

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: O RELATO DE UMA PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR:
THE REPORT OF A PRACTICE OF SOCIAL PARTICIPATION

Rodrigo Belmonte da Silva

*Universidad Nacional de Misiones, Argentina
Instituto Federal Farroupilha, RS, Brasil
E-mail: rodrigo.silva@iffarroupilha.edu.br*

Renato Bolzan

*Instituto Federal Farroupilha, RS, Brasil
E-mail: gabinete@jaguari.rs.gov.br*

Recebido em: 05.12.2018 – Aceito em: 29.07.2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2526629235919>

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o processo de construção de uma prática social, o Plano Plurianual Municipal (gestão 2013/2017) do município de Jaguari, região centro do Rio Grande do Sul. Além do detalhamento do processo, o trabalho revelou as demandas da comunidade local, no momento de sua validação, como resultado da prática democrática. A pesquisa caracterizou-se como um estudo descritivo, tendo no método de coleta de dados a observação participante. Os resultados revelam um método teórico construído com base nas técnicas ZOPP e METAPLAN, tendo a participação social como princípio norteador. A inovação no setor público é classificada como governança e integrativa, uma vez que está baseada na novidade do processo de construção em si, promovendo um espaço de debate democrático, onde o próprio cliente, no caso o cidadão, é co-criador da política pública local. As demandas prioritárias de infraestrutura, social, econômica e gestão apontadas foram, respectivamente: melhorias das estradas, investimentos em saúde, incentivo ao turismo e agroindústrias e melhoria do parque de máquinas. O estudo contribuiu sob o ponto de vista teórico e prático: no primeiro, criando e validando uma ferramenta organizacional inovadora para a elaboração de planos participativos; e, no segundo, evidenciando as principais demandas da comunidade local, assim auxiliando para estabelecer um vínculo democrático com o setor público.

Palavras-Chave: Inovação no setor público; Planejamento participativo; Desenvolvimento local; Gestão pública municipal; Participação social.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the process of construction of a social practice, the Municipal Pluriannual Plan (management 2013/2017) of the municipality of Jaguari, central region of Rio Grande do Sul. In addition to detailing the process, the work revealed the local community, at the time of its validation, as a result of democratic practice. The research was characterized as a descriptive study, having in the method of data collection, participant observation. The results reveal a theoretical method based on ZOPP and METAPLAN techniques, with social participation as guiding principle. Innovation in the public sector has been classified as governance and integrative, since it is based on the novelty of the construction process itself, promoting a space for democratic debate, where the client, in the case of the citizen, is a co-creator of local public policy. The priority demands of infrastructure, social, economic and management were: road improvements, investments in health, tourism and agribusiness incentives, and improvement of the machinery fleet. The study contributed from a theoretical and practical point of view. In the theoretical aspect, creating and validating an innovative organizational tool for the elaboration of participative plans and, from the practical point of view, evidenced the main demands of the local community, helping to establish a democratic link with the public sector.

Keywords: *Innovation in the public sector; Participative planning; Local development; Municipal public management; Social Participation.*

1. INTRODUÇÃO

No contexto histórico recente, após o processo de redemocratização do Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, identificam-se dois modelos de gestão pública, ambos com a intenção de tornar o país mais aberto às necessidades dos cidadãos: um modelo gerencial e outro social (De Paula, 2005).

O primeiro tem o foco em questões gerenciais, constituído nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso durante a década de 90. Já o segundo apresentou, pelos doze anos seguintes, nos governos do Partido dos Trabalhadores, uma vertente social. Considerando isto, podem-se citar os conselhos gestores, orçamentos participativos que se caracterizam pela inserção da população menos favorecida nos processos decisórios. De Paula (2005) conclui que os dois caminhos têm em comum o discurso de um novo modelo de gestão pública que amplia a democracia no país.

O que há de evidente é que a maioria dos processos gerenciais está no modelo burocrático, e a gestão pública do Brasil, desde a esfera federal até a municipal, necessita de impulsionadores para, de fato, garantir tanto a eficiência das instituições, quanto a saída de um modelo pseudodemocrático e centralizador. Nesse contexto, a inovação traz à luz possibilidades de alavancar o setor público, assim como contribui no contexto organizacional no setor privado.

Considera-se inovação, na gestão pública, todas as formas (de tecnologia, métodos ou valores) de realizar uma ação de maneira diferente, sem necessariamente ser novidade, para que os resultados dos serviços e produtos aumentem a eficiência de entrega para a população (Mulgan & Albury, 2003; Girardi, 2010; Oliveira, Santana & Gomes, 2014). Diferentemente da sua aplicação no setor privado, no contexto público a inovação abrange práticas, abordagens ou intervenções novas ou adaptadas. Ou, então, pode revelar-se como produtos desenvolvidos para melhorar a situação e/ou solucionar problemas sociais existentes nas instituições, governos, organizações, grupos sociais ou indivíduos (Quebec, 2000). Observa-se que, nesse contexto, há uma aproximação do tema, como o que as vertentes gerencial e social propõem: o fortalecimento da democracia, pois a inovação busca, através da experimentação, o desenvolvimento de tecnologias novas ou adaptadas, focadas na inclusão social; a geração de trabalho e renda; e melhores condições de vida aos cidadãos (Farfus & Rocha, 2007).

Do ponto de vista da participação social, Milani (2008) afirma que o desafio dos governos locais está na necessidade de produzir intercâmbios e acordos entre os atores do espaço. Nesse sentido, a participação social é fundamental para a prática inovadora organizacional no setor público. Pois, a promoção de redes de atores poderá contribuir significativamente na proposição de políticas públicas, não consideradas pelos governantes locais, que auxiliem nas questões do cotidiano de uma comunidade.

Porém, se essa proposta de inovação e participação social é uma *caixa-preta* para o Estado, para os municípios seria ainda pior. Desafios como baixa qualificação de gestão, insolvência financeira, dificuldades em manter um fundo de previdência, além de uma série de questões específicas, demonstram que as cidades formam um enredo de problemas organizacionais. Para uma gestão eficiente e uma busca competente pela interação com a comunidade, instrumentos de mobilização de cidadania instituídos pela Constituição Federal, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além do contrato de gestão, constituem importantes ferramentas de garantia de participação social e avaliação de políticas públicas (Corrêa, 2007).

O instrumento de gestão considerado para análise do trabalho, e que representa essas variáveis, é o PPA (Plano Plurianual), um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo e os caminhos a serem trilhados para viabilizar as metas previstas, para um período de quatro anos (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015).

Diante da relevância desse tema, o artigo propõe analisar o processo de construção de uma prática de participação social (PPA) de Jaguari, município localizado na região centro-oeste do Rio Grande do Sul, realizado na gestão 2013 a 2017. Além de descrever o método processual utilizado pelo município, o trabalho validou a proposta através de audiências públicas com atores locais, propiciando uma coletânea das principais demandas da comunidade. O estudo da experiência possibilita evidenciar a relação entre teoria e prática de inovação e participação social, aplicada à gestão pública num contexto municipal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação no setor público

Um dos precursores do conceito de inovação foi Schumpeter (1934), que defendeu que a economia se impulsiona pelo progresso e pela mudança tecnológica. Porém, o conceito tradicional utilizado pela maioria dos pesquisadores e técnicos da área de gestão da inovação é o do Manual de Oslo (OCDE, 2005).

Para esse referencial, inovação é a implementação de um produto ou serviço, seja novo ou significativamente melhorado/adaptado, ou então um processo ou novo método de marketing. Ou ainda um novo método organizacional de negócios, que contemple novidade/adaptação na organização do local de trabalho ou nas relações internas ou externas. O referido Manual classifica as inovações em quatro grupos: produto, processo, marketing e organizacional.

Sob o ponto de vista público, a inovação apresenta especificidades como a legalidade e a impessoalidade, as quais o diferenciam do setor privado (Oliveira et al., 2014). Outra diferença marcante entre os setores é o tradicionalismo da estrutura organizacional pública, menos propensa a mudanças em curto e médio prazo, além do aspecto financeiro, que apresenta a limitação da execução legal do orçamento. Nelson e Yates (1978) são enfáticos em diferenciar os setores, pois, segundo eles, o público é indireto, já o privado é estimulado pela lucratividade. As-

sim, no meio público, elementos como retorno social e ganhos para a sociedade precisam estar presentes e são alcançados em longo prazo.

Ainda sob essa ótica das diferenças, existe uma crescente conscientização de que muitas inovações acontecem no setor público, embora sejam necessários esforços contundentes para promovê-la, uma vez que está inserida em um contexto econômico e social coletivo. O que se evidencia, portanto, são as dificuldades de um entendimento comum sobre inovação no setor público e a falta de um quadro de referência (Bloch & Bugge, 2013).

Sob o ponto de vista da utilidade, por exemplo, a inovação no setor privado é vista como uma virtude em si mesma, ou seja, tem o fim de fomentar a competitividade em novos mercados e demais classificações, conforme explica o Manual de Oslo (2005). Todavia, no setor público, a inovação sob o aspecto de serviços só existe quando aumenta o valor público, fornecendo bens e serviços públicos, estabelecendo eficiência coletiva e criando regras e propósitos coletivos (Hartley, 2005).

É nesse sentido que Halvorsen (2005) afirma que a inovação pública necessita de um olhar particular, propondo, assim, uma classificação diferente do Manual de Oslo (2005). A classificação proposta atende à seguinte tipologia: inovação em serviço; processo; administrativa e organizacional; inovação do sistema; inovação de concepção e mudança radical de racionalidade.

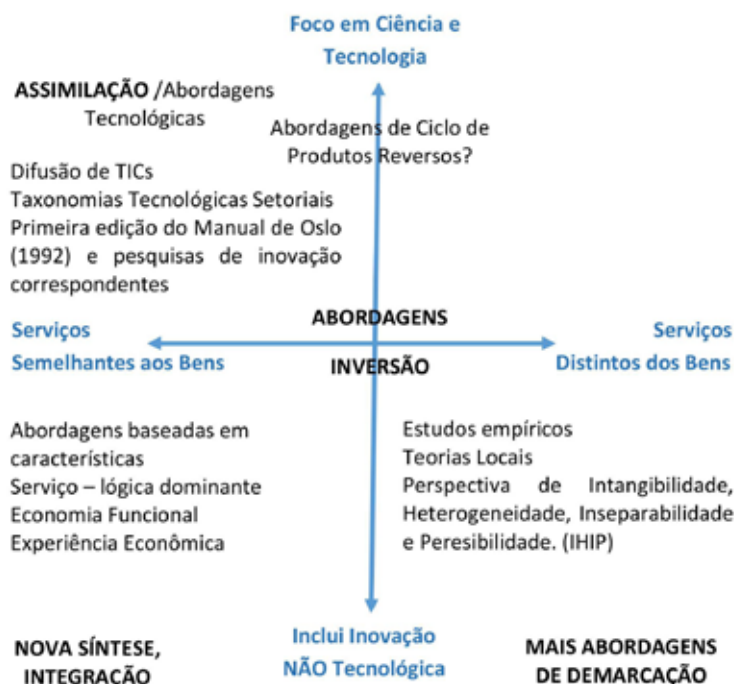
Hartley (2005) traz uma organização conceitual complementar ao reunir tipologias de inovação que, por exemplo, diferem questões tecnológicas das administrativas; serviços e produtos de processos; além de incluir inovações estratégicas e de mercado. Com base nessas questões, o autor propõe a seguinte classificação para inovação no setor público: Inovação de Produto (novos produtos, como instrumentalização de hospitais); Inovação em Serviços (maneiras diferentes de oferecer um serviço, como formulários *on-line*); Inovação em Processos (novas maneiras de gestão, como por exemplo uma reorganização administrativa e um mapeamento de usuários); Inovação em Posicionamento (novos contextos, públicos ou usuários finais, educação para melhor idade); Inovação Estratégica (novas finalidades para a organização, como redes de cidades inteligentes, inovadoras, educadoras); Inovação em Governança (novas formas de participação e cidadania, como conselhos de desenvolvimento tecnológico) e, ainda, Inovação Retórica (nova linguagem e novos conceitos, por exemplo trafegabilidade rotativa para carros leves).

Bloch e Bugge (2013) complementam citando que as inovações devem ser novas para sua organização, embora possam ter sido desenvolvidas por outras pessoas. Elas podem ser o resultado de decisões dentro de sua organização, ou então uma reação a novos regulamentos ou medidas políticas.

Uma abordagem útil ao presente trabalho parece ser a de Djellal, Gallouj e Miles (2013), que realizaram um estudo sobre a integração da inovação em serviços com a inovação em serviços públicos. Os autores se referem a quatro diferentes perspectivas teóricas utilizadas em estudos de inovação em serviços: assimilação, demarcação, inversão e integração/síntese (Figura 1).

O aspecto de *assimilação* refere-se à inovação no serviço industrial. Logo, a comparação é semelhante à inovação de bens, com ênfase aos aspectos tecnológicos, como novas tecnologias de informação ou acesso a serviços públicos, nesse caso. Já a perspectiva *diferenciação* (ou demarcação) concentra-se nos detalhes dos serviços, analogicamente como os serviços de marketing e gestão de operações, além do desenvolvimento de novos serviços. Por outro lado, a perspectiva *inversão* poderia ser vista como a revanche do serviço no setor, ou seja, uma espécie de conhecimento especializado de negócios de serviços, estimulado por consultorias, designs, engenharias, pesquisas e desenvolvimentos de serviços. Em outras palavras, é uma espécie de mudança de conceito em relação aos serviços oferecidos, estimulados por conhecimentos externos. Por fim, a perspectiva *integrativa* (ou síntese), procura fornecer os mesmos quadros analíticos para produtos de bens e serviços, para indústrias de manufatura e serviços, assim como para formas de inovação tanto tecnológicas como não tecnológicas. Esta última perspectiva, particularmente, chama atenção, pois o mundo vê fabricantes como prestadores de serviços e vice-versa. Fazendo uma analogia com o setor público, nota-se que as funções sociais são combinações de produtos e serviços em busca de mudanças tecnológicas ou organizacionais (Djellal, Gallouj, & Miles, 2013).

Figura 1 – Inovação em Serviços: Diferentes Perspectivas Analíticas.



Fonte: Djellal, Gallouj e Miles (2013)

Além da perspectiva de serviços, na ótica pública existe a necessidade de estudar o sistema institucional de maneira sistêmica, suas relações externas, seus processos, para, então, compreender o fenômeno da inovação pública (Roste, 2004).

Considerando que parte das inovações públicas são de origem organizacional, isto é, consistem em mudanças nos processos, estrutura e estratégia, nota-se, portanto, preocupação com a atividade de uma organização no sistema social (Klumb & Hoffmann, 2016). Nesse sentido, faz-se importante promover ambientes inovadores, principalmente no âmbito municipal, que, na maioria das vezes, possui uma aparelhagem administrativa menos qualificada à de uma governança em rede (Hartley, 2005). No mesmo viés, o estudo de Pires et al. (2016) argumenta que a promoção de um ambiente colaborativo no serviço público é diretamente proporcional ao surgimento da criatividade e à geração de novas ideias, trazendo como resultado a inovação.

Sobre a parceria de organizações, cabem as questões relativas à inovação social, que admitem que o processo seja conduzido pelas necessidades da população. Ou seja, os princípios dos serviços públicos devem estimular a inovação. Nessa direção, é possível mencionar as formas cívicas e não mercantis de inovação, envolvendo práticas democráticas, sociais e cívicas, como a participação e a cooperação de todos os atores envolvidos. Gerando, assim, soluções novas

e duradouras para grupos sociais, comunidades ou sociedade em geral (Bignetti, 2011; Djellal & Milles, 2013).

A ciência política aborda esse tema, chamando-o de *inovação colaborativa no setor público* (Sørensen & Torfing, 2012). Além dos resultados em novos produtos e serviços, pode-se perceber outros ganhos intangíveis, como: empatia, confiança, preocupação com a inclusão e igualdade de tratamento sócio-cívicos (Djellal & Milles, 2013). Sobretudo, destaca-se o processo democrático/participativo como fator protagonista no estímulo às pessoas envolvidas e a sociedade, levando em conta o surgimento de novas políticas públicas, serviços e transparência, consequentemente, gerando valor público.

2.2 Democracia e participação social

A Constituição Federal de 1988 inaugura no Brasil uma nova fase democrática. Foi neste período que a democracia participativa se consolidou como um dos princípios fundamentais da República, ampliando a autonomia dos municípios. No poder executivo, por exemplo, o documento magno prevê a participação da comunidade em setores como a seguridade social, saúde e assistência social, educação, cultura, criança e adolescente.

Mas sob o ponto de vista da gestão pública financeira, embora a Constituição não tenha feito referência direta à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante a elaboração e a discussão dos planos e leis orçamentárias, consistindo em um importante estímulo para que governantes e comunidades estejam frente a frente. Vitali (2004) salienta o artigo 29, XII, em que a Lei Orgânica garante cooperação das associações representativas nos planos municipais, princípio este que foi ampliado no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), assim determinando a obrigatoriedade de planos municipais para cidades com mais de 50.000 habitantes. Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2014), a elaboração dos Planos Municipais é condição necessária para os municípios terem acesso aos recursos da União destinados a várias áreas – a saber, educação, saúde, defesa civil, habitação, saneamento e meio ambiente, entre outras.

Sendo assim, a participação social consolidou-se, nos anos 90, como um dos princípios organizativos reconhecidos por agências nacionais e internacionais, para o processo de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Incentivar a participação dos atores políticos e sociais e criar uma rede colaborativa entre eles, com a intenção de informar, propor, im-

plementar e avaliar política públicas, são práticas essenciais em qualquer política pública considerada democrática e progressista (Milani, 2008).

Rocha (2011) afirma que, ideologicamente, ambas as frentes – direita e esquerda – concordam que a democratização de espaços de decisão tem viés positivo, e promoveriam maior autonomia para o Estado. Para os setores de ideologia de esquerda, por exemplo, a criação de espaços deliberativos implicaria a democratização do processo de tomada de decisões em áreas específicas. O desenvolvimento da democracia pressupõe, nesse sentido, o fortalecimento das instituições políticas locais, por viabilizarem a participação dos cidadãos nas decisões públicas, além de acreditarem que o exercício da cidadania educaria os sujeitos, acarretando, conseqüentemente, no desenvolvimento de um conceito cívico, incluindo setores esquecidos e garantindo a redistribuição de renda.

Por sua vez, os setores mais à direita, relacionam a participação com a eficiência e a eficácia da ação pública. Instituir espaços de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões potencializaria a eficiência das ações públicas, neutralizando os interesses corporativos da burocracia e as barganhas clientelistas e possibilitando a adequação das decisões às reais demandas da sociedade e a articulação de maneiras mais efetivas de fiscalização das ações governamentais. A proximidade entre a administração pública e a sociedade civil implicaria maior *accountability* e *responsiveness* (Rocha, 2011).

Independentemente da corrente político-partidário dominante, há o consenso de que é preciso produzir marcos para o intercâmbio e a geração de acordos entre os atores locais e o governo. A promoção de redes locais de atores sobre questões públicas, além da utilização de instrumentos de mobilização de cidadania, dessa forma criando normas e princípios para garantir o apoio institucional, reforça a democracia e diminui, em longo prazo, a imprevisibilidade e a descontinuidade de políticas públicas locais (Milani, 2008). Planos municipais, orçamentos participativos, promoção de conselhos públicos e práticas de governança são alternativas que cabem nesse contexto.

Estabelecidos esses parâmetros teóricos, será apresentado o município em que o instrumento de regulação participativa foi validado; em seguida, será realizada a reflexão pertinente às suas contribuições no contexto da inovação e participação na gestão pública municipal.

2.3 O município em questão

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), o município de Jaguari está localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, pertencendo à microrregião centro-oeste, 395 km distante da capital, Porto Alegre. Sua população é de aproximadamente 11.422 habitantes, destes 57% residem em zona urbana e 43% em zona rural. A população está distribuída em uma área de 673,5 km², assim apresentando uma densidade demográfica de 17,0 hab/km².

Possui Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 19.153,55, ocupando a posição de número 403 no Rio Grande do Sul, em um total de 493 municípios. Com sérios problemas de infraestrutura, Jaguari apresenta apenas 33.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado. Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 319 de 497 (IBGE, 2016).

Possui uma taxa de ocupação populacional de 14,3%, estando na posição 332 dos 497 municípios do Estado. A economia é baseada no setor de serviços e na agricultura de pequenas propriedades, com destaque à agricultura familiar. A cultura do fumo praticamente sustenta o município, com uma participação de 40% do PIB agropecuário, o que representa 25% do total (IBGE, 2016). O município apresenta influência italiana, decorrente da colonização de famílias vindas da Europa no século passado. Segundo dados da Secretaria de Assistência Social, existe na zona rural cerca de 2.100 famílias, destas, 85% possuem até 25 hectares de terra para o cultivo. Outra característica relevante é a existência de um expressivo número de agroindústrias de produção artesanal alimentícia. As pequenas propriedades são formas de agregar renda às famílias rurais.

Jaguari possui clima temperado e relevo acidentado, com entremeado de vales, cerros e chapadas, demonstrando potencial turístico por sua paisagem natural e colonização italiana. As 52 comunidades rurais residentes no interior do município são interligadas por 1.200 km de estradas e divididas em quatro distritos e uma sede urbana. As comunidades interioranas caracterizam-se por preservar sua cultura, sendo comuns festividades religiosas e interação social.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracterizou-se como um estudo descritivo, tendo no método de coleta de dados a observação participante. O estudo descritivo, na ótica de Gil (1999), descreve as características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo relações entre as variáveis. A observação participante, enquanto método de coleta de dados, estabelece uma relação frente a frente en-

tre pesquisador e pesquisados, realizando a comunicação no ambiente natural do cotidiano dos observados. Estes, passam a ser vistos como sujeitos que interagem em uma proposta de estudo específica (Serva & Junior, 1995).

Tendo o poder executivo municipal de Jaguari-RS proposto a intenção de criar um processo participativo, integrando as comunidades rurais ao processo de construção do PPA, os pesquisadores integraram a equipe executora para a elaboração do processo metodológico. A técnica processual foi elaborada por servidores municipais e um consultor terceirizado, auxiliados por pesquisadores/docentes (professores de economia, administração e contabilidade pública) do colegiado do Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública e da pós-graduação – especialização em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, ambos de um Instituto Federal de Educação do município de São Vicente do Sul.

Após a elaboração do método, a validação foi realizada em cinco audiências públicas, previamente comunicadas e organizadas pela prefeitura municipal. Os encontros realizaram-se no interior e na sede urbana do município entre os dias 19 e 24 de maio de 2013. Além da expectativa sobre a eficiência do método empregado, os dados colhidos, na prática, deram origem a um relatório próprio, tendo sido entregues ao gabinete do Prefeito, compondo parte dos documentos públicos que originaram o PPA daquela gestão.

Considerando que a descrição da metodologia do PPA foi o objeto principal do estudo, segue-se seções específicas sobre o método processual e a sua respectiva análise.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Concepção e desenvolvimento da metodologia participativa

Conforme a Constituição Federal, art. 165, o PPA deve ter, como base para sua elaboração, a participação dos cidadãos, na qual se destaca as audiências públicas descentralizadas nominadas de “PPA Participativo”. O documento deve ser elaborado pelo executivo municipal e apreciado pelo legislativo, sempre no primeiro ano de cada mandato, nas esferas federais, estaduais e municipais. É regrado que, para sua elaboração, a comunidade interna e/ou externa tenha a oportunidade de contribuir com sugestões.

O PPA Participativo é uma prática inovadora para o município. Essa iniciativa tem o intuito de fomentar maior interação da comunidade com a administração municipal. Além disso, essa descentralização faz com que os munícipes se sintam valorizados, respeitados e envolvidos no processo de construção do plano para sua cidade.

O processo de elaboração do Planejamento Participativo, em questão, contou com 3 fases (Figura 1), divididas em subfases, na intenção de detalhar e especificar cada etapa. A fase 1, chamada de **Preparação**, contou com 3 subfases: análise da literatura, consulta com especialistas e filtragem dos métodos. Na primeira, realizou-se uma pesquisa teórica sobre o assunto, com a finalidade de estruturar algumas questões-chaves para uma consulta técnica a especialistas sobre metodologias de planejamento participativo e participação democrática. Foram consultados 3 docentes de um Instituto Federal de Educação Tecnológica localizado na cidade próxima de São Vicente do Sul: um doutor em economia na área de desenvolvimento regional; um, na época, mestre em engenharia de produção, especialista em planejamento estratégico público e privado; e um contador com mestrado em administração, especialista em finanças públicas. Os professores são pesquisadores e extensionistas, com experiência comprovada na área de administração pública municipal, além de membros do colegiado do Eixo de Gestão e Negócios do Instituto Federal de Educação Tecnológica, campus São Vicente do Sul. Com base nas entrevistas com os especialistas, definiu-se dois métodos para pesquisa em profundidade e adaptação na construção do modelo: o método *Zielorientiert Project Planung (ZOPP)* e METAPLAN.

O Método *ZOPP*, também conhecido como método de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos, segundo Faquim, Buiatti e Frazão (2018), é uma técnica de planejamento de intervenção social criada e desenvolvida pela Sociedade Alemã de Cooperativa Técnica nos anos 80. A ferramenta foi elaborada com a intenção de sistematizar a escuta de atores comunitários, beneficiados por projetos sociais públicos, garantindo assim a participação democrática do público-chave. Por outro lado, o METAPLAN é uma técnica que nasceu a partir de uma empresa de consultoria franco-alemã em 1972, posteriormente adotado pelo método *ZOPP* como apoio ao processo participativo de discussão no decorrer do processo. Pode ser usada em qualquer circunstância e com qualquer tipo de grupo social, independentemente de classe, nível de conhecimento, grau de instrução, idade ou sexo. É uma forma de planejamento participativo que visa facilitar a comunicação entre indivíduos de diferentes contextos que, através de técnicas de moderação, visualização, problematização e pequenos grupos/equipes de reflexão, por livre indicação, define, através de tarjetas coloridas, quais suas prioridades para cada temática abordada (Brose, 2001).

A fase 2, chamada de **Elaboração**, consistiu em adaptar e validar o método com o auxílio dos especialistas consultados na etapa anterior, desta forma utilizan-

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: O RELATO DE UMA PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

do-os como base de ambos os métodos. Os pesquisadores utilizaram a seguinte questão-chave com o objetivo de estimular os presentes: “quais problemas locais a gestão municipal deve atender?” Depois de a questão ser debatida entre pequenos grupos, os participantes escreveram em tarjetas suas conclusões, que foram separadas nos seguintes eixos: Infraestrutura, Econômico, Social e Gestão. Os pesquisadores/servidores abriam individualmente as tarjetas e esclareciam ao público o significado de cada demanda. Nas situações em que o objetivo não estava claro, o próprio respondente esclarecia com detalhamento. Ao término da reunião, o painel de tarjetas foi fotografado e transcrito em relatório da comissão responsável pelas audiências. O método foi ajustado e aprovado, inicialmente, pelos especialistas após um pequeno teste realizado entre alunos do curso superior de Gestão Pública, sendo, então, liberado para a validação em definitivo junto à comunidade local.

A fase 3, chamada de **Aplicação**, contou com toda a organização e a infraestrutura para sua validação, através da execução do método. A população compareceu de forma significativa, totalizando um público de 262 pessoas, média de 52,4 pessoas por noite, comparado à uma média bem inferior nas reuniões públicas convencionais realizadas pela prefeitura, em turno diurno. Sob esta perspectiva, o público foi considerado satisfatório. Foi montada, na sequência, uma comissão constituída por um oficial administrativo, um contador, um administrador, um assessor técnico de gestão e um consultor de qualidade, que realizaram 5 (cinco) audiências públicas, 4 (quatro) delas em distritos do interior do município e a última no perímetro urbano. O pensamento norteador foi democratizar a participação sem diferenciar, direcionar ou excluir qualquer comunidade. As audiências realizaram-se do dia 19 à 23 de maio de 2013 e tiveram como slogan publicitário: “O futuro de Jaguari é você quem escolhe”. Para fins de transparência, foi divulgada, previamente, a agenda de horários e dias das audiências com ampla divulgação pública em rádios e jornais de circulação da região.

Figura 1 – Modelo de Planejamento Participativo de Jaguari 2013/2017.

Fase 1 – Preparação	Análise da literatura sobre o tema
	Consulta com Especialistas
	Filtragem dos métodos adequados (<i>ZOPP - METAPLAN</i>)
Fase 2 – Elaboração	Definição do modelo teórico base
	Adaptação do modelo
	Análise do método com especialistas
Fase 3 – Aplicação	Validação do Método
	Relatório das Audiências

Fonte: elaborada pelos autores.

Após as reuniões e coleta das demandas, foi realizada a tabulação dos dados e a consequente interpretação de suas informações, sendo entregue na forma de relatório ao Prefeito para que servisse de material de apoio à construção do Plano Plurianual 2014-2017.

Segue, na próxima seção, o detalhamento e a discussão acerca da validação dos dados, bem como uma breve interpretação do material coletado nas audiências.

4.2 Validação do método e contribuições práticas

Em relação ao Método Processual de Elaboração do PPA, proposto e aplicado pelos servidores/pesquisadores, pode-se tecer comentários sob dois aspectos: a inovação e a participação social dos atores envolvidos.

Sobre a classificação da inovação, o Modelo de Participação de Jaguari enquadra-se como uma *Inovação em Governança* (Hartley, 2013), que sugere novos tipos de inclusão social, compartilhamento de responsabilidades do cidadão com o poder público e maior amplitude do engajamento social e, consequentemente, das instituições democráticas. Esse é um caso específico, pois, embora com equipe administrativa reduzida e limitada, buscou-se a parceria com instituições de ensino e pesquisa para elaborar um método peculiar que incluísse as comunidades rurais, que perfazem 50% da população total do município e possuem dificuldade de comunicação com o poder público local, garantindo ampliação do escopo social da ação.

Embora sem um ineditismo, a proposta demonstrou inovação incremental pela proposição de um método participativo próprio, desde a elaboração, com atores e parceiros externos, até a inclusão de um público que naturalmente seria indiferente ao processo. Soma-se a esse fato a ampliação do sistema social, pois o PPA revela seu objetivo principal: viabilizar a ação pública priorizando a participação dos cidadãos locais.

Considerando as abordagens teóricas que alinham a inovação do setor público à área de serviços (Djellal, Gallouj & Miles, 2013; Bloch & Bugge, 2013) é possível concluir que o processo apresentou uma característica interativa. Esta conclusão deve-se ao envolvimento do cliente (cidadão/munícipe) na concepção do serviço. Esse aspecto de co-criação, como hoje é conhecido nos processos de inovação, (Brown, 2010; Djellal, Gallouj & Miles, 2013) promove formas de inovação personalizadas. É nesse sentido que se pode classificar o Modelo de Planejamento Participativo de Jaguari como *integrativo*, no qual os prestadores de serviços (agentes públicos) combinam ou trocam suas funções sociais com os próprios usuários do sistema (cidadãos), em busca de eficiência coletiva e valor público (Djellal, Gallouj & Miles, 2013).

Instituída essa nova forma de conceber políticas e serviços públicos, será possível visualizar novas formas de cidadania, engajamento social e instituições democráticas, compartilhando a responsabilidade do governo com seus representantes legais. Hartley (2005) afirma que essa nova perspectiva de inovação permite que os usuários participem diretamente na concepção de políticas públicas e serviços, como, por exemplo, a evolução da participação para conselhos e/ou fóruns de governança.

Observando a questão pelo viés da participação democrática, a elaboração do plano e a transformação das demandas em políticas públicas levam a uma análise mais profunda. Milani (2008) questiona, com propriedade, se a proposta de participação consiste em um processo com finalidade consultiva ou deliberativa. Em outras palavras, o autor avalia se as opiniões levantadas em uma construção coletiva constituem, de fato, um processo deliberativo de políticas públicas locais. Esse fator vai depender do monitoramento da comunidade e de suas lideranças, da cultura da política local e da maturidade e profissionalismo do restante do processo de construção, tendo em vista a necessidade de transformar o PPA em lei municipal. Estas são questões que não são respondidas nessa pesquisa, mas servem de alerta para análise e avaliação dos resultados pelos gestores públicos envolvidos.

Há aspectos positivos na participação social, aqui expostos. A construção de um espaço de debate e de negociação entre atores sociais e seus representantes demonstra, no mínimo, modernização na gestão pública municipal, pois descentraliza a tomada de decisão ao buscar interpretar questões sociais fundamentais. A participação social é vista como uma possibilidade de abertura de caixas fechadas e como espaço para concepção de novos projetos ou programas públicos (Allegretti, 2003).

Por esse motivo, optou-se pela validação do método de maneira prática, de modo que os resultados expressassem valor público para a comunidade. Assim, os dados das audiências são quantitativos, permitindo uma análise objetiva para futuras tomadas de decisões no meio público. As informações obtidas pelo método evidenciam que 50% da população reside no meio rural e que a economia do município é movida pela atividade agroindustrial, caracterizada pela pequena propriedade. As demandas de infraestrutura, de economia e de gestão revelam exatamente esse fato (Tabela 1), apontando necessidades sob os olhos da população, tais como de melhorias nas estradas, turismo e agricultura familiar e de melhoria do parque de máquinas, para atender às próprias demandas.

Por um lado, as questões econômicas revelam preocupações com a produção e a infraestrutura. Porém, há poucas referências com questões de comercialização, ponto fundamental para a incrementação de receitas para o município e para os agricultores locais. As demandas sobre gestão deveriam apontar especificidades

administrativas (Tabela 1). Como está posto, confundem-se com necessidades de infraestrutura, demonstrando desinformação da população ou um ponto crítico na comunicação do método de trabalho, sob o aspecto metodológico do processo.

Embora o segundo ponto possa ser uma hipótese contundente, a desinformação sobre questões de gestão administrativa traz à tona um aspecto já abordado: o monitoramento da comunidade e de suas lideranças, não só na construção do PPA, mas também na gestão da cidade. A formação de uma cultura política é uma construção que leva tempo e necessita de investimento. Rocha (2011) afirma que as experiências exitosas de participação social em municípios estão diretamente relacionadas com o papel do poder público e o compromisso de seus dirigentes com os espaços de participação democrática. O papel mobilizador do poder público é fundamental para o sucesso das iniciativas de participação.

Tabela 1 – Demandas Apuradas na Validação do Método Participativo.

DEMANDAS DE INFRAESTRUTURA	
Série	Frequência
Estradas	30%
Solicitações referentes à agricultura	25%
Embelezamento da cidade, melhorias de pontos turísticos, melhorias em prédios públicos.	16%
Melhorias habitacionais	7%
Pavimentações	6%
Saneamento básico	6%
Iluminação Pública	6%
Estradas e melhorias rurais	4%
DEMANDAS ECONÔMICAS	
Série	Frequência
Turismo	46%
Agricultura Familiar	36%
Geração de Emprego e Renda	18%
DEMANDAS SOCIAIS	
Série	Frequência
Saúde	35%
Esporte e Lazer	19%
Assistência Social	17%
Segurança	12%
Atendimento médico no interior	10%
Cultura	7%
DEMANDAS DE GESTÃO	
Série	Frequência
Melhorar o parque de máquinas	76%
Programas relacionados à agricultura	24%

Fonte: elaborada pelos autores (2018).

Considerando a análise da representatividade organizacional, constatou-se que, na aplicação do Método, não houve a segmentação dos presentes, o que poderia ser realizado através da própria lista de presença, com a inserção de um campo para preenchimento. Esta simples ação permitiria verificar o nível de representatividade organizacional e comunitária, culturalmente fundamentais para o município.

Enfim, a metodologia pode ser considerada inovadora sob o ponto de vista da novidade organizacional, pois garantiu a inclusão de um público (rural). Se não houvesse o incremento, estaria excluindo-se essa parcela da população do processo de participação no plano plurianual municipal, ampliando a capacidade de governança local. A aplicação do método, além de possibilitar a correção mencionada, apresentou resultados, por outro lado, que refletiram necessidades de melhora de infraestrutura do meio agrícola, mas esconderam outras questões importantes, como alternativas de comercialização, e revelaram desinformação sobre questões de gestão administrativa, o que restringiu a participação e a avaliação das lideranças comunitárias na gestão municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados apresentados, pode-se constatar que o processo de construção do Plano Plurianual do município de Jaguari-RS, realizado na gestão 2013/2017, evidenciou mudanças estruturais em relação aos processos de elaboração anteriores. Houve uma gestão profissionalizada e uma estratégia clara do município, com foco no contexto social.

Sobre a concepção e desenvolvimento da metodologia participativa, as três fases apresentadas – preparação, elaboração e aplicação –, diante da validação e prática das atividades, adequaram-se à cultura local. Comparativamente às experiências anteriores, houve ganho em eficiência no quesito número de participantes, de acordo com a realização das audiências nas próprias comunidades no turno da noite. Caso o método seja replicado em outro contexto ou município, sugere-se que, no momento do credenciamento dos participantes, também se identifique a organização a qual pertencem. Esta prática permitirá analisar o índice de participação das entidades e atores locais.

Sobre os aspectos teóricos aqui expostos, o Modelo de Planejamento Participativo de Jaguari 2013/2017 enquadra-se como uma inovação em *Governança*, levando em conta o processo social apresentado, também considerando uma concepção baseada nas relações institucionais do setor público, neste caso, o município com o seu meio. Ao realizar a analogia do meio com os cidadãos, constatou-se uma aproximação com a abordagem de inovação em serviços, aplicada

ao setor público, que considera a mescla entre bens e serviços. Com isso, o cliente (aqui cidadão) também concebe o serviço (ou política pública) que irá usufruir. Neste sentido, o estudo considera *integrativa* sua tipologia, pois a novidade não é tecnológica, mas sim social, e estabelece estreita relação entre bens e serviços, e também entre prestador (poder público) e cliente (cidadão).

A escolha em validar o modelo junto à comunidade local aconteceu na intenção de, justamente, contribuir na prática com a comunidade local, tendo em vista que as coletas de dados apontaram demandas específicas, como, por exemplo: a necessidade de resolver questões de infraestrutura rural; o apoio ao turismo e à agricultura familiar; a aquisição e a modernização do parque de máquinas; e a eficiência nos serviços de saúde. Em outras palavras, a iniciativa teve o objetivo de gerar valor público.

As necessidades relatadas pela comunidade retratam a preocupação em resolver problemas de curto prazo que impactam nas suas atividades cotidianas. Porém, os dados levantados pelo Modelo de Planejamento Participativo de Jaguari trouxe à luz questões de maior complexidade, como: a geração de alternativas de comercialização coletiva; a geração de empregos; a organização da *trade* turística; o plano diretor; e a eficiência da gestão administrativa. Estes pontos não parecem ser prioritários para a comunidade, porém são essenciais para a sustentabilidade econômica e social da cidade.

Exatamente nesses itens residem possibilidades de pesquisas futuras, considerando as necessidades de aprofundar a própria questão de elaboração do PPA, além da necessidade de verificar se as demandas se transformaram, de fato, em políticas públicas para o município. Os benefícios de ampliar as pesquisas vão muito além de apontar equívocos. Servirão para fortalecer as iniciativas de debates democráticos e amadurecer a continuidade do processo de planejamento participativo em outras áreas, ou mesmo a continuidade em outras gestões municipais, transformando-se em um legado da comunidade.

Ainda nessa linha, um primeiro tema sugerido para pesquisas complementares seria confrontar as demandas apontadas com o PPA e Lei das Diretrizes Orçamentárias, verificando se a participação social foi consultiva ou deliberativa. Outro trabalho relevante seria analisar se as demandas resultaram em políticas públicas municipais ou se, de alguma forma, nortearam a gestão para a deliberação de projetos ou programas específicos. Por fim, seria útil ainda pesquisar de maneira qualitativa os atores locais, participantes das audiências públicas, para analisar a implementação, importância e pontos frágeis do método concebido.

Cumprindo o objetivo principal do trabalho, é importante destacar sua contribuição teórica e prática. A primeira propôs uma inovação em *Governança*, ao conceber e validar um novo processo teórico de *integração* com a comunidade, re-

sultando em um PPA participativo e abrangente, com plenas condições, mediante adaptação de ser replicado por municípios de mesmo porte. A segunda evidencia a contribuição prática, revelando demandas priorizadas pela comunidade local, consolidando um vínculo democrático com o poder executivo, que poderá transformá-las em serviços e políticas públicas municipais.

REFERÊNCIAS

- Allegretti, G. (2003). Participation in urban planning decision-making in Italy: new challenges for local authorities and citizens organisations. In: *Seminario Internacional derecho y espacio urbano*, 9. Memorias... Quito: Cuaderno de Trabajo PGU/UN-Habitat/UNDP/Irglus.
- Bignetti, L.P. (2011, Janeiro/Abril). As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais*–Unisinos. doi:10.4013/csu.2011.47.1.01.
- Bloch, C., & Bugg, M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, 1-12. doi:10.1016/j.strueco.2013.06.008.
- Brose, M. (2001). *Metodologia Participativa, uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Editora Tomo.
- Confederação Nacional dos Municípios (2014). *Planos Municipais: Estudos Técnicos CNM*. Recuperado de <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ET%20Vol%207%20%2010.%20Planos%20Municipais.pdf>>.
- Constituição Federal do Brasil (1988). *Art 165*. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp>.
- Corrêa, I. M. (2007, Maio/Junho) Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Rev. Adm. Pública*, 41(3), 487-504.
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services?. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, 98-117. doi:10.1016/j.strueco.2013.06.005.
- Estatuto da Cidade (2003). Dispositivos Constitucionais, *Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001*. Imprensa Oficial, São Paulo.
- Faquim, J.P.S, Buiatti, N.B.P, & Frazão, P. (2018, Abril/Junho). O método ZOPP e a organização do trabalho interprofissional voltado à atenção ao pré-natal em duas unidades de atenção básica. *Revista saúde debate*, 42(117), 392-407.
- Farfus, D., Rocha, M. C. de S. (2007). *Inovações Sociais*. In: Farfus, D. (Org) e

- Rocha, M. C. de S. [Coleção Inova]. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Girardi, S. (2010). *Inovação na Administração Pública Municipal: Estudo de Casos em Municípios do Estado de Santa Catarina*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade federal do Paraná, Curitiba.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., et al (2005). On innovation in the public sector. In: Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., Røste, R. (Eds.). *On the differences between public and private sector innovation*. (9. ed). Oslo: Publin Report.
- Hartley, Jean (2005). *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. *Public money & management*, january, 27-34.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016). Dados do município de Jaguari, Rio Grande do Sul. Recupero de <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/jaguari/panorama>>.
- Klumb, R. e Hoffman, M. G. (2016, Maio/Agosto). Inovação no Setor Público e Evolução dos Modelos de Administração Pública: *O Caso do TRE-SC*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21(69).
- Lei Municipal nº 2.966, de 07 de novembro de 2013. Recuperado de http://jaguari.rs.gov.br/?page_id=5085.
- Manual de Oslo. (2005). *Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. (3. ed). Paris: OCDE.
- Milani, C. R. S (2008, Maio/Junho). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015). *O que é o PPA?*. Recuperado de <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>>.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nelson, R., & Yates. (1978). *Innovation and Implementation in Public Organizations*. Lexington Books: New York.
- OECD.(2005).ManualdeOslo.Analysis.30,1–194. doi:10.1787/9789264065659-es.
- Oliveira, L. G.; Santana, R.L.F; & Gomes, V.C. (2014). *Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP (Cadernos Enap, no 38) ISSN 0104-7078.

- Paes, de Paula, A. P. (2005, Janeiro/Março). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 45. Recuperado de <<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=155115939004>>.
- Pires, M.C.S.F; Prado, L.S; Ferreira, D.A et al. (2016). Inovação na Gestão Pública do Brasil: Análise dos limites e possibilidades. In *I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública*. Recuperado de <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40610.pdf/view>>.
- Québec (2000). *Conseil de la Science et de la Technologie. Innovation Sociale et Innovation Technologique: l'apport de la recherche em sciences sociales et humaines*. Recuperado de <<http://www.cst.gouv.qc.ca/IMG/pdf/fr-innovation.pdf>>.
- Rocha, Carlos V. (2011). Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Rev. Sociol. Polít.*, 19(38).
- Roste, R. (2004). *Studies of innovation in the public sector, a literature review*. PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector, 2(8), Oslo: Nifu Step.
- Schumpeter, J. A. (1982/1934). *The theory of economic development*. Cambridge. Tradução: Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural.
- Serva, M; & Júnior, P.J (1995, Maio/Junho). Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. *Revista Administração de Empresas*, 35(3).
- Sørensen, E., & J. Torfing (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Public Sector Innovation Journal*, 17, 1-14.
- Vitale, D. (2004). Democracia direta e poder local: A experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: Coelho, V. S.; Nobre, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- Walker, R., Avellaneda, C. & Berry, F. (2001). Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: a test of Berry and Berry Model. *Public Management Review*, 13(1), 95-125.