

O PROCESSO DE INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

CONDIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO

Anita Kon¹

RESUMO

O artigo visa investigar as condições para a implementação do processo de modernização através da inovação dos serviços públicos de uma economia, particularmente em países em desenvolvimento. Examina primeiramente as possibilidades e a dinâmica da condução da mudança nestes serviços, por parte da governança destas economias, enfocando em seguida as características e impactos da inovação através do governo eletrônico. Investiga os indicadores chaves e ampliados para a avaliação do governo eletrônico, a partir dos quais são elaborados índices que possibilitam a comparação do avanço desta forma de inovação, entre países de níveis diferenciados de desenvolvimento econômico, com ênfase especial à comparação entre países da América Latina. Finalmente, o texto investiga sobre os agentes indutores e facilitadores da inovação em serviços públicos, que podem potencializar os resultados advindos da inovação nestes serviços.

Palavras-chave: Inovação; Serviços; Políticas públicas; Governo eletrônico; Desenvolvimento.

¹ Professora Titular e Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

A modernização e inovação no setor público das economias de qualquer nível de desenvolvimento se relaciona particularmente à melhoria significativa na administração, produção e provisão de serviços públicos. Na atualidade, observa-se que ao aumento significativo da sofisticação demanda por estes serviços se associam novos desafios advindos ao aumento populacional e às pressões fiscais e sociais para o atendimento mais eficiente destas solicitações, que requerem abordagens inovadoras para a ação do setor público.

Se nos países mais avançados as soluções para esta demanda já são rotineiramente discutidas e implementadas, no entanto, em grande parte das economias em desenvolvimento ainda não se observa o conhecimento adequado – que ainda se mostra fragmentado – sobre as condições e possibilidades sobre as formas e impactos da inovação nos serviços públicos, seus custos e resultados efetivos (Kon, 2015).

Observa-se que a inovação nos serviços públicos, nestes últimos países, raramente tem sido prevista nos orçamentos governamentais, que derivam do planejamento sobre o conteúdo e os instrumentos necessários para este fim. Os objetivos e metas estabelecidos nos planejamentos limitam-se a enfatizar a necessidade de empreender a modernização no atendimento das demandas públicas, sem avaliar as formas, os instrumentos e os processos de sua efetivação nos ambientes econômicos, sociais e políticos específicos de cada país.

Ainda não existe a conscientização de que a indução e facilitação da implementação da inovação nos serviços públicos se dá através da inter-relação entre agentes não apenas públicos entre si, mas também com agentes privados, que detêm a capacidade de ações de parceria que agilizam e efetivam os resultados da produção e provisão do atendimento da demanda (Kon, 2015).

2. A CONDUÇÃO DO PROCESSO DE MUDANÇA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Entender o processo de mudança nos serviços públicos através da inovação requer primeiramente conhecer a dinâmica da condução destes processos na área pública, de modo diferenciado do que na área privada. A condução dos processos de mudanças envolvidos na construção de uma infraestrutura coerente que permita a implementação de inovações no setor público, reflete as tendências atualizadas vigentes de mudanças organizacionais e nas formas de suprimento dos serviços públicos.

Este manejo, bem como a implementação dos programas apropriados de mudanças requerem o entendimento sobre o ambiente de operacionalização daqueles serviços públicos, como visto anteriormente, bem como a percepção de que estes não permanecem estáveis e flutuam de acordo com novas estruturas e influências da economia e da sociedade como um todo. O contexto do setor público enfrenta frequentemente ações contrárias a mudança e sua divulgação, sendo resistentes a mudanças e dessa forma entender a mudança organizacional nos serviços públicos requer a análise das principais características e determinantes das mudanças (Brown and Waterhouse, 2013).

DiMaggio e Powell (1983) desenvolvem uma análise sobre o isomorfismo institucional do setor público, que descreve as mudanças como orientadas para organizações que são similares por adotarem e replicarem estruturas, práticas e processos de uma organização ou setor a outros. Dessa maneira, o isomorfismo é uma forma em que as novas abordagens são difundidas através do contexto de uma sociedade ou até mesmo internacionalmente, em que uma organização pública adota um novo modelo e outras copiam estes novos elementos à medida que se tornam conhecimento difundido. Críticas ao modelo salientam que os programas de inovação organizacionais não devem adotar simplesmente uma abordagem racional de planejamento baseada em modelos de equilíbrio ou pré-estabelecidos, mas devem adotar uma visão estratégica para cada caso que permita a adequação a contextos voláteis, que são os mais frequentes na atualidade.

Nesse sentido, a mudança e a inovação no setor público podem ser geradas interna ou externamente, assim como podem ser efetuadas hierarquicamente de cima para baixo ou vice-versa dentro das organizações e a capacidade de os gerentes do processo de transformação desenvolverem programas de mudanças bem sucedidos, dependerá da contingência destes elementos. Por outro lado, como salienta o trabalho de Ashworth *et al.* (2007), o objetivo da mudança não necessariamente é atingir melhores resultados do desempenho organizacional, mas sim maior legitimidade política, particularmente através do cumprimento de expectativas dos demais grupos de apoio. Assim, os autores salientam que o uso de regimes de mudanças em resposta a estes grupos, fornece uma nova forma de abordagem às mudanças gerenciais e esta proposição teórica alinha as mudanças a condições burocráticas levadas pelas perspectivas dos relacionamentos e influências externas. Portanto, um único modelo não é suficiente para identificar e explicar a realidade complexa da mudança organizacional na área pública.

De uma forma geral, é observada a mudança da orientação interna tradicional do serviço em direção à orientação externa, desde que as estruturas organizacionais tradicionais do serviço público são caracterizadas pelo foco em arranjos institucionais internos, tais como mercados de trabalho internos, com carreiras e promoções estabelecidas pelos regimentos públicos globais de um país. Estas estruturas convencionais têm sido transformadas através da externalização ou terceirização dos serviços públicos, de arranjos contratuais com trabalhadores e com empresas produtoras e fornecedoras de serviços, que são externos a estes regimentos públicos. A colaboração ou parceria com o setor privado para a provisão dos serviços públicos é cada vez mais utilizada e os arranjos emergentes nesse contexto representam um movimento em direção a uma nova infraestrutura pública que resulta da transformação das abordagens anteriores orientadas para o mercado, para uma situação do compartilhamento dos riscos e das recompensas, que opera com princípios de inter-relações entre estes parceiros. Dessa forma, os serviços são fornecidos e os projetos mais amplos são complementados, sem a focalização reduzida apenas à responsabilidade única da autoridade designada ou da especificação legal (Brown and Waterhouse, 2013).

As pressões econômicas e a busca de maior eficiência de mercado são vistas como estimuladoras da inovação e das mudanças nos serviços públicos, porém não deixam de estar associados a outros valores que surgem das demandas vindas dos grupos de apoio (*stockholders*) por equidade social, democratização e maior inclusão social, e ainda com ênfase na qualidade do trabalho. Estas considerações são resultados de pesquisa de Wise (2002), que observou que grande parte dos estímulos para eficiência de mercado estão dando lugar a arranjos setoriais ente governo, setor privado ou setores comunitários em fins lucrativos, embora as restrições econômicas permaneçam mais relevantes. Este autor salienta que o entendimento das mudanças e da inovação no setor público, ao lado das prescrições fiscais, devem levar em conta estas considerações sociais e humanas próprias de cada ambiente.

Observa-se um consenso na atualidade sobre a colaboração público-privada como nova forma de produção e suprimento de serviços públicos, no entanto isso requer novas capacidades e competências para sua implementação de modo que efetivamente se realizem respostas efetivas para as novas demandas por estes serviços, que reduzam custos e forneçam serviços que resolva questões complexas da sociedade. Estas novas competências estão centradas na construção dos relacionamentos que envolvam maior capacidades gerencial e humana para lidar com

situações complexas e voláteis dos ambientes de cada sociedade e internacional de crise desde o início da década de 2000. Em suma, a literatura mostra que a condução da mudança organizacional no setor público envolve a criação de novas formas organizacionais em nível coletivo, a criação de novos papéis no nível organizacional, bem como a reconfiguração das relações de poder, particularmente a formação de novos grupos de lideranças paralelamente à criação de um novo significado para a cultura, ideologia e gerenciamento (Brown and Waterhouse, 2013).

Outra abordagem sobre o manejo das mudanças nos serviços públicos é apresentada por Gersick (1991) que estudou modelos de mudanças em seis domínios: mudança individual, grupo de desenvolvimento, desenvolvimento organizacional, história da Ciência, evolução biológica e Ciência física. Estes estudos deram a base para o modelo por ele denominado “paradigma de equilíbrio pontuado em todos os domínios”, que contém os seguintes componentes: períodos relativamente longos de estabilidade (equilíbrio), acentuados por períodos compactos de mudança qualitativa metamórfica, ou seja, transformadora (revolução). A autora salienta que em todos os modelos estudados nas seis áreas a forma de difusão destas mudanças podem ser implementadas através de estratégias diferenciadas, resumidas nos elementos desta difusão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 Formas de difusão das mudanças nos serviços públicos.

| Estilo de liderança | Mobilização das mudanças | Ritmo das mudanças | Visão sobre as mudanças | Escopo das mudanças |
|-----------------------|---|--------------------|-------------------------|---|
| Transformadora | De cima para baixo; Coercitiva; Motivadora. | Lenta | Eventuais | Unidade individual |
| Transacional | De baixo para cima; Participativa. | Rápida | Contínuas | Abrangendo várias unidades; Organizacional global. |

Fonte: Brown and Waterhouse (2013, pg. 112). Tradução própria.

A autora salienta que em todos os modelos estudados se verifica o seguinte:

O relacionamento entre estas duas formas é explicado através da síntese da ordem ou estrutura persistente subjacente altamente durável. Esta estrutura básica é o que permanece constante e limita as mudanças durante os períodos de equilíbrio e é o que desmonta, reconfigura e reforça a transformação global durante os períodos revolucionários (Gersick, 1991, p. 12).

Esta visão é contrastante com o paradigma tradicional de mudança gradual, que sugere que uma organização ou um sistema organizacional pode acomodar qualquer mudança em qualquer momento, desde que seja uma mudança relativamente pequena e que uma série de mudanças incrementais pode, em um período de tempo, transformar fundamentalmente a estrutura rígida da organização. Em qualquer organização (pública ou privada), a estrutura básica determina as escolhas fundamentais que são feitas que levam aos padrões básicos das atividades que mantém sua existência. Estas estruturas são altamente estáveis porque o trajeto das escolhas feitas pela organização (ou sistema) apresenta muitas opções e também descarta muitas opções, e seleciona as que são mutuamente contingentes (Gersick, 1991, p. 16).

Os elementos apresentados no Quadro 1 dependem dos objetivos esperados pelas mudanças, para a formação de um padrão específico, pois nem todas as mudanças são transformadoras, ou seja, nem todas as mudanças tem uma direção estratégica clara e nem todas funcionam de maneira planejada para a obtenção de uma meta. Sendo a mudança um imperativo para os serviços públicos, o gerenciamento bem-sucedido desta mudança é menos evidente, devido às mútuas interferências destes elementos.

Existem algumas barreiras que bloqueiam a capacidade de condução dos programas de mudanças, particularmente no setor público. Além de implementação não adequada dos programas para a mudança, pode haver certa fadiga à mudança, mostrada pelos agentes empenhados nas ações, se a natureza das mudanças incrementais em andamento é muito demorada ou requer constantes e contínuas transformações por longo período e dessa forma os objetivos parecem distantes. Brown and Waterhouse (2013, p. 114) relatam várias pesquisas que mostram que os grupos de trabalhadores de serviços públicos, não aceitavam o termo “mudanças contínuas” em seus programas de mudanças, mas ao invés preferiam a conotação de “melhoria contínua”, que traz a ideia de cumprimento gradativo dos objetivos. Por outro lado, os autores salientam que as experiências de transformações no setor público apresentam maior dificuldade que as do setor privado, devido à própria natureza dos serviços públicos que são fornecidos sem o motivo de lucro e requerem resultados consistentes e imparciais, independentes da ideologia dos agentes.

Estes autores ressaltam alguns fatores comuns à condução bem sucedida de mudanças na área pública que foram identificados em pesquisas da Comissão do Serviço Público de Queensland, que se referem a: planejamento e identificação dos

objetivos para a mudança, governança capaz de apoiar a alteração dos arranjos; liderança compromissada na condução da mudança; grupo de agentes de apoio bem informados através de comunicação para que se comprometam e participem ativamente da mudança; e força de trabalho engajada para assegurar que as novas estruturas se adéquem aos arranjos nos locais de trabalho dos funcionários. Estes elementos de aparente obviedade são de difícil manutenção pela própria característica política que envolve a provisão de serviços públicos nas várias esferas de governo, que envolve ideologias e objetivos diferenciados dos agentes que os operacionalizam. No entanto, devem ser introduzidos nas agendas públicas que visam a mudança, particularmente para a identificação de objetivos, lideranças, grupos de apoio e o fluxo de comunicações entre eles.

Na condução da inovação na produção e provisão de serviços públicos, a utilização de gerenciamento estratégico é uma das ferramentas para a mudança nesta área. Este gerenciamento estratégico segundo alguns autores como envolve o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico e de sua extensão para uma forma de paradigma de gerenciamento em funcionamento, destinado a antecipar e manejar a mudança organizacional e a incerteza do ambiente econômico.

Embora o planejamento estratégico tenha sido primeiramente aplicado ao setor privado a partir da década de 1990, a literatura (OCDE, 2013) apresenta muitos estudos sobre sua introdução no contexto dos serviços públicos, com resultados favoráveis, e na atualidade persiste um clima de aceitação desta forma de condução a ser utilizada nas reformas e modernização destes serviços, através da mudança e inovação governamental. Este conceito propõe que o governo estabeleça prioridades estratégicas e encoraje a inovação em seus serviços, que serão operacionalizados de uma forma mais descentralizada do que anteriormente. Nesse contexto, surge a ideia de que os funcionários públicos devem agir estrategicamente e ter capacidades de pensamento estratégico e de gerenciamento estratégico das ações. Este tema apresenta outra implicação de complexidade, pelo fato de que a prática do gerenciamento estratégico pode ser diferenciada em vários tipos que exigem conhecimento de diferentes mecanismos de operacionalização (Joyce, 2010).

Joyce (2010, p. 212) resume estas várias formas de condução estratégica em quatro modalidades: planejamento estratégico formal, transformação estratégica, gerenciamento de questões estratégicas específicas e gerenciamento estratégico público com base no valor. O planejamento formal não apresenta um único significado na prática e varia em seus componentes e em sua forma global, de uma organização

pública para outra. Nesse sentido, ele é definido como um processo usado por todas as organizações ou pela maior parte delas, ou seja, com base em uma unidade departamental, ou de forma multiorganizacional ou tendo como base uma comunidade específica. Implica na elaboração de um plano global que contém um pensamento estratégico explícito, que fornece as coordenadas para os objetos de ação que são expressas em termos dos resultados futuros da organização. Estas proposições incluem ideias e propostas sobre a missão do governo, visão estratégica, metas e objetivos, envolvendo certo grau de seleção e avaliação do ambiente a ser focado, de modo que o planejamento das ações e das metas seja considerado em termos de adaptabilidade e exequibilidade. Por sua vez, o planejamento estratégico deve envolver o planejamento e identificação das decisões orçamentárias para a implementação das ações. Joyce considera que esta forma de planejamento é incompleta apresenta resultados não satisfatórios, porque frequentemente tem mostrado laços fracos com as decisões orçamentárias e na maior parte dos casos não existem processos de mensuração e relatos do desempenho para fins de monitoramento de sua implantação.

A abordagem da transformação estratégica, como outro tipo de gerenciamento estratégico, diz respeito ao pensamento e literatura sobre a liderança transformadora, de forma diferenciada da liderança transacional anteriormente descrita. Mostra a relevância da liderança na dinâmica que leva outros agentes a novas formas de pensamento e ao questionamento dos dados da situação. Dessa forma, o papel da liderança é não só trazer a mudança, mas sim aquela mudança que transforma as organizações e as indústrias públicas que lidera. Para a persuasão de seus seguidores, o líder utiliza a comunicação estratégica e dessa forma a linguagem pela qual esta comunicação é apresentada é crítica para a consecução das transformações.

Elementos familiares ao planejamento estratégico são usados pelo líder, como a análise estratégica da situação, avaliação do ambiente interno e externo, capacidade de recursos internos, para a elaboração de sua visão estratégica que leve a novos programas e serviços. As ações estratégicas selecionadas são usualmente implementadas através do treinamento e de programas de desenvolvimento, em conjunto com outras organizações de serviços públicos. No entanto, a proposta básica, que ainda é vista como demasiadamente otimista e ingênua por alguns autores é de que a estratégia de comunicações do líder transformador abra a organização a novas possibilidades e a mudanças radicais, inspirando não só o novo pensamento, mas também a vontade das pessoas de abandonar seus interesses voltados a seções limitadas (Joyce, 2010).

O terceiro tipo de gerenciamento estratégico, conhecido como gerenciamento de questões estratégicas específicas, desde os anos 1980 salientava a necessidade de uma abordagem criativa nos serviços públicos para elaborar as mudanças, tendo como foco estas questões específicas representadas por pressões e oportunidades para a realização de metas estratégicas. Estas pressões poderiam ter suas origens na dependência dos líderes do apoio e cooperação de pessoas e organizações do ambiente externo. Esta forma de abordagem permite a criatividade na escolha de técnicas utilizadas. A avaliação do ambiente externo e interno para as inovações, como observado anteriormente, é uma parte relevante do processo de pensamento estratégico neste caso, que pode resultar em conflitos de interesses que desviam a atenção das questões específicas, mas pode ser visto também como um insumo ou subsídio para o pensamento criativo voltado para estas questões. As mudanças então resultam dos conflitos entre um grupo de interesses que desejam manter o *status quo* e outro grupo a favor das inovações e a criatividade é uma maneira de lidar com os conflitos e enfrentar as resistências. Assim, estes líderes utilizam técnicas de análises sobre os grupos de apoio (*stockholders*) e ações voltadas para o gerenciamento dos grupos de apoio, que ao mesmo tempo em que são voltadas para inovações, visam também lidar com os conflitos (Joyce, 2010).

Finalmente, o outro tipo de abordagem que se refere ao gerenciamento estratégico público com base no valor é denominado de teoria do valor público e estabelece uma estrutura conceitual mais simples, que salienta que para este gerenciamento devem ser conjugados três elementos: metas desejáveis para atender às necessidades sociais, com uma visão estratégica; capacidades organizacionais e apoio externo. Esta estrutura foi usada para analisar uma série de estudos de caso e também para a avaliação das inovações principais nos sistemas de serviços públicos e de situações de transformações (Joyce, 2010).

Joyce considera que os processos de planejamento e gerenciamento estratégico nos processos de inovação têm conseguido resultados favoráveis e aponta para algumas mudanças conseguidas, como (Joyce, 2010, p. 221): assegurar que os planos estratégicos sejam efetivamente implementados através de decisões orçamentárias e da utilização de mensurações do desempenho; conseguir que os gerentes individuais tenham foco nas metas estratégicas e os encaminhar para contribuições pessoais na implementação da estratégia; assegurar que os planos estratégicos executem as prioridades dos políticos que, em caso contrário podem negar o apoio necessário aos líderes que conduzem os serviços públicos; ligar o ciclo de planejamento ao

ciclo político e ser sensível às oportunidades oferecidas pelas políticas públicas vigentes; elevar o nível de compreensão dos agentes públicos sobre as necessidades do público e as condições em que os serviços públicos são produzidos e provisionados; envolver o público na preparação dos planos estratégicos governamentais para os serviços públicos e assegurar que sejam regularmente informados do desempenho destes serviços em relação às metas estabelecidas; desenvolver as capacidades de liderança estratégica para a comunicação da visão estratégica e sua futura direção, através da utilização da linguagem e vocabulário que encoraje outros agentes a elaborarem novas ações estratégicas; e adotar políticas de recursos humanos que favorecem a estabilidade do pessoal que ocupa a liderança e as posições chaves nas organizações de serviços públicos.

Um artigo de Svava (2010) investiga se as organizações governamentais são capazes de inovação e renovação, que tipos de inovações ocorrem em governos locais, bem como que características são associadas com as organizações inovadoras e qual o papel particular dos líderes nesse contexto. Relata uma série de pesquisas realizadas nos Estados Unidos e na Dinamarca, que buscaram definir padrões de inovações no setor público daqueles países. Nos EUA, uma série de pesquisas entre 2003 e 2006 realizadas pela *International City/County Management Association* (ICMA) envolveram 492 cidades, que correspondiam a uma amostra de 15% das cidades com população acima de 10.000 habitantes, estabeleceram padrões de inovação sobre reorganização do governo (*reinventing government*), governo eletrônico e práticas estratégicas e participativas. Uma combinação dos resultados destas pesquisas chegou a um histograma que define um padrão global em que 60% destas cidades se encontravam agrupadas no centro de uma curva de distribuição normal, adotavam pouco ou moderadamente as inovações testadas e proporções pequenas nas extremidades do histograma, bem como adotavam amplamente mudanças ou não adotavam absolutamente (Svava, 2010, p. 196).

Outro estudo realizado na Dinamarca em 2006, examinou a extensão em que eram implementadas práticas do tipo de governo NPM anteriormente definido, onde foram definidas cerca de nove destas práticas. Os resultados mostram um histograma de formato diferenciado do anteriormente descrito, em que a maior parte dos municípios adotava todas as práticas de inovação e cerca de 1/5 adotavam apenas algumas delas. Os fatores que contribuem para esse padrão mais uniforme e dinâmico destes países foram apontados como o alto nível de qualificação da rede profissional destes agentes administradores, e ainda a ausência de municipalidades muito pequenas após

uma reforma governamental ocorrida na década de 1970, maior uniformidade na distribuição de recursos através de financiamentos do governo central, bem como a obrigatoriedade determinada pelo governo central para a centralização de recursos em serviços sociais em áreas selecionadas (Svara, 2012, p. 197).

Uma pesquisa mais recente de 2010 efetuada pela ICMA nos EUA para verificar as práticas de sustentabilidade adotadas, e cerca de 109 ações representadas por indicadores específicos foram incluídas, para cobrir a utilização de técnicas usadas para a proteção ambiental, preservação de recursos, desenvolvimento econômico e equidade social. O número de ações realizadas pelos governos municipais variara amplamente, a o histograma resultante mostra uma concentração elevada na extremidade esquerda da curva, que representa número baixo de adoção de práticas de sustentabilidade e, por outro lado, os governos que adotam estas práticas são em proporção relativamente reduzida se localizam bem distantes dos demais. Em suma, os realizadores das pesquisas concluíram que os governos locais dos EUA ainda estão em estágios iniciais de inovação, pois a maioria se encontra mais próxima do espectro da curva de menores índices de inovação do que na posição de médios ou altos índices, devido à ausência de instrumentos mandatórios por parte do governo central (Svara, 2010, p. 198).

Uma série de fatores descritos na literatura pertinente à inovação nos serviços públicos afeta a possibilidade, a probabilidade e o nível de adoção da inovação por governos locais, e foram explicados a partir da existência de características externas ou internas necessárias para esta realização. Entre as características externas destacam-se: fatores socioeconômicos, como tamanho da população, nível de saúde, renda per capita; fatores ambientais, como urbanização, saúde comunitária, crescimento populacional desemprego; características institucionais; integração vertical com as políticas do governo central; políticas estatais de sustentabilidade; zona de empreendedorismo; prioridades da política comunitária; e outros representados por pressão pública, competição pública, competição entre provedores de serviços e coerção de auditores e inspetores.

Por sua vez, as características internas aos governos locais dizem respeito a: mandato gerencial; *background* dos gerenciadores, como idade, gênero e formação educacional; valores dos agentes, que podem ser tradicionais ou mais inovadores, de diferentes ideologias políticas; relacionamento com seus superiores ou pares; planejamento estratégico efetivo; liderança administrativa que prioriza a importância de ser um agente de mudança e de ser central para a mudança organizacional,

ou seja, liderança comprometida com a inovação; novos agentes gerenciadores vindos do ambiente externo; relacionamento de diretores operacionais de departamentos com o mandatário da cidade; existência e força política de sindicatos, bem como contatos com os mesmos; nível de aplicação de metodologia intensiva em informática; tamanho da organização, saúde econômica e comunicação Ester na; aprendizado originado de associações e de seus pares; envolvimento com empresas privadas; liderança política e finalmente a presença de políticos visionários e com metas de inovação.

A literatura relata também como variam os determinantes de diferentes formas de inovação nesta área. Pesquisas de Richard Walker (2006) e de Walker, Avellaneda e Berry (2007) selecionam 22 itens para a mensuração de inovações em governos locais da Inglaterra, utilizando instrumental econométrico de análise fatorial e testando a confiabilidade dos resultados. Foram identificadas cinco formas mais usuais de modernização dos governos locais: inovação pelo desenvolvimento de novos produtos nos serviços; inovação em três áreas no processamento, representadas por nova tecnologia de informação e comunicação (ITC); orientação de mercado como a provisão dos serviços através da externalização ou terceirização e contratação através de novas formas de geração de renda; mudanças na estrutura organizacional e nas práticas de gerenciamento; e finalmente, expansão das fronteiras de parcerias.

Em continuidade estes pesquisadores mensuraram os elementos estimuladores de inovação, examinando três categorias de variáveis. Primeiramente, o ambiente externo ao governo local foi medido por variáveis *proxy* de diversidade e disposição política, juntamente com mudanças percebidas no contexto social, político e econômico. Em segundo lugar, determinantes organizacionais incluíram a percepção da relevância da liderança política e gerencial, e as transformações no gerenciamento vindas de fora. Finalmente, os determinantes de difusão da inovação incluíram a percepção das pressões públicas externas originadas pelos fornecedores de recursos e outras pressões como da mídia, dos consumidores e outros cidadãos, do aprendizado sobre práticas bem-sucedidas originadas de outras estruturas privadas e de associações, da competição com autoridades locais e com outros fornecedores de serviços, bem como pressões das políticas do governo central e dos auditores e inspetores.

As conclusões mostram que os padrões da adoção da inovação e de sua difusão por governos locais ingleses são contingentes e complexos, ou seja, resultam das

combinações variadas das variáveis testadas, de acordo com as especificidades regionais. Porém estas adoções se correlacionam positivamente com fatores como demanda de consumidores e características da liderança política e negativamente como coerção de auditores e tamanho da organização; assim, verificaram que organizações menores também desenvolveram n práticas inovadoras e as pressões externas de agentes oficiais de regulação influenciam negativamente no desenvolvimento de novos produtos. No que se refere às inovações em ITC se associaram positivamente com características de tamanho das organizações e agentes oriundos dos fatores eternos do ambiente, competição e demanda, o mesmo se dando com as inovações orientadas para o mercado. As demais variáveis não se associaram a fatores relacionados à inovação e à sua difusão (Walker, 2006, p. 325).

Dessa forma, é possível confirmar-se que a inovação nos serviços públicos é mais observada em países mais avançados, devido não só à disponibilidade de recursos financeiros e técnicos, mas também de recursos humanos mais qualificados e principalmente do ambiente social mais propício às mudanças. No entanto, mesmo em países mais avançados como no caso dos EUA, as dificuldades de implantação e continuidade de práticas mais intensas de inovação no setor público ainda são consideráveis, o que é explicado pelo fato de que embora a modernização dos serviços e a sustentabilidade tenham sido discutidas há um tempo suficiente, a difusão da implementação prática pelos governos locais ainda é um desafio, devido ao ambiente tradicional arraigado em locais específicos.

No entanto em países em desenvolvimento, alguns governos locais estão iniciando um processo de intervenção através de ferramentas e metodologias inovadoras com recursos de TI ou utilizando-se de ferramentas avançadas de computação móvel para contribuir com a melhoria de serviços públicos prestados à população de baixa renda. No caso da computação móvel, uma das áreas públicas mais prioritárias a serem atendidas pelas novas técnicas e que já tem sido testado em algumas pesquisas, diz respeito à Saúde, pelos impactos diretos na qualidade de vida das pessoas, particularmente em países que não conseguem alocar recursos humanos e financeiros suficientes para oferecer um serviço ágil e eficiente para os seus usuários em unidades fixas e recorrem a programas de atendimento domiciliar, com custos mais baixos. Nesse caso específico da Saúde, estas ferramentas tem os objetivos, entre outros elementos, de desenvolvimento e validação de um modelo conceitual de um sistema de informação para a atenção primária à saúde. Neste sentido, ETA inovação permite a elaboração de bancos de dados evolutivos em métodos

ágeis, por meio da construção de um prontuário eletrônico móvel para atenção primária de saúde, com a sincronização de bancos de dados móveis que dispõem de mecanismos de segurança e privacidade bem como a transmissão eficiente de dados multimídia através de redes sem fio com telefones celulares. Dessa forma, é estudado o uso de técnicas de padronização para atendimento da saúde com bases históricas, que podem mostrar informações de natureza epidemiológica, por exemplo, e orientar planos de prevenção e resolução de problemas de saúde (Correia, Kon e Kon, 2008).

É necessário salientar que estas características influentes na condução ou gerenciamento da inovação nos serviços públicos podem ou não estar presentes nos governos locais e ainda se estiverem presentes, podem atuar de forma negativa ou positiva para a mudança nestes serviços, ou seja, estimular ou desestimular a modernização da produção e provisão destes, particularmente em cenários socioeconômicos mais recentes influenciados pelas seguidas crises financeiras e econômicas internacionais.

Em suma, no contexto da lógica de programas de mudanças na produção e provisão de serviços públicos, é suposto que existe uma resposta racional e estratégica ao ambiente em transformação em que estes serviços são oferecidos. No entanto, fatores políticos, contextuais e conjunturais frequentemente desempenham uma parte significativa na adoção de tipos específicos de agendas de mudanças e por outro lado, a capacidade de adaptação às circunstâncias mutantes deve ser uma das características relevantes das organizações produtoras e provedoras de serviços públicos.

3. INDUTORES E FACILITADORES DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Um número significativo de elementos entra em consideração na formulação, implementação e manutenção da inovação nos serviços públicos. Esta seção tratará de apresentar alguns fatores principais, que atuam sobre o contexto em que será desenvolvido sistema de inovação, seja como estimulador ou barreiras, ou ainda como facilitadores do processo.

Em primeiro lugar, entre as barreiras à introdução da inovação salienta-se o tamanho e a complexidade do setor ou ambiente de determinada organização na qual deverá ser implantada a inovação apresenta impactos diferenciados, de acordo com a situação vigente. Em geral, o ambiente é composto por um sistema interli-

gado de relações entre departamentos, agentes que operam em um conjunto muito diversificado de ocupações, com departamentos e com uma infraestrutura de apoio já delineados, que podem facilitar ou ocasionar barreiras. Nesse sentido as organizações do setor público trazem uma “herança” ou um legado, em que prevalecem práticas e processos que podem não funcionar de modo satisfatório, porém em que existe uma dificuldade, em grande parte das vezes, de aceitar novas ideias vindas de fora do grupo organizacional prevalecente. Esta resistência profissional advém do fato de que certos grupos de profissionais já estabelecidos apresentam suas práticas, racionalidades, perspectivas e agendas de políticas públicas próprias e estruturadas no ambiente de suas comunidades (Cunningham, 2013, p. 482).

Aliada a esta resistência profissional, a aversão ao risco é inerente a algumas profissões ligadas à esfera pública, na tentativa de minimizar consequências imprevisíveis de novas intervenções, tendo em vista a falta de conhecimento prévio dos possíveis resultados e consequentes pressões econômicas e políticas advindas. Por outro lado, as inovações raramente são um fenômeno isolado e além de se difundirem para todo o sistema, frequentemente dependem de outras mudanças e inovações posteriores de impactos consideráveis. A infraestrutura que permite a implementação de mudanças no sistema, depende do perfil político herdado e da pressão sobre a prestação de contas (*accounting*), que levam ao receio da implementação de mudanças que possam resultar em impactos negativos (Cunningham, 2013, p. 484).

Nos sistemas burocráticos que compõem as atividades públicas em que um grande número de agentes está envolvido em um mesmo processo, existe o requisito de consulta constante para efetivar qualquer modificação ou mudança mais ampla planejada, bem como a necessidade de identificar suas potenciais consequências. A complexidade do sistema impede muitas vezes a capacidade de rápida percepção de um quadro nítido dos efeitos eventuais das ações, e as probabilidades de resultados não são claramente percebidos. Uma questão adicional se refere à própria natureza sistêmica da inovação, que como visto, possibilita que a introdução de uma inovação possa expandir o problema subjacente para outra parte do sistema, com as mencionadas consequências adversas ou não previstas. Dessa forma, qualquer introdução de uma inovação requer a anuência *ex ante* dos agentes envolvidos.

Outros fatores bloqueadores da inovação relevantes se referem à escala e à intensidade da mudança, desde que muitas vezes as pressões políticas podem levar a falta de oportunidades para reflexão e avaliação das consequências de muitas

inovações introduzidas e, neste contexto, a introdução de novas ideologias políticas, novas “visões de mundo” e outros elementos políticos, pode retardar o passo em que os formuladores de políticas desejam introduzir as inovações necessárias. Dessa forma, embora a vontade política possa ser vista como motivadora da inovação e da mudança, os sistemas em que são aplicados podem não estar preparados, não adaptados e, portanto, resistentes à mudança. Tendo em vista os requisitos de consulta e avaliação mencionados, estes fatores podem conduzir à criação de um círculo vicioso de incertezas (Cunningham, 2013).

Um fator relevante neste contexto é a frequente falta de recursos para a inovação, muitas vezes, existente não obstante a clara orientação política para a mudança e a inovação. Embora este fator possa ser rapidamente solucionado em alguns casos, outro aspecto que gera barreiras é a ausência da capacidade de aprendizado ou renovação do conhecimento organizacional que provoca obstáculos técnicos e operacionais, nos ambientes que envolvem uma infraestrutura rígida, amplamente segmentada e burocrática. Por um lado, se o desenvolvimento de novas tecnologias ou aplicações técnicas ao contexto de serviços públicos pode servir como forte motivador ou facilitador do processo ou da mudança organizacional, por outro lado, a ausência de uma tecnologia que exiba certas especificações de adequação pode bloquear o desenvolvimento desta procura por inovação. Assim, Cunningham chama a atenção para o fato da aplicação de novos usos para um equipamento existente, pode levar a tecnologia aos limites de suas capacidades e age como um motivador para inovação técnica posterior. Uma questão ser considerada é a própria resistência da população à mudança, que não é generalizada, mas sim diverge entre grupos populacionais segundo gênero, idade, nível educacional, faixa de renda, antecedentes étnicos, entre outros fatores.

Com relação especificamente aos motivadores e facilitadores (*stakeholders*) da inovação pública, a definição destes elementos é múltipla, mas de uma forma geral pode ser condensada na ideia desenvolvida em 1984 por Edward Freeman, como pessoas, organizações e grupos envolvidos no processo, que possam apoiar, legitimar e intervir para sua consecução, tendo um papel direto ou indireto na gestão e resultados desse planejamento. Incluem desde funcionários, gestores e gerentes públicos, até empresas, proprietários, fornecedores, ONGs, consumidores, credores, sindicatos e diversas outras pessoas ou empresas que estejam relacionadas com a determinada ação ou projeto. De modo geral, as expectativas destes envolvidos re-

fletem a satisfação de necessidades, compensação financeira e cada interveniente ou grupo de intervenientes representa um determinado tipo de interesse no processo. Dessa forma, estes agentes podem não maximizar obrigatoriamente o processo, mas seu envolvimento permite achar um equilíbrio de forças e minimizar riscos e impactos negativos na execução dessa inovação (Freeman, 2010).

Um estudo realizado por Walker (2006) analisou os agentes de apoio das inovações em serviços públicos e sintetizou sua análise em três categorias de variáveis. Em primeiro lugar, o ambiente externo às autoridades locais foi avaliado através de informações sobre necessidades, diversidade e disposição política em relação às mudanças resultantes no contexto social, político e econômico. Em segundo lugar, examinou determinantes organizacionais que incluíram a percepção da importância da liderança política, liderança administrativa e mudanças nas formas de gerenciamento oriundas de fora do ambiente. Finalmente, o que o autor denominou de “difusão de determinantes” incluiu a percepção da importância da pressão pública vinda de fontes externas, outras pressões como da mídia, pressões de consumidores dos serviços e cidadãos, aprendizado sobre práticas eficientes a partir de outras associações e redes profissionais, competição com autoridades locais, competição com outros fornecedores dos serviços, pressão das políticas do governo central e relatórios de auditores e inspetores do governo central.

O autor verificou na pesquisa que a adoção de diferentes tipos de inovação era influenciada por estes diferentes fatores, concluindo que o padrão de adoção e difusão da inovação nos serviços públicos era complexo e contingente, ou seja, depende das situações momentâneas e diversificadas em cada contexto. Inovações em produto que requerem uma nova espécie de programa, produto ou serviço a residentes não foram explicadas por variáveis ambientais nesta análise mas forma associadas a fatores de difusão, tais como demanda de consumidores e cidadãos e outras características da organização. A coerção de auditores e o tamanho da organização estavam negativamente correlacionados a novos serviços oferecidos, ou seja, agentes externos agiam como constrangedores em organizações locais menores, bloqueando o desenvolvimento de inovações (Walker, 2006, p. 325).

A literatura econômica mostra, além destes fatores, a visão de vários autores que identificaram uma série de fatores e características internos e externos às organizações locais, que afetam a possibilidade de que os governos e seus agentes de apoio (*stockholders*) adotem inovações advindas da prática de outras organizações,

ou que criem suas próprias inovações como sintetizado por Svava e apresentado no Quadro 2 (Svava, 2010, p. 198).

Observa-se que as organizações inovadoras enfatizam a ênfase crescente da equipe governamental em encorajar a colaboração e a comunicação externa. Apesar das divergências na definição quanto ao papel de cada interveniente (*stockholder*), seu apoio é necessário para a criação e sustentação de coalizões e do trabalho conjunto que irão assegurar a viabilidade efetiva das políticas de inovação, através dos planos e programas delineados. Em situações de trabalho em rede, a atenção destes agentes é relevante durante o processo e mudanças, porque o sucesso e efetivação da inovação depende da satisfação dos interesses destes agentes, de acordo com as pressões que exercem, e ainda pela viabilidade e legitimidade política que proporcionam.

No entanto, deve ser salientado que isto não implica em que os interesses de todos os *stakeholders* serão satisfeitos, mas apenas dos agentes-chaves dos processos, desde que a eliminação de todos os conflitos de interesses não é necessariamente conseguida. Além disso, a viabilidade política não significa que as soluções inovadoras sejam sempre racionais, mas a ausência desta condição torna a inovação incapaz de ser implementada. Assim, estes processos de mudanças através de inovação nos serviços públicos que empregam de forma competente um número razoável de agentes apoiadores, são mais prováveis de serem bem-sucedidos do que os que não envolvem estas condições (Bryson and Crosby, 2013, p. 118).

Observando sob outro ponto de vista, as pressões econômicas e a procura de maior eficiência são também reconhecidas como estimuladores de inovações nos serviços públicos, como salientado por Wise (2002), outros valores também devem ser considerados neste contexto como as demandas públicas por equidade social, democratização dos serviços e ênfase na qualidade de vida por parte da população também são estimuladores das mudanças nos serviços públicos que devem ser atendidas. O autor salienta que a eficiência de mercado no setor público está abrindo caminho para acordos entre setores governamentais e privados e ainda por entidades sem fins lucrativos, embora a pressão econômica permaneça como um estimulador crítico da inovação. O foco deste autor consolida o ponto de vista de que outras considerações centradas em aspectos sociais voltados às demandas da população exercem pressão para mudança além das questões de prescrição fiscal e outros aspectos técnicos.

Quadro 2 Fatores relacionados ao nível de adoção de inovações no setor público.

| Características externas | Características internas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Fatores socioeconômicos (população, renda per capita, nível de saúde, de ensino, entre outros). • Meio ambiente (urbanização crescimento populacional, taxa de desemprego, saúde populacional, complexidade). • Fatores ambientais (necessidade de serviços públicos, diversidade das necessidades, mudança no contexto social, político e econômico em relação aos serviços inovados). • Características institucionais vigentes (que facilitam ou bloqueiam a inovação). • Integração vertical (com políticas governamentais globais). • Políticas estatais para sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Gestão administrativa. • Perfil dos administradores (idade, gênero, educação). • Valores – dos – administradores (ideológicos, tradicionais, políticos e relativos à inovação). • Relacionamento com os superiores. • Planejamento estratégico efetivo. • Liderança, importância de ser agente de mudança, compromisso da liderança com a inovação. • Nova administração vinda de fora. • Relacionamento da diretoria do departamento público com os administradores da cidade. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Zoneamento para empresas. • Prioridades da política comunitária. • Outros fatores externos (pressão pública, competição pública, competição entre fornecedores de serviços, coerção de auditores e inspetores). | <ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos, e frequência de contatos sindicais. • Aplicação de TI. • Tamanho da organização, saúde econômica, comunicação externa. • Aprendizado obtido com associações e superiores. • Envolvimento de empresas privadas. • Liderança política. • Existência de políticos visionários e formuladores de metas. |

Fonte: Extraído de Svava (2010). Tradução própria.

Assim, muitas inovações econômicas no fornecimento dos serviços públicos podem ser buscadas como resposta a um ou a vários problemas específicos conjuntamente, por exemplo, derivados de pressões de fatores demográficos, do envelhecimento da população, da fragmentação das famílias, saúde e outros problemas sociais. Por outro lado, a inovação pode ser requisitada para a solução de problemas específicos e novos, como o surgimento de uma epidemia na área de saúde, ou para problemas mais genéricos, como a disponibilidade de maior atendimento na área

de ensino. Porém, inovações podem ser orientadas também não para resolver algum problema específico, mas sim porque representará uma melhoria na situação anterior de produção e provisão dos serviços públicos, tornando-os mais rápidos ou de maior amplitude de alcance. (Osborne and Brown, 2013).

Finalmente, é necessário visualizar-se o papel da política ideológica que envolve os agentes inovadores, assim como a existência ou não de uma cultura de inovação, que se apoia em mecanismos de suporte do processo dependentes das estruturas logísticas que permitam o estímulo, promoção e disseminação das inovações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação nos serviços públicos é entendida em geral em um contexto de modernização ou mudanças, além da simples noção de introdução de um novo equipamento ou novo processo técnico. No setor público, a inovação é categorizada como “boa prática” na solução de problemas, através de um processo de adoção de estímulos de “cima para baixo”, do ponto de vista hierárquico. No entanto, a difusão de novas formas de mudanças neste contexto do setor público na atualidade tem se apresentado como solução para a melhora das práticas, independente da geração de estímulos de “cima para baixo” ou de “baixo para cima” e todos os agentes envolvidos nestes processos.

A produção e provisão de serviços públicos se incluem em um sistema complexo de relações, que comportam não apenas os agentes públicos, mas também um conjunto de parcerias e inter-relações com empresas com e sem fins lucrativos, com instituições de ensino e com a população de consumidores também. Dessa forma, as inovações são sugeridas, estimuladas, planejadas, facilitadas e implementadas por uma multiplicidade de atores, com motivações interesses e capacidades heterogêneas que interagem entre si em maior ou menor extensão.

Estas inter-relações passaram a exigir uma dinâmica diferenciada das anteriores, que incluiu a preocupação com a introdução contínua de renovação e de inovações nos serviços públicos em atendimento à eliminação de bloqueios e outras questões resultantes do crescimento populacional e do papel de serviços governamentais em apoio às empresas que buscam aumento da competitividade e desenvolvimento econômico.

Fica muito claro também que os consumidores de serviços públicos representam um papel consideravelmente relevante tanto para a manifestação da demanda pela

melhoria dos serviços, quanto pelas possibilidades de participação e aceitação das inovações. Nesse sentido, a possibilidade de disseminação de informações entre os agentes que apoiam as inovações e aos consumidores é uma forma de enfrentar a assimetria da informação que pode bloquear estas demandas e consumo da população, com implicações na introdução de processos inovadores com a eficiência necessária.

REFERÊNCIAS

- ASHWORTH, John; GEYS, Benny; HEYNDELS, Bruno; Wille, Fanny. Political competition and local government performance: evidence from Flemish municipalities. *Public Finance and Management*, v. 9, n. 1, 2007.
- BRASIL, Portal do Governo Eletrônico, MPOG, 2013.
- BROWN, Kerry and WATERHOUSE, Jennifer, “Managing the change process: the state of art”, in Osborne, Stephen P. and Brown, *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2013.
- BRYSON John M. and CROSBY, Barbara C. “Managing stakeholders in the change and innovation process”, in Osborne and Brown, *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar Cheltenham, UK, 2013.
- CORREIA, Rafael, KON, Fabio e KON Rubens, “Borboleta: A Mobile Telehealth System for Primary Homecare”, in *Proceedings of the 23rd ACM Symposium on Applied Computing*, Fortaleza. 2008.
- CUNNINGHAM, Paul, “NHS Direct: a UK health sector innovation study”, in Osborne and Brown, *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2013.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological Review*, v. 48, 1983.
- FREEMAN, R. Edward. *Strategic Management: a stakeholder approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- GERSTICK, C.J.G. “Revolutionary change theories: a multi-level exploration of punctuated equilibrium paradigm”, *Academy of Management Review*, 16 (1), 1991, 10–36.
- JOYCE, Paul, “Strategic management and change in the public services”, in Gallouj, Farid and Djellal, Faridah, *The Handbook of Innovation and Services*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2010.
- KON, Anita. *Nova Economia Política dos serviços*. Perspectiva, São Paulo, 2015.
- MYRDAL, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper & Row, London, 1957.

NASER, Alejandra, *Indicadores sobre Gobierno Electrónico*, ILPES/CEPAL Santiago, Chile, 2011.

NEGD (National e-Governance Division), *Draft Consultation Paper on Mobile Governance Policy Framework*, Government of India, New Delhi, 2011.

OECD, The case for e-government: excerpts from the OECD Report “The E-Government imperative”, *OECD Journal on budgetin*, – v. 3, n. 1, 2003b.

OECD, *Implementing E-government in OCDE countries: experiences and challenge*, OECD, 2006.

OECD, *The E- Government Imperative*, OECD Report, Paris, 2003a.

OSBORNE, Stephen P. and BROWN, *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2013.

PALLADINO, Anna, *e-Government Research Guide: a World Bank and International Monetary Fund (IMF) Library Network*, InfoDev/World Bank, Washington, 2010.

WALKER, Richard M., “Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government.”, *Public Administration*, 84, 2006.

SVARA, James H., “Leading successful innovation in local public services”, in *The Handbook of Innovation in Services*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2010.

UN/DESA, *The United Nations E-Government Survey 2012: e-government for the people*, UN/DESA, New York, 2012.

WALKER, Richard M., AVELLANEDA, Claudia and BERRY, Frances Stokes, *Explaining the Diffusion of Innovation Types Amongst High and Low Innovative Localities: a test of the berry and berry*, University of Arizona, Tucson, 2007.

WISE, Lois, Recascino, “Public Management Reform: competing drivers of change”, in *Public Administration Review*, v. 62, n. 5, September/October 2002.