

Graduação Pós-Graduação

ORIENTAÇÃO PARA INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

BRASILEIRA: um ensaio teórico

**Evellyn Delgado Abelha,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
evellyn.delgado@ufms.br**

**Filipe Quevedo Pires de Oliveira e Silva,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
quevedo.silva@ufms.br**

RESUMO

Modelos de gestão e inovação mostram-se vitais na condução das complexas e multisetoriais atividades do Estado. Este ensaio teórico aborda a orientação para inovação dentro das premissas da nova administração pública, baseada no gerencialismo. O objetivo é identificar se há no modelo gerencial brasileiro, proposto e iniciado em meados de 1990, pontos convergentes para a inovação no serviço público. Para isso foi feita uma pesquisa bibliográfica a fim de levantar as bases, conceitos e características tanto do gerencialismo quanto da inovação. Foi feita uma busca por atributos de inovação no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e na emenda constitucional da reforma administrativa (EC 19/1998). Como resultado, as discussões apontaram que existem quesitos explícitos e implícitos de inovação no setor público brasileiro com base no gerencialismo. No entanto, algumas limitações foram levantadas, entre elas a falta de detalhamento, sobre inovação, nos documentos base da reforma gerencial.

Palavras-chave: Gerencialismo; Inovação; Nova Administração Pública.

A administração pública brasileira é marcada por três modelos de gestão: patrimonial, burocrático e gerencial. Este último nasceu na década de 1990, com a proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso. A ideia principal da reforma da administração pública gerencial era aplicar, no setor público, as práticas do gerencialismo originadas no setor privado a fim de melhorar a eficiência. Trata-se de prover os serviços públicos como um negócio, com a inserção da lógica empresarial (PAULA, 2005).

Dentro dessa perspectiva de transpor práticas empresariais para a administração do Estado, alguns conceitos e ferramentas privados também tiveram sua importância reconhecida no serviço público, entre eles a inovação. Para Damanpour (1991), as organizações, sejam elas de qualquer tipo, adotam inovações para fazer frente às mudanças em seus ambientes externos e internos. Por estar inserido em um contexto dinâmico, nota-se a importância da inovação no Estado, visto a complexidade de suas demandas.

Segundo Rogers (1995 apud El-Gohary, 2011, p. 1258) inovação é "uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção". No nível organizacional, Damanpour e Schneider (2009, p. 496) destacam que "os pesquisadores geralmente definem inovação como o desenvolvimento (geração) e/ou uso (adoção) de novas ideias ou comportamentos".

Estudos - principalmente de Zaltman, Duncan e Holbek (na obra *Innovations and Organizations* de 1973) - mostram que as inovações possuem atributos específicos. Damanpour e Schneider (2009) e Vagnani e Volpe (2017) citaram em suas pesquisas tais características inseridas na referida obra, entre elas: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, observabilidade e experimentabilidade, além de custo e impacto. Os trabalhos dos dois autores revelam que os atributos das inovações têm influência nas decisões gerenciais sobre a adoção de inovações nas organizações.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo identificar dentre as características do gerencialismo, no campo da administração, aquelas que convergem com a orientação para inovação de acordo com os atributos elencados pelos autores utilizado neste ensaio.

Foi feito um ensaio teórico, utilizando uma revisão da literatura com pesquisa bibliográfica, baseada em autores que discorrem sobre gerencialismo e inovação. Primeiramente, é apresentado um panorama geral das bases da administração pública gerencial no mundo, depois, apresenta-se o movimento do gerencialismo no Brasil. Por fim, aborda-se as definições gerais sobre orientação para inovação e sua importância no setor público. É feita

uma busca por elementos de inovação no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e na emenda constitucional da reforma administrativa (EC 19/1998).

Conforme a revisão de literatura deste ensaio, o modelo gerencial adotado na administração pública brasileira, na década de 1990, guarda certa afinidade de ideias e aponta alguns pontos de convergência com a orientação para inovação. Quando se leva em consideração o próprio advento da nova administração pública brasileira, pode-se considerá-la, por si só, uma inovação - à medida que inovação possa ser definida como “a adoção de um dispositivo, sistema, política, programa, processo gerado ou adquirido externamente, produto ou serviço que é novo para a organização adotante” (DAMANPOUR, 1991, p. 556).

Autores como Pollitt e Bouckaert (2011), corroboram a correlação entre inovação no setor público e os movimentos de reforma da administração. Sobretudo as ideias inovadoras mostram-se mais ligadas às reformas gerenciais. A própria influência do movimento reinventando o governo, de Osborne e Gaebler, sinaliza um ponto para a inovação, já que trata do empreendedorismo governamental.

Contudo, quando a orientação para inovação passa para a ótica dos conteúdos base da reforma gerencial brasileira (PDRAE e EC 19/98), é possível enxergar limitações. Uma delas com relação à explicitação clara do incentivo à inovação. No PDRAE, a palavra inovação aparece apenas duas vezes, citada de maneira genérica.

De forma implícita, pode-se deduzir que é necessário inovação, já que muitas das práticas anteriores da administração públicas seriam alteradas, pois o atingimento da excelência, nos moldes da iniciativa privada, requer investimento em inovação.

Porém, estudos de Damanpour e Schneider (2009, p. 511) revelaram que “as características da inovação aumentam a previsibilidade da adoção da inovação, além da influência de fatores ambientais e organizacionais”. Cavalcante e Cunha (2017) também complementam esse ponto, levantado por Damanpour, quando afirmam que a necessidade de mudança e inovação é particularmente próspera “a partir do momento em que se teoriza mais solidamente acerca do caráter inovador das organizações públicas, numa perspectiva sistêmica” (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 23).

Neste ensaio teórico buscou-se identificar se há elementos de orientação para inovação no modelo gerencial de Administração Pública brasileira, adotado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Por meio dos autores que compõem a base teórica deste ensaio, é possível observar que existem sim quesitos explícitos e implícitos no que diz respeito à

inovação no setor público brasileiro.

É notório que a reforma da administração pública gerencial pode ser considerada uma inovação, devido ao seu caráter de novidade e à proposta de avanço em práticas, programas, projetos e processos já existentes. Por mais que não esteja explícito, percebe-se que seu advento permitiu um processo de implantação de melhorias e novas ideias a fim de contribuir para a eficácia, eficiência e efetividade, conforme previsto nas ideias da reforma gerencial.

Porém, as ideias e características da inovação não estão muito claras quando analisadas no bojo dos documentos que deram origem à implantação do gerencialismo. A falta de orientação explícita e sistematizada, conforme sugeriram estudos na área, pode influenciar negativamente a adoção da inovação, pois as características da inovação têm impacto na atuação dos gestores públicos.

Como limitação, este ensaio buscou características da inovação apenas no PDRAE e na Emenda Constitucional 19/98. Estudos futuros podem investigar e analisar outros documentos oficiais que abordem a inovação no serviço público de maneira explícita, condizente com os conceitos abordados pelos autores e pesquisadores do tema.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, R.; BELLÒ, B.; DOWNE, J.; MARTIN, S; Walker, R.M. (2021). The Motivations for the Adoption of Management Innovation by Local Governments and its Performance Effects. **Public Admin Rev**, v. 81, Iss 4, p. 625-637, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13375>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 jun. 21.

_____. **Decreto Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

_____. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/planodiretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 58, p. 29-48, 2007, Brasília. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228/2808>. Acesso em: 5 jun. 2021.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>. Acesso em: 4 jun. 2021

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-gestaodosetorpublico-estrategia&estrutura.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

DAMANPOUR, F. Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. **The Academy of Management Journal**, v. 34, n. 3, p. 555–590, 1991. Disponível em: www.jstor.org/stable/256406. Acesso em: 26 jun. 2021.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, Issue 3, p. 495–522, jul. 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/19/3/495/940076?login=true#>. Acesso em 26 jun. 2021.

OSBORNE, G.; BROWN, K. Managing change and innovation in public service organizations. Oxon: Routledge, 2005. In CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity. 3ª ed. Oxford: Oxford Journal universitário, 2011. In DE VRIES, H.; BEKKERS, V; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Admin**, 94, 146-166, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/labgov/publicacoes/internacionais/38-publicacoes-whatdoes-it-take-to-be-awarded-determinants-of-management-innovation-in-brazil11-6>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ROGERS, E. M. Diffusion of innovations. New York: The Free Press, 1995. In ELGOHARY, H. Factors affecting E-Marketing adoption and implementation in tourism firms: an empirical investigation of Egyptian small tourism organizations. **Tourism Management**, v. 33 n 5, p. 1256-1269, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/251540107_Factors_Affecting_EMarketing_Adoption_and_Implementation_in_Tourism_Firms_An_Empirical_Investigation_of_Egyptian_Small_Tourism_Organisations. Acesso em: 27 jun. 2021.

SANTOS, A. A.; FAZION, C.B.; MEROE, G. P. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. **Caderno de Administração**, v. 5, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9014/6623>. Acesso em 16 jun. 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43. n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250991217_Modelos_organizacionais_e_reformas_da_administracao_publica. Acesso em: 16 jun. 2021.

SILVA, T. S.; LIMA, A. A. T. F. C.; GOMIDE, C. S. A. Inovação na Administração Pública: Um Meta Estudo dos Anais do Enanpad. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 15, n. 1, p. 1-19, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/45048/inovacao-na-administracao-publica--um-meta-estudo-dos-anais-do-enanpad--->. Acesso em: 17 jun. 2021.

VAGNANI, G.; VOLPE, L. Innovation attributes and managers' decisions about the adoption of innovations in organizations: A meta-analytical review. **International Journal of Innovation Studies**, v. 1, Issue 2, p. 107-133, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2096248717300012>. Acesso em: 26 jun. 2021.