

A INOVAÇÃO PRESENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Sabrina Addison Baracchini

Graduanda em Administração Pública na FGV-EAESP.

E-mail: sabarac@hotmail.com

RESUMO

É possível afirmar que estão ocorrendo mudanças no padrão das políticas públicas brasileiras, sobretudo na esfera local de governo. Tais mudanças podem ser entendidas como parte de um processo de construção de novas formas de gestão pública e verificadas a partir de práticas inovadoras na prestação de serviços por governos subnacionais no país. Com o objetivo de discutir a inovação sob a perspectiva de um administrador público, será apresentado um caso prático – premiado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1996 – que exemplifica a ocorrência dessas mudanças.

ABSTRACT

It is possible to affirm that changes are occurring in the pattern of Brazilian public policies, above all, in the sphere of local government. Such changes can be understood as part of a process of constructing new forms of public administration, verified from the innovative practices and rendered services for state and local governments in the country. With the objective of discussing innovation through a public administrator's perspective, a practical case, awarded by the Public Administration and Citizenship Program, in 1996, will be presented which exemplifies the occurrence of these changes.

PALAVRAS-CHAVE

Accountability, governo local, cidadania, políticas públicas, gestão pública.

KEY WORDS

Accountability, local public management, citizenship, public policies, public management.

INTRODUÇÃO

Ao descobrir a oportunidade de participar de um concurso de monografias, veio-me o interesse, porém, com ele, veio a dúvida: por onde começar? Inicialmente, o que muitos pensam sobre o tema está voltado à inovação dentro de organizações privadas, pois é o que mais se tem comentado no presente momento, especialmente dentro de um ambiente de mudança organizacional, no qual muitas organizações estão inseridas para enfrentar os novos desafios propostos pelo século XXI.

Por que não pensar também nas organizações públicas? Foi, então, que decidi escrever a presente monografia¹, por considerá-la de caráter inovador, empenhando-me na discussão do tema – inovação nas gestões públicas municipais –, tendo como pano de fundo programas, projetos e atividades considerados inovadores pelo Programa Gestão Pública e Cidadania. Essa é uma iniciativa da Fundação Ford e da Fundação Getúlio Vargas, com apoio do BNDES, que tem como objetivo a disseminação e a premiação de práticas “revolucionárias” introduzidas por governos estaduais e municipais brasileiros, as quais demonstrem que há um processo de mudança e de reforma do Estado brasileiro. Antes, porém, é preciso conhecer o cenário em que tais práticas estão inseridas, remetendo-se à história e ao processo de reforma de Estado pelo qual todos os países têm passado.

Desde que Margareth Thatcher, há quase 20 anos, iniciou seu projeto de reforma do Estado, a maior parte dos países já passou, vem passando ou prepara-se para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais, como assinala Costa (1998). As administrações públicas em países ditos desenvolvidos têm sido alvo de freqüentes reformas, visando ao aumento da eficiência e da eficácia na prestação de seus serviços públicos.

Por outro lado, nos países em desenvolvimento, onde os problemas de eficiência e eficácia das administrações públicas são considerados mais graves, a necessidade de reformas estruturais do Estado aparece no discurso das elites políticas locais como algo inquestionável. A discussão sobre tais reformas incorpora o debate sobre Estado e mercado, tradicionalmente um eixo de polarização na América Latina.

Lechner (1993) propôs, já no início dos anos 90, a superação da polarização mercado x Estado com base em dois argumentos principais. O primeiro diz respeito ao fato de que nem o mercado nem o Estado são capazes, por si sós, de compatibilizar as exigências do desenvolvimento socioeconômico e as condições para consolidação da democracia. O segundo trata da não-existência de uma divisão de funções que atribua ao Estado a integração nacional e ao mercado, a inserção internacional. Assim, o autor, a partir de uma revisão

histórica sobre os países da América Latina, mostra como o Estado assumiu a tarefa de instaurar uma sociedade moderna. Além disso, expõe que a economia de mercado não só depende da economia estatal, como guarda uma estrita relação com a “razão do Estado” – questão nacional, questão social.

Ainda referindo-se a Lechner (1993), pode-se dizer que o fim do século XX esteve marcado por uma grande tensão: o duplo “processo de globalização e fragmentação”. De um lado, assistimos ao acelerado fenômeno da globalização, que tem resultado em uma grande internacionalização dos mercados; de outro, globalizam-se os padrões e expectativas de consumo, os campos culturais e, sobretudo, forma-se um consenso global sobre o quadro normativo da ação política.

O TEMA DA INOVAÇÃO QUASE SEMPRE É TRATADO COMO SE FOSSE EXCLUSIVO DAS EMPRESAS PRIVADAS, PORÉM ESTÁ TAMBÉM PRESENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.

O Estado, contudo, encontra crescentes dificuldades não só para dar conta da complexidade da globalização, mas também para assumir o que sempre foi sua função primordial: a coesão social. Nesse contexto, a reforma do Estado tornou-se um tema muito freqüente nos discursos nacionais, bem como entre alguns órgãos internacionais. Embora haja um consenso sobre a necessidade de reforma do modelo de Estado adotado na América Latina, a abordagem deste tema mostra-se ainda bastante controversa.

No Brasil, a década de 80 foi marcada, em um primeiro momento, pela formulação de uma agenda pública de reformas orientada para a democratização das políticas do ponto de vista das decisões e da extensão do acesso – uma vez que se tem, como um dos principais pontos de estrangulamento na condução das políticas, o fraco desempenho do governo quanto à execução de metas coletivas. Mais tarde, há a necessidade de reformulação dessa agenda diante de uma crise fiscal, também havendo incorporação de preocupações com a eficiência e o uso dos recursos públicos e com a eficácia e a efetividade da ação estatal.

Draibe (1997) mostra como eram tratadas as políticas sociais na América Latina, ressaltando que elas estiveram associadas a outros traços dos programas sociais: os problemas de ineficácia do gasto, a má focalização dos objetivos e a baixa efetividade social. Sob essa ótica, nos anos 80, os programas sociais de

todos os países da América Latina – examinados pela autora² – projetavam um imperfeito Estado do bem-estar, que admitia amplas margens de melhorias. Por outro lado, pode-se afirmar que, ao falar de reforma, no caso das políticas sociais na América Latina, criou-se uma nova institucionalidade que busca superar características críticas apontadas por Draibe (1997) e por Farah (2000) para o caso brasileiro.

AO ANALISAR O QUE TEM SIDO FEITO NO BRASIL, DESCOBRE-SE A POSSIBILIDADE DE DESENVOLVER UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DOS VALORES NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS SUBNACIONAIS.

Para Farah, as principais críticas que se faz ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social são: centralização decisória e financeira na esfera federal; fragmentação institucional; condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas; atuação setorial; penetração da estrutura estatal por interesses privados; padrão verticalizado de tomada de decisões; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; impermeabilidade das políticas e das agências estatais aos cidadãos e usuários e ausência de controle e avaliação.

Assim, o tema leva a uma discussão sobre o sentido e o conteúdo de reformas e programas sociais, tendo como ponto de partida a instauração de novas capacidades das políticas sociais para se enfrentar, adequadamente, os atuais níveis de desigualdade e pobreza, conforme apontam as práticas de governo aqui citadas.

Dessa forma, busca-se, por ora, justificar a necessidade de inovação em gestão a partir da perspectiva de um administrador público diante do cenário de crise do Estado e de um novo estilo governamental – a que Diniz (1997) chama de *governance* –, e também refletir sobre um novo padrão de políticas públicas, que redefine a articulação entre Estado e sociedade e as práticas da administração pública, como apontado por Farah (2000).

É possível, portanto, constatar que começa a haver algo no país que se pode chamar de “inovação”. Inovação que passa a ter igual significado àquele usado pelo mundo empresarial – o da utilização de algo novo ou a melhoria de um produto, processo ou costume com “sucesso no mercado”, por meio da criatividade, da responsabilidade, do comprometimento ou da simplicidade.

NOVAS FORMAS DE GESTÃO PÚBLICA

Muitas ações realizadas pelos projetos de governo analisados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania refletem as citadas tendências, na medida em que têm procurado realizar aquilo a que se propõem fazer, ou seja, reunir esforços e contar com a participação e conscientização da população, como será exemplificado adiante.

Esses projetos, programas ou atividades remetem-nos a uma reflexão sobre o novo paradigma que o processo de reforma levanta e, com isto, faz-nos perceber que a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal alia-se às orientações pró-democratização das políticas e dos processos decisórios em muitas administrações públicas subnacionais (Farah, 2000).

Pode-se afirmar, também, que, de forma generalizada, todos eles – hoje reunidos em um banco de dados e em diversas publicações do Programa Gestão Pública e Cidadania – apontam para uma capacidade de resposta às novas circunstâncias em que estão inseridos, mostrando que sua realidade exige esforços de reequacionamento da questão social.

Analisar o que tem sido feito no Brasil, sobretudo na esfera local, tomando como base algumas das iniciativas reunidas e premiadas pelo próprio Programa Gestão Pública e Cidadania é, acima de tudo, descobrir que, nas diversas áreas de atuação do governo, entre elas Gestão e Planejamento, Educação, Saúde, Cidadania e Direitos Humanos e Desenvolvimento Econômico e Social, existe a possibilidade de se caminhar para uma proposta de reorganização, reinserção e reestruturação dos valores dentro das administrações públicas subnacionais, especialmente as de âmbito municipal, podendo todas elas serem resumidas em uma só palavra: “inovação”.

Vale ressaltar, porém, que a realidade dessas iniciativas não aponta para um processo planejado de ações voltadas para a descentralização. Ao contrário, apontam para um conjunto simultâneo de transformações em diferentes níveis. Mais recentemente, de acordo com Spink *et al.* (1999), o tema da descentralização adquiriu um nível adicional de significado, com relação a seu papel no fortalecimento de um processo social mais amplo.

Em primeiro lugar, porque o crescente reconhecimento do papel desempenhado por organizações não governamentais (ONGs) e a importância da participação popular trouxeram a descentralização de volta à arena social. Em segundo lugar, pode-se dizer que a arena econômica também entrou em cena em função do debate sobre a ênfase de organizações filantrópicas e particulares na articulação de ações de política social.

O que vem sendo mostrado é que, paralelamente à redução da atuação do Estado em face do novo modelo de política econômica, a sociedade civil reage com

novas soluções que pretendem ocupar “espaços vazios” criados pela ausência de ações ou projetos governamentais (Draibe, 1997). Pode-se dizer, então, que “nos espaços vazios deixados pela ação do governo federal, cresce também a ação criativa dos governos locais” (Spink *et al.*, 1999).

É claro que medir o quanto inovador é um programa, projeto ou atividade não é uma tarefa simples para o administrador público. Mas existem alguns “critérios”, construídos pelos professores Peter Spink e Marta Ferreira Santos Farah – coordenadores do Programa Gestão Pública e Cidadania – e definidos com base em uma agenda de reforma do Estado, que podem ajudar a pensar em termos de “inovação em gestão pública”.

É importante esclarecer que tais critérios também norteiam o processo de avaliação e seleção dos programas, os quais passam por uma análise do comitê anual do Programa Gestão Pública e Cidadania, bem como foram objeto de estudo da pesquisa “Mudança no padrão das políticas públicas e da gestão pública no Brasil” (Baracchini, 2001). Em seguida, serão mencionados alguns desses critérios, por estarem diretamente ligados a um processo chamado “inovação”.

Quando se fala em “inclusão de novos atores no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas” (serão utilizadas aspas sempre que os critérios forem citados, como em suas formas originais), está-se pensando em termos de ampliação do acesso à informação e, acima de tudo, da “consolidação do diálogo entre sociedade civil e agentes públicos”, ou seja, mais atores participando de um mesmo processo – e isso é certamente uma forma de inovar.

Ao mesmo tempo, ao observarmos “impactos de melhoria na qualidade do público-alvo” a partir de um programa, certamente perceberemos que tais ações privilegiam resultados para os beneficiários ou, muitas vezes, para a população como um todo.

A “utilização dos recursos de forma responsável” permite-nos ampliar as oportunidades de desenvolvimento sustentável, na medida em que programas, projetos ou atividades desenvolvidos por algumas administrações públicas municipais – onde podem ter espaço para crescer – inovam em relação a fazer o que nunca tenha sido feito anteriormente. Já um outro critério que vale ser descrito diz respeito à “possibilidade de se transferir um projeto ou programa a outras gestões e administrações”, dada sua abrangência nos processos e eficácia dos recursos utilizados. É claro que, em muitos casos, as peculiaridades de cada região estarão presentes, mas sua estrutura poderá sempre servir de modelo.

O conceito de “*accountability*” tornou-se parte dos discursos políticos, mas acredito que pouco se sabe sobre ele. Faz-se necessário, então, lembrar que, ao atuar na esfera pública de governo, é preciso ter a preocupa-

ção com os mecanismos que a sociedade tem disponíveis para a cobrança ou a responsabilização dos agentes na ação estatal, o que se pode chamar de cidadania.

Atualmente, quando se pensa em política pública, deve-se estar atento à questão da eficiência, eficácia e efetividade de tal política, uma vez que as perspectivas de sucesso apontam para a promoção de equidade e de justiça social cada vez mais voltadas a diferentes categorias, em seu direito ao acesso a serviços públicos e informações. É claro que os direitos sempre estiveram presentes, porém, em muitos casos, a prática que se tinha (ou se tem) era outra.

MEDIR QUANTO UM PROGRAMA, ATIVIDADE OU PROJETO É INOVADOR NÃO É TAREFA SIMPLES PARA OS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.

Utilizar-se do “universalismo de procedimentos”, ou seja, do direito de acesso ao serviço público definido e divulgado previamente, como mecanismo de gestão é estar pondo fim às práticas clientelistas e corporativistas (Farah, 2000). Neste sentido, a “democratização do acesso à informação” e a “facilitação da relação do cidadão com os serviços públicos prestados” também caracterizam o modelo das gestões que pensam de forma inovadora.

Além disso, os processos voltados às articulações que esses programas realizam, seja com a participação de outros órgãos governamentais, outras esferas de governos, articulações horizontais – do tipo consórcio –, seja com todas elas correlacionadas, demonstram, mais uma vez, a necessidade de que novos agentes participem e garantam a promoção desse tipo de atividade.

Finalmente, o conceito de “auto-sustentabilidade” é fundamental nesta análise, pois requer que um programa ou projeto busque caminhos que o tornem independente (financeiramente) ao longo dos anos e atinja os objetivos propostos, distantes de interesses individuais.

UM CASO REAL

Um exemplo prático que reflete tudo aquilo que se conseguiu reunir de mais inovador dentro de uma mesma gestão é o programa Gestão de Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, Minas Gerais, que participou do ciclo de premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania e foi classificado entre os 20 melhores daquele ano.

A Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), órgão vinculado à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, assumiu a responsabilidade, em 1993, de realizar iniciativas que incorporassem a participação e a formação de uma consciência ambiental nos cidadãos a partir do manejo adequado dos resíduos produzidos em ambientes domiciliares e comerciais.

É um programa que veio suprir a carência de ações voltadas para o manejo adequado dos resíduos sólidos, tendo como proposta a coleta seletiva de lixo dentro do município, bem como a melhoria das condições de limpeza pública e o envolvimento da população, conscientizando-a para a questão do lixo. Anteriormente à implantação do programa, o lixo era separado apenas nas usinas de compostagem, porém, após o início das atividades, os resíduos passaram a ser coletados seletivamente na fonte geradora.

ALGUNS PROGRAMAS TRAZEM UM BENEFÍCIO DUPLO: POSSIBILITAM A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES ENVOLVIDOS E ELEVAM O NÍVEL DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO.

Como um dos resultados do programa, tem-se a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores da limpeza pública (os garis), os quais passaram também a auferir ganhos salariais diretos e indiretos. Além disso, o programa tem como uma de suas propostas a geração de emprego e de renda, visto que a parceria firmada com a ASMARE (Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis) possibilitou garantir aos catadores de papel uma renda mensal que varia de um e meio a três salários mínimos.

Esse programa conseguiu não só trazer impactos positivos à sociedade no que se refere às questões ambientais, como também possibilitou a reintegração social dos trabalhadores que serviam à limpeza e a conscientização de toda a população quanto ao manejo ideal dos resíduos. A seguir, será feita uma breve análise quanto à existência dos critérios supramencionados, para, então, concluir que, senão todos, a maioria estará presente.

No que se refere à inclusão de novos atores no processo de avaliação, formulação e implementação de políticas públicas, vários são aqueles que passaram a fazer parte, direta ou indiretamente, das atividades

desse programa: dos garis e catadores de papel à sociedade como um todo. Desta forma, fica clara a ampliação do “diálogo entre sociedade civil e agentes públicos”, uma vez que toda a comunidade esteve sensibilizada.

Esse é, sem dúvida, um programa que trouxe inúmeros benefícios à sociedade em questão, mas principalmente no que se refere aos “impactos de melhoria na qualidade de vida” dos beneficiários diretos, que tiveram renda e auto-estima elevadas, além dos indiretos, que puderam beneficiar-se das questões ambientais incorporadas. O mesmo vale para a presença de auto-sustentabilidade como uma de suas características mais marcantes, uma vez que parte dos recursos está voltada à geração de renda – é o caso dos catadores de papel, em parceria com a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis – ASMARE.

Além disso, à medida que o programa Gestão de Resíduos Sólidos articula múltiplas dimensões – tais como desenvolvimento social, saúde, educação ambiental e geração de emprego e de renda –, ele pode não somente ser considerado articulador de vários processos, mas também amplamente inovador.

Existem outros critérios, já definidos ou não, que podem ser aplicados na tentativa de se medir até que ponto uma gestão é inovadora. O programa Gestão de Resíduos Sólidos, porém, partiu de uma idéia simples, e não nova, mas conseguiu reunir esforços e mecanismos, tornando-se referência para outras administrações.

AFINAL, O QUE É INOVAÇÃO?

Finalmente, faz-se necessário elucidar que os critérios aqui apresentados e discutidos não impõem perfis certos ou errados, mas revelam estar em curso um processo de mudança e de reforma do Estado no país e que o sentido de “inovação”, que se procurou aqui apresentar, não busca nenhum tipo de rigidez quanto à presença de tais critérios em uma ou outra gestão. Pelo contrário, ele nos permite conhecer para onde estamos caminhando e aonde queremos chegar.

Para todas essas ações, que têm merecido destaque nos últimos anos e que não são novas, existem experiências que abordam tais conceitos, mesmo que não partam de uma teoria (previamente definida) para desenvolver um programa, projeto ou atividade. A realidade tem nos mostrado a direção para a qual devemos traçar nossos objetivos enquanto gestores.

Mas o que é inovação, do ponto de vista que se tentou aqui contemplar? A melhor resposta diante da realidade das gestões públicas – especialmente as municipais – pode ser entendida como um processo que acon-

tece a todo momento. O que se tem percebido, porém, é uma valorização da inovação diante da construção de programas, projetos e atividades que têm como princípios os critérios contemplados nesta análise.

Pode-se dizer, portanto, que os programas “inovadores” promovidos por governos municipais podem ser entendidos como parte de um processo de mudança que envolve alterações na ação do Estado, mas também mudanças nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Assim, tomando como base o caso aqui apresentado e também outros programas, é possível verificar o quanto se caminhou para a construção de novas formas de gestão pública no nível municipal de governo e para a elaboração de novos padrões de políticas públicas no país.

Diante do reconhecimento da existência de uma crise na gestão pública e no padrão de políticas públicas prevalecente no país até os anos 80, acredita-se na necessidade de proposição de mudanças, de modo a permitir a superação das principais características críticas do modelo anterior. E, ainda, lembrar que há muito a ser feito para o avanço das políticas públicas e das gestões públicas no país, pois, ao pensar em termos de

inovação, já se está avançando, mesmo que o primeiro passo, concretamente, não tenha ainda sido dado.

Finalmente, vale ressaltar que avançar no conhecimento sobre tais programas pode contribuir para a

PROGRAMAS INOVADORES PROMOVIDOS POR GOVERNOS MUNICIPAIS SÃO PARTE DAS MUDANÇAS NOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

formação profissional na área da Administração Pública no Brasil, além de proporcionar um aumento de informações sobre atividades, programas e projetos inovadores no nível local de governo, ainda incipientes no país. ○

NOTAS

Este artigo foi premiado em 1º lugar no Concurso de Monografias sobre “Inovação em Gestão” realizado pela RAE com o patrocínio da PricewaterhouseCoopers na categoria Graduação.

1. Esta monografia foi inspirada em minha pesquisa de iniciação científica – PIBIC/CNPq – realizada no período de setembro de 2000 a agosto de 2001, tendo como orientadora a professora Marta Ferreira Santos Farah.

2. Os países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile e México.

BIBLIOGRAFIA

BARACCHINI, S. A., FARAH, M. F. S. (professora orientadora). *Mudança no padrão das políticas públicas e na gestão pública no Brasil: avaliação das iniciativas municipais*. Monografia (Iniciação Científica) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

FARAH, M. F. S. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração*, v. 33, n. 1, jan./mar. 1998.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. *Revista Lua Nova*, n. 28/29, p. 237-248, 1993.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Revista Lua Nova*, n. 44, p. 5-26, 1998.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações e Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr. 2000.

SPINK, P., CLEMENTE, R. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1997.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil: 1985–1995*. 2. ed. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1997. Cap. 3, p. 175-201.

FUJIWARA, L. M., ALESSIO, N. L. N., FARAH, M. F. S. (Org.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998. Ciclo de premiação 1997.

SPINK, P., CLEMENTE, R., KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração da USP*, v. 34, n. 1, p. 61-69, jan./mar. 1999.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 4, p. 3-15, out./dez. 1997.

FUJIWARA, L. M., ALESSIO, N. L. N., FARAH, M. F. S. (Org.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. Ciclo de premiação 1998.

STIGLITZ, J. O que eu aprendi com a crise mundial. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 3, p. 169-174, jul./set. 2000.

WOOD JR., T. Cidadãos em ação: fundações Ford e GV revelam novos exemplos de gestão pública. *CartaCapital*, p. 18-23, 30 ago. 2000.