

DESAFIOS DA INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

CHALLENGES OF INNOVATION IN BRAZILIAN PUBLIC MANAGEMENT

Arlinda Barboza Rua Bresser de Carvalho

Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Bacharel em Direito. Pós Graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública e Direito Eleitoral. E-mail: arlindarua@gmail.com

RESUMO - A trajetória do processo de inovação no serviço público não foi uma tarefa fácil, de modo que é importante compreender os principais obstáculos enfrentados e as possíveis alternativas para a sua promoção em prol da sociedade brasileira. O presente estudo utilizou-se uma metodologia qualitativa com pesquisa bibliográfica e informações colhidas por meios eletrônicos a partir da internet para dar substrato ao que conhecemos hoje como desburocratização. Através da análise teórica e histórica, verifica-se que o modelo de administração pública gerencial, implementado no Brasil em 1995, desencadeou significativos avanços para a construção de um cenário promissor à criatividade e inovação. Entretanto, existem fatores que influenciam na gestão pública e os desafios encontrados para proceder às mudanças que se fazem necessárias em culturas organizacionais há muito sedimentadas. Serão apresentadas as ações adotadas pelo governo e sugestões para o desenvolvimento de políticas voltadas à motivação e qualificação da mão de obra estatal e investimento em ferramentas gerenciais.

Palavras-chave: Eficiência. Gestão Pública. Desburocratização. Inovação.

ABSTRACT -The trajectory of the innovation process in the public service was not an easy task, so it is important to understand the main obstacles faced and the possible alternatives for its promotion for the benefit of Brazilian society. The present study we developed a qualitative methodology with bibliographic research and information collected by electronic means from the Internet to give substrate to what we know today as de-bureaucratization. Through theoretical and historical analysis, it is verified that the management public administration model, implemented in Brazil in 1995, triggered significant advances to build a promising scenario for creativity and innovation. However, there are factors that influence public management and the challenges encountered to make the changes that are necessary in long-established organizational cultures. The actions adopted by the government and suggestions for the development of policies aimed at the motivation and qualification of the state workforce and investment in management tools will be presented.

Keywords: Efficiency. Public Management. De-bureaucratization. Innovation.

1 INTRODUÇÃO

A partir da retrospectiva da evolução da gestão pública no Brasil, analisando seu desenvolvimento até os dias atuais, é possível identificar os desafios enfrentados pelo governo nacional para se adaptar às mudanças apresentadas pelo cenário mundial e, melhorar, continuamente, os serviços oferecidos pelo Estado e implementar políticas públicas eficientes que atendam ao bem-estar da sociedade.

As inovações da estrutura organizacional vêm ganhando cada vez mais espaço como tema estratégico para a administração pública.

De modo que identificar os fatores que contribuem para a disseminação de políticas públicas, e aqueles que exercem o papel de barreiras aos programas e práticas de gestão inovadoras.

Assim, o presente estudo abordará os entraves encontrados pela Administração Brasileira e o esforço perpetrado para o aprimoramento da gestão pública, identificado possíveis soluções para melhoria, haja vista que a análise do desenvolvimento da gestão nos proporciona compreender as dificuldades a serem superadas e projetar o que queremos construir.

2 METODOLOGIA

Será realizada uma pesquisa bibliográfica, de cunho descritivo que, segundo Triviños (1987), exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar para descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. A abordagem se dará de uma forma qualitativa, que não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização. (GOLDENBERG, 1997). E a coleta de dados fundar-se-á nos principais artigos de periódicos e livros publicados na área.

3 DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Historicamente, na época do Brasil Colônia, a máquina administrativa tinha uma característica predominantemente patrimonialista, o que perdurou até o período do Brasil Império. A prática de nepotismo era bem comum nesse período, não se exigia nenhum grau de competência dos ocupantes de cargos públicos e a maioria deles era ocupado por nobres e seus parentes. Dizia-se que era um período no qual o governante era um senhor que tudo pode e o Estado era como se fosse a sua propriedade particular (KRULL, 2010).

Apesar da proclamação da República em 1889, a gestão da máquina pública continuava com seu viés patrimonialista, com as mazelas sociais, o nepotismo e clientelismos (MAGALHÃES, 2001).

Com o Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, inaugurou-se no país a Reforma Burocrática, com fundamento nas concepções, Taylorista, fayoriano e weberiano.

Esse modelo burocrático trouxe significativas mudanças para a administração pública, pois tinha dentre os princípios a racionalização, a busca da eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional, (RIBEIRO; PEREIRA e BENEDICTO, 2013). O Estado ganhou um novo perfil: o de desenvolvimentista e de articulador na consolidação de uma nova identidade nacional. (FREITAS; DACORSO, 2014)

Entretanto, apesar das inovações, os padrões rígidos e engessados do sistema burocrático se mostraram insuficientes na gestão do Estado brasileiro. Assim, o governo militar, após golpe de 1964, deu origem à segunda tentativa de inovação na reforma administrativa brasileira, ao descentralizar as atividades do setor público com a criação de órgãos da “administração indireta”, o que proporcionou em uma maior autonomia e delegação de autoridade (CAPOBIANGO et al., 2010), bem como visava dar celeridade aos serviços prestados às pessoas, diminuir os entraves e a morosidade do antigo modelo de gestão.

Nesse período foi criado o Ministério da Desburocratização, cuja principal prática inovadora foi a de ressaltar que o contribuinte não é um súdito do Estado, mas

um cliente com direito à boa prestação de serviços públicos (FREITAS, DACORSO, 2014).

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, resultado de movimentos sociais e embates democráticos, surgiram mudanças fundamentais na administração pública. Em seu art. 37, a Constituição Federal elencou os princípios explícitos que norteiam e estabelecem parâmetros à administração pública, dando pontos de referência ao Administrador Público e base a todo o direito administrativo (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

Cabe mencionar também que redistribuiu as tarefas para os Estados e Municípios, permitindo maior autonomia desses entes governamentais, e reconheceu o cidadão como o detentor de poder político pela participação e controle dos serviços públicos.

Foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, em meados de 1990, que passou a ser adotada a administração pública gerencial, baseada na administração norte americana, com propósito de resolver os obstáculos feitos pela burocracia, priorizando a eficiência, em outras palavras, objetivava o aumento da qualidade do serviço público e a redução dos custos. Esse modelo gerencial tem a concepção de Estado mínimo e políticas de privatizações (BRESSER, 2000).

O ministro Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças e que o Brasil precisava dessa transformação no âmbito administrativo.

Vale ressaltar um dos principais avanços obtidos pela chamada “reforma Bresser” que foi a reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações, que antes eram desorganizadas ou inexistentes, e o fortalecimento das carreiras de Estado.

O ideal de meritocracia voltou ao cenário à medida que foram realizados concursos para ingresso nos cargos públicos. Ocorreram também importantes reformas constitucionais, com as Emendas nos 19 e 20, que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo.

O princípio da Eficiência exige que a administração pública atue de modo adequado frente aos meios que possui e aos resultados a serem obtidos, racionalizando a máquina administrativa e aperfeiçoando a prestação do serviço público (MARTINS, 2008)

Com isso, a ordem jurídica passou a estabelecer parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas, de maneira que o Estado passa a ser visto como um provedor de necessidades e o cidadão, por sua vez, como um cliente que exige mudanças nas organizações pública, à medida que determina maior eficiência, desburocratização de procedimentos e efetividade dos serviços públicos.

4 BARREIRAS À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.

No contexto de organizações públicas, inovações organizacionais ou administrativas são abordagens e práticas que modificam as relações entre membros da organização e afetam regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicações e relações de troca com o ambiente externo.

A Gestão Pública pode ser entendida como sendo o modo de gestão do aparelho do Estado, ou seja, a forma como são aplicados os processos de planejamento, organização, direção e controle pelas diversas entidades que o

formam. A gestão privada, por sua vez, utiliza de processos semelhantes de planejamento, organização, direção e controle com alcance, objetivos e regramentos distintos da área pública.

As organizações necessitam aprimorar constantemente seus processos para atender às demandas dos clientes/usuários. Dessa forma, a mudança tem que ocorrer de forma planejada para assegurar que os processos continuem suportando os objetivos do negócio.

Considerando que a inovação necessita de um ambiente favorável para que esta aconteça, o modelo de administração pública gerencial, implementado no Brasil em 1995, trouxe significativos avanços para a construção de um cenário promissor à atualização. No entanto, algumas barreiras ainda persistem na realidade do serviço público brasileiro, que devem ser removidas para dar espaço a práticas mais modernas.

Sabemos que a Administração Pública segue um pensamento burocrático, ou seja, há um conjunto de regulamentos, leis e normas que os funcionários devem cumprir, sempre supervisionados e respeitando à hierarquia e obedecendo ao formalismo, a racionalidade e impessoalidade.

Contudo, gera-se um mecanicismo exacerbado, onde as pessoas limitam-se a cumprir ordens, há uma “superconformidade” às rotinas e procedimentos (CHIAVENATO, 2003), não há liberdade de comportamento para interagir entre o grupo e preocupa-se mais com o modo de fazer do que necessariamente com o resultado efetivo.

Enquanto a necessidade por mais inovação é cada vez mais intensa, as respostas das organizações estão aquém do esperado. Nesse sentido, para examinar as razões desse baixo rendimento, deve-se levar em conta os fatores que se constituem como barreiras às atividades de modernização. Assim como analisados no âmbito das instituições privadas, os empecilhos se aplicam à administração pública.

Barreiras à inovação, segundo Hadjimanolis (2003) podem ser classificadas de diferentes maneiras e tipologias: as barreiras externas, que como o próprio nome já diz, têm sua origem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela entidade/instituição, estão relacionadas ao mercado, ao governo ou a outros atores como fornecedores, consumidores, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da firma, relacionadas às pessoas, à estrutura ou à estratégia.

Ao analisar as diversas modalidades de barreiras à inovação, Vangundy (2007) classificou-as em cinco grandes grupos estruturais: sociais e políticas; processuais; de recursos; e individuais.

As barreiras estruturais são aquelas em que se destaca a formalização, ou seja, o grau em que a organização se preocupa de forma exacerbada com o seguimento de regras e procedimentos no desempenho do papel de seus membros. Outra barreira de natureza estrutural seria a centralização, que nada mais é do que a concentração de poder e autoridade. Uma ênfase exagerada nas relações de poder e na diferenciação de status pode afetar negativamente a introdução de inovações.

Existem também as barreiras processuais que estão ligadas a procedimentos e regulamentações que frequentemente inibem a inovação, com a ênfase na manutenção do *status quo* e o desestímulo à realização das tarefas de forma diferente das usuais. Há também as barreiras de recursos que agrupam a carência de profissionais, falta de tempo disponível, recursos financeiros e informações.

Finalmente, as barreiras individuais estão relacionadas ao próprio indivíduo e suas atitudes dentro da organização, como por exemplo a falta de flexibilidade, resistência à mudança, etc.

Através dessas classificações e passando a olhar para o setor público, pode-se destacar entre as principais barreiras à inovação: a resistência por perda de poder, senso de acomodação, orientação para manter o *status quo*, priorização de resultados de curto prazo, rigidez de estruturas hierárquicas, ausência de gestão por resultados, aversão ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas, sem contar os recursos orçamentários escassos para o desenvolvimento de novos produtos e serviços (VARGAS, 2010).

Para alguns especialistas, o ambiente em que o governo opera coloca mais peso em desencorajar o risco do que premiá-lo (MULGAN, 2007).

A mídia, por exemplo, desempenha um papel importante nesse processo, dando mais destaque às falhas do que aos sucessos do serviço público.

A importância da inovação no serviço público pode ser resumida como fator indispensável para a sobrevivência do Estado, diante da necessidade de se adaptar às mudanças externas. Logo, para se manter atuante, o serviço público deve promover um ambiente propício à inovação e motivar seu aparato estatal a práticas criativas e atualizadas.

O objetivo maior da modernização no serviço público é de otimizar os recursos disponíveis, por meio de formas arrojadas de gestão e organização, promovendo benefícios à sociedade. Assim, a inovação serve como ferramenta para melhorar o desempenho organizacional do Estado e, por fim, garantir sua existência.

Se faz necessário, ainda, que os gestores públicos busquem se qualificar e se aprimorar na área que diz respeito ao planejamento, às questões executivas e orçamentárias.

Outrossim, a legislação atual é muito formalista, tendo como consequência para a população o atraso na entrega do produto/serviço. Logo, é necessária uma revisão do texto legal vigente para que melhores práticas sejam incorporadas à administração pública, proporcionando maior agilidade, além de simplificar os procedimentos administrativos.

Cabe mencionar que foi editada a Lei da Desburocratização visando racionalizar e otimizar as formalidades no que concerne aos atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei 13.726/2018). Todavia, ainda há um longo caminho a percorrer.

5 DESAFIOS E FERRAMENTAS DE GESTÃO

Pode-se mencionar que dentre os desafios enfrentados pela gestão pública brasileira estão a corrupção, a falta de transparência, o excesso de burocracia, a obsolescência das normas legais, a deficiente comunicação entre governo e sociedade, os escassos investimentos em ferramentas gerenciais e em tecnologia da informação e a mão de obra estatal desmotivada.

As experiências brasileiras demonstram que apesar da definição de quais são as questões centrais para a modernização do Estado, falta interesse ou até mesmo assimilação junto à classe política para focar na capacitação, no fortalecimento institucional e na informatização.

Segundo Ferreira Júnior (2011), o investimento na profissionalização da gestão pública, focado nos resultados e metas, são fatores que influem, diretamente, na qualidade dos serviços públicos.

A gestão por resultados é de fato a principal estratégia em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores, devendo-se levar em conta os 04 (quatro) eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability.

Entretanto, um dos principais entraves na modernização da gestão é a carência de sistemas e métodos adequados empregados na consolidação de informações gerenciais (SILVEIRA E GARCEZ, 2002).

Além disso, os fatores organizacionais contribuem e muito para afetar o aprimoramento das estratégias de gestão, como por exemplo as práticas culturais de resistência ao novo, a liderança passiva e, principalmente, a resistência à mudança de paradigmas.

Os setores nacionais devem se alinhar às tendências internacionais, visando o aprimoramento dos serviços oferecidos à população e a adoção de novas técnicas de gestão (NGP/Gestão de Projetos/Tecnologia da Informação).

6 CONCLUSÃO

A Gestão Pública é vista por muitos como engessada e ortodoxa, o que não deixa de ser uma assertiva verdadeira. Entretanto, a inovação tem sido motivada e implementada com grande sucesso nos setores públicos, fato que tem contribuído para dinamização, crescimento e consolidação das instituições.

Nesse sentido, verifica-se o posicionamento atual do governo no qual demonstra que a perspectiva é de que a Gestão Pública se torne mais ágil, eficiente e transparente.

De fato, desenvolver um ambiente de apoio à inovação não é uma tarefa simples, requer um longo e intenso processo de mudança. Portanto, identificar as práticas na organização que tendem a inibir a maior parte das expressões da criatividade, desbloquear os obstáculos institucionais que impedem o fluxo natural das ideias criativas e inovadoras é um enorme desafio para a administração pública gerencial.

Não obstante, os desafios enfrentados pela gestão brasileira concentram-se em investir em ferramentas de gestão, motivar e qualificar a mão-de-obra estatal, revisar os textos legais à realidade atual, bem como promover investimentos em sistemas informatizados capazes de consolidar informações gerenciais (TI).

Ademais, deve-se buscar implementar algumas novidades na gestão da informação, no atendimento ao usuário/cidadão, na simplificação/modernização de procedimentos, na gestão pela qualidade, na avaliação de desempenho ou no controle de resultados.

Tal fato será o fator determinante da qualidade, agilidade e excelência do serviço prestado e dos dados coletados.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Eunice M. L. Soriano de. **A gerência da criatividade**. São Paulo: MakronBooks, 1996.

BRANDÃO, I. de. F. et al. Satisfação no serviço público: um estudo na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Ceará. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v. 20, n. 1, p. 90-113, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial da administração pública brasileira**. In: Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier 2003, 7º ed. Revisada e atualizada, 6º reimpressão

COSTA, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. Ed., São Paulo: Atlas, 2011

FERREIRA JÚNIOR, L. **Profissionalização da Gestão Pública**, CREA-SC. 2011. Disponível em: http://www.crea-sc.org.br/portal/index.php?cmd=artigos-detalhe&id=1369#.Vb00m_IVikp. Acesso em: 11 out. 2021

FILHO, L. M. A. **Democracia no Orçamento Público: Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.arco.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/>. Acesso em 12 jul. 2015.

FREITAS, R. K. V. de; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 4. jul/ago. 2014.

FURTADO, M. A. P. A Percepção dos Gestores da Área Pública sob a Política de Gerenciamento de Projetos. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, v. 6, n. 2, p. 167-183, 2011.

GARCEZ, A; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n.4, out-dez. 2002.

GOLDENDERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997

HADJIMANOLIS, A. **The barriers approach to innovation**. In: SHAVININA, L. V. (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science, p. 559-571, 2003

KRULL, W. F. **A dicotomia público-privado e sua relação com a gestão pública contemporânea no programa luz para todos**. 2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/a-dicotomia-publico-privado-e-sua-relacao-com-gestao-publica-contemporanea-no-programa-luz-para-todos/53341/>. Acesso em 12 out 2021.

LIPPI, R.; SIMANTOB, M. **Guia valor econômico de inovação nas empresas**. São Paulo: Globo, 2003.

MAGALHÃES, V. L. S. **Crise e Reforma do Estado**. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres, v. 1.9, 2003. Disponível em: . Acesso em: 25 set 2021.

PRADO, E. de. F. et al. Qualidade de Vida no Trabalho no Setor Público. In: **Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção**, n. 4, 2014, Ponta Grossa, PR.

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Rev. Adm. Pública**, v. 41, n. 3, p. 505-536, 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004

SILVA, G. G. da.; MENESES, P. P. M. Necessidades de treinamento organizacional e motivação para trabalhar. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** (Porto Alegre), v. 18, n. 1, p. 27-62, 2012.

TRIVIÑOS, ANS. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, nº 03, Julho / Setembro, 2000, 41-73.

VARGAS, E. R. **Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Brasília: Enap, 2010. p. 58-115. (Cadernos Enap, n. 34).

ZIVIANI, J. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jus Navigandi**, Ano 9, n. 517, 6 dez. 2004.