescentes, podendo se beneficiar da redução do clima de violência e conflito nos centros urbanos. Nesse caso, há uma nova política, sobretudo pela nova perspectiva adotada em relação a crianças e adolescentes.

O Programa Desenvolvimento Florestal Sustentável na Amazônia Brasileira – Floresta Estadual do Antimary, do Estado do Acre, inova ao implantar um sistema de exploração de recursos na região amazônica que compatibiliza desenvolvimento e preservação ambiental. O programa rompe com a prática da exploração predatória da região – que associa a extração de madeira e de minério, a criação extensiva de gado e a monocultura. No entanto, não defende um preservacionismo imobilista. O programa baseia-se em um manejo florestal que viabiliza a exploração sustentável de produtos madeireiros e não-madeireiros, incorporando os povos tradicionais da região nesse processo. Explora-se madeira, castanha e borracha, com envolvimento de um consórcio de empresas e de cooperativas de trabalhadores. As empresas participam como parceiras e como beneficiárias dos resultados desse modelo inovador de desenvolvimento. O programa configura uma nova política, sobretudo pela abordagem inovadora que adota.

ção, enfatizando a sustentabilidade no longo prazo. Isso fica claro, por exemplo, na maneira como os atuais programas de geração de emprego e de desenvolvimento de muitos governos locais são conduzidos.

O segundo eixo de inovações na área pública diz respeito aos processos de gestão. O ponto essencial dessas inovações consiste na busca de agilidade, redução de custos e eficiência nos procedimentos, permitindo maior participação nas decisões, o controle por parte da sociedade e a responsabilização dos agentes públicos.

Entre as inovações nos processos – no modo como se decidem e implementam as políticas públicas – destacam-se aquelas que dizem respeito à informação ao cidadão. Os métodos adotados incluem desde o uso de modernos recursos de tecnologia de informação até meios mais simples, embora eficientes, de divulgação de informações sobre orçamento ou programas e políticas. O exemplo vem dos pequenos municípios do interior, que usam cartazes em praças ou edificações públicas para se comunicar com a população.

O estabelecimento de parcerias e alianças com a sociedade civil e com o setor privado é uma tendência cada vez mais freqüente, constituindo um caminho promissor para a busca de solução dos problemas locais.

Por fim, ainda com relação a esse segundo eixo, merecem destaque as inovações que dizem respeito à inclusão de membros da comunidade nos processos decisórios e na própria implementação das políticas públicas. Assistimos hoje a uma mudança de padrões centralizados e monopolizados de agências estatais para arranjos mais flexíveis nos quais vários participantes são envolvidos por meio de parcerias e alianças na provisão de serviços públicos. Essas mudanças assinalam o surgimento de novas modalidades institucionais para a promoção de políticas públicas e para a gestão no ní-

vel local de governo. Tal é o caso de diversos conselhos e outros tipos de fóruns que contam com representantes de empresas e de comunidades.

Tendências e implicações. Nos diversos campos das políticas públicas há hoje institucionalizada uma cultura de participação da sociedade civil na formulação e no controle das próprias políticas. O estabelecimento de parcerias e alianças com a sociedade civil e com o setor privado é uma tendência cada vez mais freqüente, constituindo-se como um caminho promissor para a busca de solução de problemas locais.

Uma outra tendência consiste na crescente cooperação horizontal entre governos locais, viabilizada por meio de consórcios intermunicipais. Milhares de municípios do país encontram-se hoje organizados sob a forma de consórcios, permitindo que um grupo de municipalidades se organize para enfrentar, de forma conjunta, problemas comuns, como tratamento de resíduos sólidos, preservação da qualidade da água e saúde.

Para finalizar, destacamos que essa nova realidade municipal constitui importante campo de oportunidades para as empresas, em especial quando estas adotam a perspectiva da responsabilidade social. Desse modo, conhecer quais são os governos inovadores pode subsidiar decisões relacionadas, por exemplo, à instalação de novas unidades produ-

tivas, bem como ampliar o leque de beneficiários potenciais da ação social das empresas. A perspectiva que se abre a empresas e municípios é de uma intensa rede de parcerias e colaborações com ganhos mútuos (Box Casos de sucesso).

Marta Ferreira Santos Farah

Profa. do Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da FGV-EAESP

Doutora em Sociologia pela USP

E-mail: mfarah@fgvsp.br