



SÉRIE TEXTOS DE DISCUSSÃO CEAG/UnB

002/14

A inovação no Setor Público: uma reflexão

Luiz Guilherme de Oliveira

**Centro de Estudos Avançados de Governo e de
Administração Pública - CEAG**

Brasília

2014



Universidade de Brasília

Reitor Ivan Marques de Toledo Camargo



**Centro de Estudos Avançados de Governo e
Administração Pública**

Coordenador Paulo Carlos Du Pin Calmon

Textos para Discussão (TD)

Inovação no Setor Público: uma reflexão

Luiz Guilherme de Oliveira

**Laboratório de Análise de Políticas Públicas do
CEAG (LAPP/CEAG)**

O Laboratório de Análise de Políticas Públicas do CEAG (LAPP/CEAG) é formado por professores e alunos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE/UnB), Instituto de Ciência Política (IPOL/UnB) e Faculdade de Tecnologia (FT/UnB). Seu objetivo é desenvolver atividades de pesquisa sobre temas relacionados à avaliação e análise de políticas econômicas e sociais. Com esse intuito o grupo apoia o desenvolvimento de pesquisas fundamentadas em diferentes abordagens metodológicas, estimula a elaboração de artigos, dissertações e teses, promove encontros acadêmicos e incentiva a participação de seus pesquisadores em eventos científicos no Brasil e no exterior.

Editor: Luiz Guilherme de Oliveira

Editor Executivo: Mauro G.M.Capelari

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos por pesquisadores do CEAG da Universidade de Brasília (UnB).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do CEAG/UnB.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.ceag.unb.br/ceag/public/biblioteca/index/tema/padrao/tipo/TD>

Inovação no setor público: uma reflexão

Luiz Guilherme de Oliveira¹

2014

¹ Professor da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do CEAG/UnB. O autor agradece os comentários dos pesquisadores Rafael Santana Liberal e Vanessa Cabral. Erros ou equívocos são de responsabilidade do autor.

Inovação no setor público: uma reflexão

Introdução

A importância do setor público na economia tem, ao longo dos anos, se expandido de forma significativa. Mesmo considerando os estilos de ação governamental, mais ou menos intervencionista, o papel central do Estado tende a ser sempre estratégico, sendo ele, Estado, um ator capaz de regular as relações econômicas, suprir as necessidades do cidadão com diversos bens e serviços públicos, entre outras ações. Neste sentido, a geração de inovações no setor público tende a ter um papel estratégico nas ações do Estado, ao permitir uma maior eficiência na sua atividade e possibilitar ganhos crescentes para a sociedade. Entretanto, as reflexões sobre o real dinamismo das inovações no setor público tem atraído, historicamente, poucas reflexões na academia. As explicações para isso passam, necessariamente, pela reflexão sobre o dinamismo da inovação de forma geral, em que a lógica tende a ser fortemente privatista, onde os mecanismos de incentivos ficam centrados na geração de lucros, de forma geral, e na geração de estruturas de mercado de caráter schumpeteriano. O foco deste trabalho é justamente buscar uma reflexão teórica a respeito do dinamismo da inovação no setor público, a partir da consideração sobre quais os seus mecanismos de incentivos, claramente distintos do setor privado. Para isso é importante ter claro o que vem a ser, exatamente, um bem público. Quais suas características e seus limites. Aqui, a observação a respeito dos conceitos de excludência e rivalidade passam a ter um papel central. Também é importante considerar de que forma a literatura internacional tem analisado a questão da inovação no setor público para, a partir daí, buscar criar uma conceitualização mais formal a respeito do tema. Por fim, é importante que a característica do setor público, de elevado espraiamento e capilaridade, seja levada em conta. Assim, se faz necessária a criação de uma tipologia, e gradação, a respeito do que vem a ser inovação no setor público.

Referencial teórico

O processo de expansão do capitalismo passa necessariamente pela análise da trajetória das inovações, em especial, tecnológicas. São várias as interpretações da evolução do capitalismo que se apoiam na perspectiva de que os ganhos advindos da inovação é que permitem o processo de acúmulo e posterior expansão das empresas. Autores seminais, como Smith e Marx, já chamavam a atenção para os ganhos proporcionados pela dinâmica técnica. Posteriormente Schumpeter, e sua análise a partir dos ciclos de expansão de Kondratieff, chama a atenção para a dinâmica da inovação e sua relação com a expansão cíclica do capital. Atualmente, a discussão está centrada nos autores caracterizados como evolucionistas e neoschumpeterianos como Hodgson, Machulup, Freeman, Nelson, Winter, Lundvall, Dosi, Edquist, Malerba entre outros; mesmo autores focados na discussão de economia política, exemplo de Arrighi, chamam a atenção para a importância da evolução técnica

(inovação) para as expansões cíclicas do sistema capitalista.

De todo modo, o principal autor utilizado para a compreensão da conceitualização da inovação é Schumpeter. O conceito schumpeteriano de inovação buscar captar as inovações, de fato, com algum impacto positivo para a conjuntura sócio-econômica considerando inovações de processo, produto, novos materiais entre outros aspectos.

Uma aspecto “árido” na pesquisa sobre inovação esta relacionado sobre as formas de aferição sobre o que é inovação de fato. Neste sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu a partir de 2000 uma série de manuais denominados de “Família Frascati” que buscam delinear vários dos fatores relacionados a atividade científicas, tecnológicas e inovativas. Deste conjunto de trabalhos, o de maior relevância é o “Manual de Oslo” que define inovação, dentro de uma visão estritamente schumpeteriana, como: “um produto novo ou significativamente melhorado, ou em processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, pág. 55).

Autores como Hodgson (1993), em sua análise da obra de Schumpeter, chamam a atenção para a importância dada pelo autor para os mecanismos de incentivos que induzem o “empresário schumpeteriano” a adotar posturas empreendedoras na sua busca contínua pelo lucro. Segundo Hodgson, a abordagem schumpeteriana coloca no centro da discussão os mecanismos claros de incentivos, neste caso o lucro, para o empreendedor. Desta forma destaca-se a necessidade de incentivos capazes de atenuarem o risco inerente ao processo inovador e é possível afirmar que a inovação só ocorrerá se os mecanismos de incentivos forem claros, independente do que se possam chamar de incentivos.

Para além da inovação schumpeteriana: a inovação no Setor Público²

Como visto anteriormente, a percepção sobre inovação sempre este presente na literatura econômicas desde os fisiocratas. Entretanto, é com Schumpeter (1911, 1939, 1942) que a temática passa a ter importância central na análise da dinâmica

² Um agradecimento especial às contribuições de Marcos Moraes Sousa (Instituto Tecnológico de Goiás) e a Michele Rilany Rodrigues Machado (Universidade Federal de Goiás)

capitalista. A abordagem schumpeteriana deposita na dinâmica tecnológica a responsabilidade sobre a expansão, ou retração do capitalismo. Sua lógica passa pelo conceito de permanente “destruição criadora” presente no sistema capitalista

Aqui faz-se necessário ressaltar a diferenciação, para o autor, entre invenção e inovação. A invenção só é enxergada como inovação se for levada à prática, ou seja, a invenção sem uma “utilidade prática” não pode ser considerada como inovação, pois não terá o aval do mercado. Por outro lado, as inovações não são necessariamente originadas de invenções, elas podem ser fruto de adaptações de processos já existentes, ou ainda em adequações na sua utilidade de determinado produto em outro segmento de mercado (só para citar um exemplo). De todo modo, as opções de combinações entre a utilidade e aplicação de processos, equipamentos, práticas organizacionais/comportamentais que geram inovações são elevadas. Por fim, é importante ressaltar que o agente econômico que busca a geração de inovações visa, em última análise, a geração de uma estrutura de mercado que possibilite um ganho extraordinário. É nesta lógica que repousa a essência dos mecanismos de incentivos, que funcionam, por sua vez, como mecanismos indutores do processo inovador. Inicialmente, a abordagem schumpeteriana considera a firma como o locus, e o lucro o principal incentivo das inovações. Entretanto, conforme afirma Halvorsen (2005) este conceito tem sido constantemente ampliado. Atualmente, a lógica inovativa considera também a dinâmica de inovação no setor público e nas áreas sociais.

É certo que no caso das inovações no setor público algumas especificidades, que caracterizam fortemente o ambiente deste setor, devem ser destacadas. Inicialmente, os aspectos relacionados a legalidade e impessoabilidade são mais presentes no setor público do que no setor privado, sujeitos, muitas vezes, a estruturas administrativas familiares. Outro elemento importante, e característico do setor público, é sua rigidez estrutural, a qual é muito menos propensa a adequações do que no setor privado. O aspecto orçamentário, e de sua execução, também merece destaque, diferente do setor privado, onde o limite orçamentário é apresentado e executado. No setor público os custos transacionais tendem a ser elevados, o que acaba por dificultar a sua plena execução. É importante ressaltar que não cabe aqui apresentar e discutir a necessidade e a lógica, ou não, de uma estrutura administrativa burocrática, no sentido weberiano do termo, mas sim caracterizar e explicitar sua existência.

De todo modo, a análise do processo de inovação passa pela lógica dos mecanismos de incentivos. No caso do setor privado, os incentivos diretos, e bastante óbvios, estão relacionados a ganhos de competitividade que podem, em última análise, reverter em lucro para a firma. Ao mudar o foco de análise para o setor público é importante ter claro que os incentivos continuam a existir porém eles não são exatamente os mesmos. Se no setor privado a lógica dos incentivos, na maioria dos casos, se dá em função do lucro, no setor público os incentivos são menos claros e, com certeza, bastante tênues, o que torna a discussão - inovação no setor público - bastante árdua. É possível afirmar que a literatura negligenciou, durante algum tempo, a inovação no setor público. O trabalho seminal de Nelson e Yates (1978) busca, em parte, suprir esta negligência. Para os autores existem diferenças importantes entre os setores público e privado que devem ser ressaltadas. O setor público envolve elementos menos diretos e objetivos do que a inovação no setor privado, onde a lógica pelo lucro prevalece. Para a inovação no setor público elementos como “retorno social” e “ganhos para a sociedade” precisam estar presentes.

É certo que o setor público possui um caráter bastante peculiar e até certo ponto dual, afinal o papel do Estado em uma sociedade contemporânea é amplo. Pode-se observar o Estado como um agente facilitador e indutor da atividade privada, assim tem-se claro que o setor público possui um importante papel ao formular as leis, as políticas e as próprias organizações públicas como uma parte importante do ambiente que molda as atividades do setor privado (NELSON e WINTER, 2005). Neste caso, o Estado não é o agente inovador mas sim o facilitador da inovação. Por outro lado, o Estado é ele mesmo um agente econômico de peso, que atua não só em áreas típicas de ação pública mas também em áreas consideradas de caráter social, além de áreas estratégicas e importantes para a atividade econômica do país. Neste segundo caso, o Estado é o agente inovador e responsável pela inovação. No caso específico deste trabalho a lente sobre o papel do Estado recai sobre a segunda opção, ou seja, sobre o Estado inovador e senhor da ação inovadora. Assim, deve-se analisar o conceito de inovação para o setor público. Para Halvorsen (2005) este conceito deve ser visto por uma lente mais ampla que abrange a seguinte tipologia:

- inovação de serviço;
- inovação de processo;
- inovação administrativa e organizacional;

- inovação do sistema;
- inovação de concepção (nova missão, visão, objetivos, estratégias); e
- mudança radical de racionalidade.

É interessante considerar quais os tipos de produtos oferecidos pelo setor público. Neste sentido, a caracterização de bens públicos, semipúblicos e privados, a partir do critério de excludência e rivalidade, passa a ser um caminho plausível para a análise do processo inovador dentro do setor público. Assim, podemos, a partir de uma rápida simplificação, considerar que os bens públicos puros (aqueles em que a rivalidade é baixa, ou nenhuma, e a excludência é ausente) tende a ser menos inovador que os bens semipúblicos (onde a rivalidade está presente, assim como a excludência, em menor proporção).

Desta forma, os setores da economia onde estão presentes empresas públicas, competindo no mercado com empresas privadas, tende a ser mais inovador do que setores onde o Estado trabalha isoladamente. Um exemplo é o setor financeiro, em que o Estado oferece produtos e serviços competindo com o setor privado, esta competição leva a empresa pública a inovar no sentido de buscar maior nível de competitividade. Por outro lado, em mercados em que o Estado trabalha sem a pressão da competição com o setor privado ele, Estado, tende a ser menos inovador. Entretanto, mesmo em setores em que o Estado é rival do setor privado mas a questão de excludência é bastante presente, exemplo no Brasil do Sistema Único de Saúde (SUS), a capacidade de inovação por parte do setor público é bastante reduzida.

Assim, embora a competição seja um forte indutor à inovação ela não é o único elemento capaz de explicar o fenômeno “inovação no setor público”. De todo modo, vários segmentos de ação do Estado tendem a ser ausentes de competição (bens públicos puros), sendo um exemplo o judiciário. Nestes casos os incentivos passam por outros canais, que não a racionalidade utilitarista, como por exemplo: altruísmo, aspectos morais e éticos (comuns ao cidadão comum ou do ethos do servidor público) entre outros.

Como visto anteriormente, “inovações de concepção” devem ser consideradas como inovação importantes, em especial para o setor público. Neste sentido, novas formas de gestão organizacional como o “new public management” ganham importância significativa (HALVORSEN, 2005; HAUKNES, 2005) podendo

inclusive explicar, em parte, os processos de expansão capitalista nos países latino-americanos.

Recentemente, vários trabalhos tem sido desenvolvidos, em especial nos países nórdicos, sobre inovação no setor público, obviamente que a temática “inovação no setor público” é mais pertinente nos países onde, tradicionalmente, o setor público esta mais presente. Abaixo, quadro 1, está elencado alguns trabalhos importantes sobre a temática inovação no setor público:

Quadro 1 – Alguns trabalhos sobre inovações no setor público

<p>BANDZEVICIENE, R; DIRZYTE, A; DAUDERYYS, V. <i>Innovation in social services for the elderly</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>BUCKLEY, J; LINEHAN, C. <i>Innovation in the provision of home help services in the Southern Health Board area</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>CONSIDINE, M. <i>Personal retirement savings accounts</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>CUNNINGHAM, P. <i>Innovation in the public health sector: A case study analysis</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>GODØ, H; RØSTE, R.; BROCH, M. <i>Innovation in home based services for the elderly</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>GOÑI, M. G. <i>The adoption of innovations of different nature at a public hospital in Spain</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. <i>On the differences between public and private sector innovation</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>HAUKNES, J. Some thoughts about innovation in the public and private sector compared. In HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. <i>On the differences between public and private sector innovation</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>KOCH, P.; CUNNINGHAM, P.; SCHWABSKY, N.; HAUKNES, J. <i>Innovation in the public sector: Summary and Policy Recommendations</i>. NIFU STEP: Oslo 2006.</p> <p>NORGREN, L.; LARSEN, K. <i>Hospital-managed advanced care of children in their homes: a new type of health care for seriously ill children</i>. NIFU STEP: Oslo 2005.</p> <p>RØSTE, R.; MILES, I. Differences between public and private sector innovation. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. <i>On the differences between public and private sector innovation</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p> <p>SCHWABSKY, N; VIGODA-GADOT, E; SHOHAM, A; RUVIO, A. <i>Innovation in social services: regional resource centers of special education, Israel</i>. NIFU STEP: Oslo, 2005.</p>
--

Conclusão

É importante ter clareza que inovação, em especial no setor público, possui dinâmicas bastante distintas do conceito de mudança. A partir do momento em que se adota o conceito de mudança, pura e simples, como um aspecto determinante para inovação, o universo amostral passa a ser “sujo”. Este universo amostral “sujo” acaba por induzir, de forma equivocada, a interpretação sobre a dinâmica da inovação no setor público, muito menor do que a princípio possa parecer. As consequências destas distorção são importantes. Em economias emergentes, como a brasileira, onde o Estado possui um importante papel indutor de crescimento e desenvolvimento, é importante ter a dimensão exata sobre a capacidade deste Estado em pensar, e aplicar, novas formas de execução de ações públicas, preferencialmente inovadoras de fato. A ineficiência, ou visão e interpretação equivocada sobre a qualidade da ação pública, acaba por gerar um descasamento cada vez maior entre os valores monetários investidos pelo Estado e os resultados apresentados para a sociedade. Este descasamento acaba por gerar uma quebra de expectativas da sociedade, em relação a ação do poder público, que pode se materializar em um crescente descrédito da sociedade frente ao Estado.

REFERÊNCIAS

FREEMAN, C.; SOETE, L. *A economia da inovação industrial*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; HAUKNES, J. Some thoughts about innovation in the public and private sector compared. In HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. On the differences between public and private sector innovation. NIFU STEP: Oslo, 2005.

KOCH, P.; CUNNINGHAM, P.; SCHWABSKY, N.; HAUKNES, J. *Innovation in the public sector: Summary and Policy Recommendations*. NIFU STEP: Oslo 2006.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2005.

NELSON, R. & YATES. *Innovation and Implementation in Public Organizations*.

Lexington Books: New York, 1978.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. Capitalism, socialism and democracy. New York: Harper Perennial
Modern