



LIMITES E POSSIBILIDADES DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

PALESTRA PROFERIDA NO III SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA
UNILAVRAS

18/09/2017

DANY FLÁVIO TONELLI

Introdução

Não pretendo discutir ou apresentar um quadro analítico minucioso e muito menos esgotar o debate acerca dos limites e das possibilidades da inovação no setor público. Menos do que isso, essa palestra busca lançar algumas provocações. O objetivo é que, ao final, vocês sejam academicamente provocados a assumirem um compromisso de engajamento, seja de fora do governo, cobrando uma postura inovadora do setor público, ou de dentro, atuando de maneira mais empreendedora como agente público. Conforme o ponto relativo de onde parte a sua observação, pode ser que minhas considerações sejam úteis para aplicação em outros contextos administrativos fora da administração pública.

Quando mencionamos o setor público, frequentemente nosso imaginário é tomado por uma aura pessimista. A imagem fabricada no senso comum é a seguinte:

- O setor público é ineficiente.
- Os servidores públicos são improdutivos
- A burocracia do estado é um fardo pesado.
- O custo dos impostos não compensa a qualidade dos serviços entregues pelo estado.
- Inovação não faz parte do setor público.

Certa vez, Franz Kafka, um dos principais escritores da era moderna, foi indagado por um amigo sobre se existe esperança. Dizem que Kafka sorriu e disse: “Há esperança suficiente, esperança infinita – mas não para nós”. Interessante que em um de seus romances interminados – “O Castelo” – ele conta a história de um personagem que toma posse como agrimensor numa aldeia dominada por um conde. O problema é que a sua convocação não é conhecida e nem reconhecida por ninguém, o que o leva a sua luta contra uma burocracia interminável, cuja lógica é tão rígida quanto incompreensível. O

interessante do humor kafkiano é que o absurdo da situação por vezes reflete uma versão extrema do nosso absurdo cotidiano.

De certo modo, o senso comum de que não se pode esperar nada de bom do estado não destoa da realidade. Em época de lava-jato, de crise política, que gera crise econômica e afeta o nosso dia a dia, é compreensível que sejamos levados a não esperar muito. A desesperar. Consequentemente, a imagem do setor público se deteriora na mesma fluidez em que se deteriora nossa confiança nas instituições políticas. E isso é péssimo, reflete em todos os setores, na capacidade de investimento, na confiança e no nível de emprego.

Que tal deixar o pessimismo um pouco de lado? Quero convidá-los a fazer um exercício de otimismo – quem sabe isso ajuda diminuir um pouco a nossa angústia. Pensem como seria o modelo ideal de setor público e de relação entre Estado-sociedade.

Acompanhem o meu raciocínio: imagine um estado eficiente, onde o valor percebido por nós, cidadãos, pelos serviços públicos entregues seja proporcional ao que pagamos de impostos. Difícil? Vamos elaborar um pouco mais. Pense na seguinte situação: “ao pagar seus impostos, você o faz com um sorriso nos lábios de satisfação por reconhecer que compensa o esforço pelo valor que você atribui aos serviços públicos entregues”. Espera aí, agora ficou mais difícil ainda. Inalcançável?! Utopia?!

Pode ser que eu tenha exagerado um pouco. Mas saiba que há países que essa percepção de valor dos serviços públicos atribuída pelos cidadãos é bem elevada. Visite a Dinamarca, a Noruega, a Suíça, entre outros e verá que lá isso não é utopia.

Vamos facilitar um pouco esse exercício e tentar imaginar algo mais simples. Uma burocracia funcionando perfeitamente bem. E aqui me refiro por burocracia ao aparato administrativo racionalmente organizado, com divisão clara de funções e de responsabilidades. Não estou recorrendo ao significado tão ruim que a palavra burocracia adquiriu ao longo de várias décadas.

Eu vim aqui pra fazê-los pensar que é possível mudar a realidade do setor público e, consequentemente, mudar a percepção de valor que atribuímos aos serviços entregues pelo estado. Defendo a tese de que um caminho para tornar isso possível é por meio da inovação.

Venho compartilhar com vocês duas histórias inspiradoras que venho investigando por meio de um projeto de pesquisa que visa compreender a inovação na administração pública do poder executivo federal, com recursos financiados pelo CNPq.

Entrevistamos 16 especialistas em Brasília. A maioria composta por funcionários públicos em função de direção nos ministérios da Educação, Saúde, Transportes, Planejamento, da Controladoria Geral da União. Mas também entrevistamos e acompanhamos o trabalho de especialistas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), de entidades de apoio à execução de projetos inovadores e de pesquisadores da Universidade de Brasília (UNB).

Das diversas histórias, selecionei duas que podem nos ajudar a tecer alguns comentários.

Caso 1

A primeira surgiu no FNDE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – entidade vinculada ao Ministério da Educação e que coordena o repasse de recursos aos municípios para a execução das políticas de Educação Básica. O município executa a política, mas quem financia é o governo federal por meio do FNDE. Para que o direito de acesso ao serviço público seja viabilizado, o FNDE também procura assegurar os elementos materiais sejam disponibilizados, como o transporte escolar – indispensável especialmente em áreas rurais.

A história começou a partir de 2006. Para compreender melhor o contexto do transporte rural escolar no Brasil, o FNDE fez uma parceria com o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da UNB e começou a realizar pesquisas. Em um questionário enviado a todos os municípios brasileiros e 2.277 responderam a todas as questões. Entre os resultados, observou-se que a idade média da frota era de 16 anos. Os veículos utilizados eram ônibus (45%); Kombi (21%); Caminhão – “pau de arara” (17%); Microônibus (9%); barco (4%); Automóvel (3%); Motocicleta (1%) e outros (1%). 76,8% dos veículos não tinham cinto de segurança e 61,5% não possuíam pintura de identificação escolar.

Após o questionário online, os pesquisadores visitaram uma amostra de municípios e descobriram que 95,8% da frota de transporte escolar atendiam as áreas rurais, além de distância percorrida, tempo médio de viagem, entre outras coisas. Além disso, os pesquisadores realizaram pesquisa embarcada, ou seja, tomaram o ônibus e acompanharam de perto o cotidiano dos alunos usuários do transporte escolar. Foi possível levantar informações sobre quantidade de alunos e caronas transportados, tempo de permanência do aluno, facilidade/dificuldade de acesso à escola, facilidade/dificuldade de acessar o serviço, tempo de deslocamento entre a residência do aluno e o embarque no veículo e média de idade dos alunos usuários do serviço.

Após conhecer esse cenário, ao longo de 2007 e 2008, gestores públicos, pesquisadores, órgãos de certificação e fabricantes estabeleceram um amplo diálogo colaborativo com vistas a estabelecer especificações técnicas que pudessem contribuir para a construção de um ônibus escolar rural que atendesse a todos os requisitos técnicos e a heterogeneidade de municípios brasileiros. Foi lançado o Programa Caminho da Escola.

Como o programa foi elaborado? Foi preciso superar uma série de obstáculos. Primeiro, o FNDE estabeleceu um insistente diálogo de convencimento da indústria. Há uma especificidade da indústria de ônibus. Quem faz o chassi é uma empresa, quem faz a carroceria é outra. A maioria é multinacional e não tem autonomia para produzir algo novo só no Brasil. No início, a indústria não acreditava no projeto. Ela também não produzia ônibus específicos para as áreas rurais. A ideia de fabricar um ônibus para acessar lugares onde apenas caminhões e caminhonetes acessavam parecia insana. Além

disso, era necessário investimento da indústria no seu parque produtivo. Quem garante que um mercado até então inexistente para esse tipo de veículo pudesse ser construído? Será que os municípios iriam aderir ao programa?

Paralelamente, era necessário quebrar a resistência das prefeituras. Isso foi complexo, porque havia um mercado local de prestadores de serviços de transporte nas prefeituras. Além disso, era preciso disponibilizar financiamento dos equipamentos para permitir a compra pelos municípios. O que foi proporcionado por meio de financiamento do BNDES.

O terceiro obstáculo chave se referiu ao processo de compra. Se o FNDE centralizar o processo de compra, como é que vai ficar a entrega? Além disso, como seria feita a adesão do município à compra? Era necessário simplificar o processo de compra. A compra no setor público é coordenada pela Lei 8.666 de 1993. Nessa Lei, havia previsto um instrumento chamado de Registro de Preço. A empresa interessada em contratar/fornecer ao órgão público participa da licitação (concorrência ou pregão) e oferece o preço para determinado produto ou serviço. O licitante que propuser o menor preço será declarado vencedor, ficando sua oferta registrada na “ata de registro de preços”. Quando a Administração necessitar daquele produto ou serviço, poderá solicitar a contratação/fornecimento pelo preço que estiver registrado.

Anteriormente a 2008, o registro de preços não era usado de maneira ampla. Ele se restringia à compra de itens de manutenção, com previsão muito incerta da demanda, o que não estimulava muito o mercado a participar desses pregões. A primeira vez que o registro de preço foi utilizado de modo abrangente foi em 2008 com o primeiro pregão eletrônico do ORE. Com isso o FNDE inventava uma nova forma de processo de compra pública centralizada e de gestão patrimonial descentralizada. Essa é uma grande inovação. O FNDE mesmo não fica com nenhum ônibus. Ele faz a licitação e disponibiliza a Ata para estados e municípios aderirem.

As especificações técnicas foram elaboradas numa parceria entre FNDE, Inmetro, Indústria e UNB.

Uma vez viabilizada a primeira versão do Ônibus Rural Escolar e após as primeiras aquisições pelos municípios, os pesquisadores voltaram a campo. A aceitação foi bem abrangente. Também foi levantado se havia necessidade de adaptações no projeto. Um exemplo interessante é que muitos motoristas adaptavam um farol na traseira. Os pesquisadores descobriram o porquê disso: para permitir fazer manobras à noite. Para dar ré, é necessário enxergar o que há atrás. Pode ser uma árvore, um pedaço de pau, um curral, ou qualquer outra coisa. A legislação brasileira nem permitia isso. Mas esse feedback motivou a mudança na legislação brasileira junto ao DENATRAN e o farol traseiro foi incorporado na versão seguinte.

Em termos de inovação, podemos dizer que temos a inovação de produto: um novo ônibus. A inovação de arranjo colaborativo: o programa caminho da escola. Uma

inovação em serviço: modo de compra pública interfederativa por meio do registro de preço.

Em 2012, o caminho da escola adquiriu 40% da produção nacional de ônibus. Hoje a própria indústria é que propõe inovações técnicas – os fornecedores competem por inovação.

Caso 2

A segunda história é a do desafio sustentabilidade, do MEC. Esse desafio deu contornos práticos a um programa de inovação no MEC que objetivou melhorar a qualidade do gasto público nas IFES. Nesse caso, houve um papel fundamental de um empreendedor público. Eu estive com esse empreendedor, que na época dos fatos atuava como SUB Secretário de Orçamento e finanças do MEC. Vou chama-lo de Paulo para preservar sua identidade. Para entender melhor a estrutura do MEC, abaixo do gabinete do ministro estão as secretarias e subsecretarias. Portanto, esse empreendedor ocupava o 3º. Nível hierárquico no MEC.

A história foi a seguinte. Em 2013 o governo federal lançou o projeto Esplanada Sustentável. Todos os ministérios deveriam reduzir as suas despesas com manutenção em 10% em relação ao ano anterior. Nessas despesas incluem-se energia, água, manutenção predial, locação de veículos, locação de imóveis, etc.

Todos os ministérios deviam adotar esse plano, inclusive o MEC. O problema é que, quando se fala em MEC, incluem-se aí todo o conjunto de autarquias ligadas ao MEC, que inclui todas as universidades federais e todos os institutos federais de educação tecnológica. A ordem era para que todas essas entidades reduzissem em 10% o consumo de manutenção. Quem era cobrado era o Paulo, que era o subsecretário de orçamento, mas quem gastava na ponta eram as IFES.

Diante disso, Paulo se viu numa situação difícil. Repassar simplesmente para as IFES a ordem de reduzir despesas era inviável. Todas estavam ainda num processo de expansão, com novos prédios. Como é que elas iriam reduzir em 10% as despesas com manutenção?

Nesse período, Paulo estava cursando o programa de mestrado profissional em administração pública da UFLA. Ele participava de uma turma in company criada para atender a funcionários públicos federais, especialmente do MEC. No mestrado, Paulo teve contato com o crowdstorming. Normalmente, nós conhecemos e praticamos muito o brainstorming. No entanto, o brainstorming era inviável para conhecer as possíveis ideias de instituições tão distantes de Brasília. Eram 1700.000 alunos, 200.000 professores, 200.000 técnicos. Ou seja, havia um público afetado de 2.000.000 de pessoas. A decisão foi trabalhar diretamente com essas pessoas para que delas viessem as soluções para reduzir o consumo de manutenção das IFES.

Para isso, foi criado o Desafio da Sustentabilidade. Ele focava em 2 conjuntos de gastos: água e energia. Nessa época, o consumo de água e energia era de ½ bilhão de reais ano. Foi estruturado em 4 fases, a saber:

(1) identificação de soluções inovadoras por meio de consulta pública – com o lançamento de dois desafios: como reduzir os gastos com o consumo de água e como reduzir os gastos com o consumo de energia nas instituições de ensino – 13.000 participantes com 18.000 ideias. Foi alocado R\$8.000.000,00 para premiar as melhores ideias e a Universidade mais engajada – para a premiação, elaborou-se um mecanismo de gameficação, onde as melhores ideias eram votadas pelos próprios participantes.

(2) recomendação às IFEs para implementação dessas soluções – foi publicada uma cartilha com 120 ideias.

(3) avaliação periódica da obtenção de resultados – em 2015 foi feita uma avaliação. Diversas inovações foram colocadas em prática e geraram resultados positivos que foram publicados no site do MEC.

(4) estímulo e acompanhamento da implementação projetos inovadores de alto impacto para eficiência do gasto público¹.

Ligando os Pontos

Vou tomar emprestado de um estudioso da inovação do setor público – Christian Bason, 4 categorias para caracterizar os casos que eu mencionei. Podemos chama-las de 4 Cs da inovação no setor público: Consciência; capacidade, co-criação e coragem.

Consciência é tomar conhecimento. A falta de conhecimento sobre o que é inovação e o que a inovação significa para a prática organizacional – não promovendo reflexão sobre as próprias práticas – é manter as coisas da forma como elas estão. Tomar conhecimento é conhecer a sua responsabilidade, inclusive conhecendo melhor o contexto e as dificuldades de prestação do serviço público, como foi o caso do FNDE, quando decidiu conhecer a realidade do transporte escolar rural no Brasil e amadureceu uma consciência de responsabilidade na mudança do cenário que se apresentava.

Capacidade pode ser pensada como uma pirâmide com as condições políticas e institucionais no topo e o dia-a-dia de práticas dentro da organização – pessoas e cultura – na base (BASON). Isso oferece aos gestores compreender e melhorar a capacidade para inovar. No caso do desafio sustentabilidade, essa tarefa foi canalizada pelo subsecretário do MEC, o qual foi capaz de perceber a oportunidade do ambiente e conduzir a organização interna, rompendo a rigidez burocrática e assumindo muitas vezes um risco calculado.

Co-criação é engajar potenciais parceiros e os usuários finais do serviço para construir soluções de modo conjunto. Está cada vez mais evidente de que a inovação não ocorre apenas por meio de uma única mente brilhante. É preciso dialogar, convencer, escutar,

¹ <http://desafiodasustentabilidade.mec.gov.br/>

aprender, contar com, repartir... Todas feitas em conjunto. No caso do ônibus, isso estava presente desde as pesquisas nos municípios, inclusive com imersão no campo para compreender as dificuldades não por uma visão própria, mas pela percepção do usuário final. A busca de soluções também envolveu representantes diversos e de maneira colaborativa: o FNDE, o INMETRO, os pesquisadores e a indústria.

A co-criação também se manifesta no caso do desafio sustentabilidade, com a chamada pública de soluções. A busca pela aplicação da solução inovadora passa pelo lançamento do desafio para as pessoas. São elas que apresentam as soluções, que depois de selecionadas, passam a compor um manual de práticas inovadoras compartilhado em todo o país, com impactos significativos na qualidade do gasto público.

Por último, a coragem. Inovar envolve risco. No setor privado o risco é inerente às atividades, mas no setor público o erro pode ter consequências muito negativas, especialmente para o agente público que canaliza os esforços empreendedores. No direito privado, você pode fazer tudo o que a lei não proíbe. No direito público você só pode fazer aquilo que está escrito na Lei. O Paulo viveu um momento chave. A publicação do edital do desafio sustentabilidade. Tratava-se de um concurso, mas concurso é para premiar o melhor e no sistema de gameificação que foi criado não necessariamente premiaria o melhor e sim o mais votado. O ministro não deu aval para a publicação do edital. Nesse ponto, o Paulo decidiu assinar e mandar para o diário oficial. Quando o ministro percebeu, a iniciativa já estava gerando mídia positiva para o Ministério. Foi o momento da crise hídrica em São Paulo. O subsecretário do MEC foi corajoso, pois levou adiante um projeto em que acreditava, mesmo que no início não houvesse recebido o aval do ministro.

O que fica

Eu gosto de pedalar. Além de ser um exercício físico excelente, o ciclismo proporciona muitas coisas boas. Uma das que mais me empolgam é a possibilidade de passar por um caminho que ainda não passei. Isso permite explorar novos horizontes, descobrir uma emoção nova, compartilhar experiências com os colegas e se apoiar neles quando é preciso e construir soluções colaborativas, quando, por exemplo, estouramos uma corrente ou furamos pela quinta vez o pneu e os materiais de reparos já se esgotaram. Se preparar para enfrentar os caminhos mais difíceis, inspecionando a bike com antecedência e separando as ferramentas, a hidratação e as barras de cereais. Conviver com o risco, mas minimizá-lo com conhecimento e preparo.

Essas e outras situações me fazem pensar que pedalar pode ser uma metáfora apropriada para a inovação, especialmente a inovação no setor público. Sair rotina e pensar de forma inovativa no trabalho pode ser parecido com sair da zona de conforto do sofá e sofrer em cima do selim da bike, debaixo do sol escaldante, com uma montanha que parece intransponível na sua frente. Experimentar isso nos faz adquirir consciência de que a angústia e o estresse causados por sair da zona de conforto são recompensadores e de que colaborar com o outro nos ajuda a atingir nossos próprios objetivos. São situações que só podem ser vividas se forem praticadas.

Finalizando, há um poeta espanhol, Antônio Machado, que escreveu umas palavras que a mim parecem fazer muito sentido para representar a inovação na prática. Eu traduzi assim as palavras do poeta:

Caminhante, são suas pegadas,
a estrada e nada mais;
Caminhante, não há caminho,
O caminho se faz ao caminhar.
Ao caminhar, se faz o caminho,
e olhando para trás
você vê o caminho que nunca
voltará a ser novamente pisado.