

Implementação de Políticas Públicas

(Aula 8)

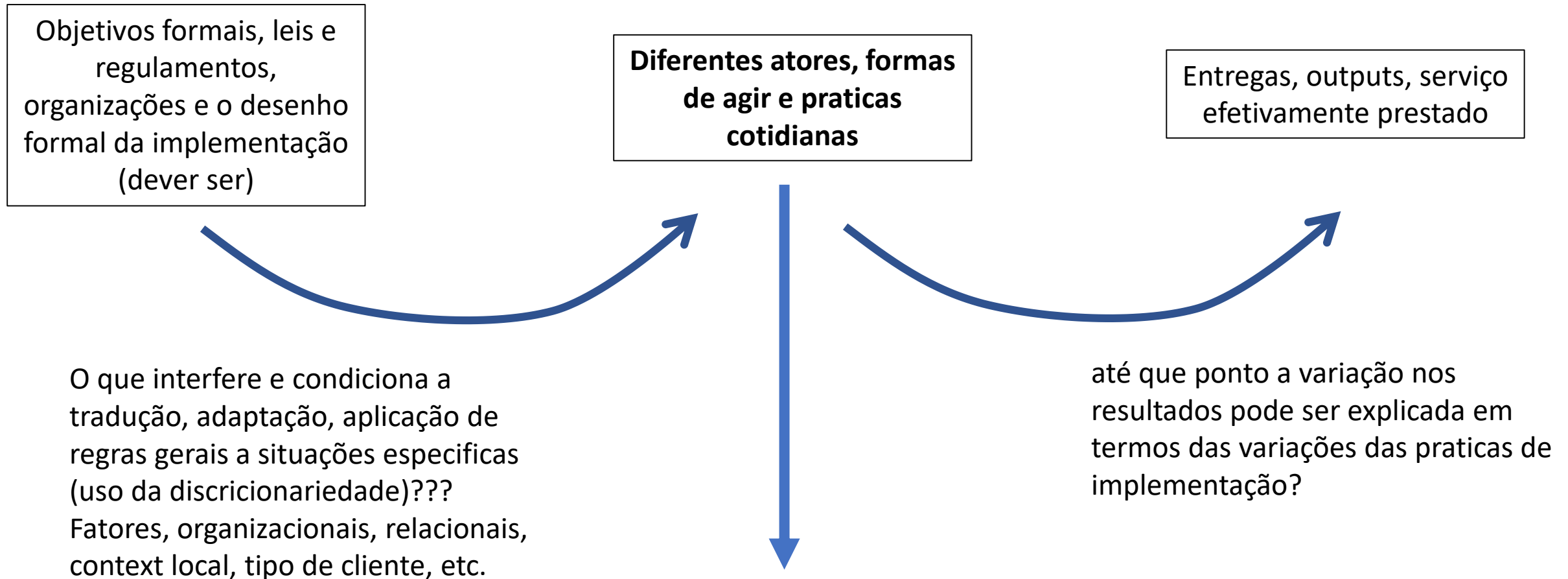
Prof. Roberto Pires

**Escola Nacional de Administração Pública
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2018**

Accountability e modelos de gestão da discricionariiedade

- Modelos ou possibilidades de “gestão” da discricionariiedade
- Exemplos de aplicação em casos concretos
- Discussão em grupo

Compreendendo a politica/serviço em ação



- Reconhecimento da “discricionariedade” como elemento constitutivo da burocracia. Duplo sentido do “desvio”:
 - Discriminação, contaminação (preconceitos, ideologia, etc.), Desvirtuamento, incoerência, inconsistências...
 - Flexibilidade, experimentação, criatividade e aprendizado
- Lidando com a discricionariedade:
 - Negação...
 - Combate/erradicação...
 - Convivência/Domesticação...

***“Managing discretion is at the heart of the problem of street-level bureaucracy”
(Lipsky, 1980, p. 196)***

Fatores interferem nos usos da discricionariedade?

“the use of rules involves discretion, while the use of discretion involves rules...much of what is often thought to be the free and flexible application of discretion by legal actors is in fact guided and constrained by rules. These rules, however, tend not to be legal, but social and organizational in character” (Hawkins’, 1992: p.12-13).

1. Fatores organizacionais / modelos de gestão (*eixo vertical/tradicional*)
2. Fatores sociais-relacionais... (*eixo horizontal/governança*)

Respostas contemporâneas no campo da gestão pública

- Gerencialismo (NPM)

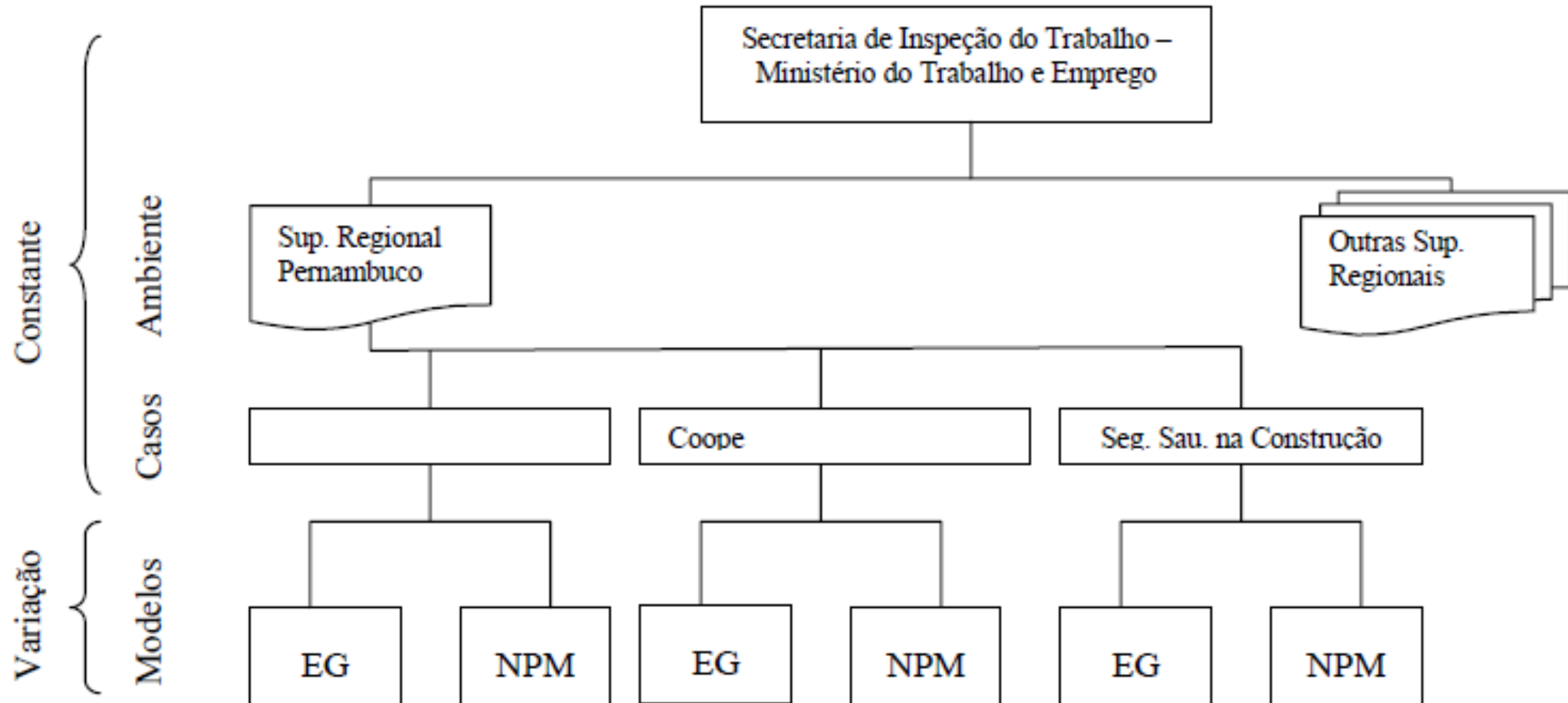
- Foco na eficiência e custo-benefício
- Definição de metas, indicadores de produtividade e resultados
- Ferramentas de aferição e distribuição de sanções e benefícios

- Experimentalismo (EG)

- Foco na efetividade
- Reconhecimento da complexidade (dificuldade de pré-estabelecer metas)
- e da necessidade de construção de processos de aprendizado coletivo contínuo (adaptação/revisão)
- Sistema de aprendizado a partir de erros (“learning by monitoring”)

Uma organização e dois modelos de gestão da discricionariedade

Figura 1 – Desenho de Pesquisa e Seleção de Casos



FGTS: modelos de atuação e resultados

- NPM: zoneamento + metas de desempenho = foco no casos fáceis e pouco impacto
- EG: GO-FGTS + parcerias + análise de dados + focalização = caso complexos de grande impacto

Tabela 2 – Comparação entre os resultados da arrecadação de FGTS pelos fiscais do trabalho em Pernambuco, 2007

	N.º de fiscais	Empresas fiscalizadas	Arrecadação total de FGTS via fiscalização (US\$)	% do total de empresas fiscaliz.	% do total de FGTS arrecad.	FGTS arrecadado p/ empresa média (US\$)	FGTS arrecadado p/ fiscal. - média (US\$)
<i>Zoneamento (performance individual)</i>	141	12,959	12,583,883.16	98.57%	34.81%	971.05	89,247.40
<i>GO-FGTS</i>	4	188	23,568,255.16	1.43%	65.19%	125,363.05	5,892,063.79
Total Pernambuco	145	13,147	36,152,137.96	100%	100%	2,749.84	249,325.09
Total Brasil	3,174	285,462	566,486,244.08	-	-	1,984.45	178,477.08

Acidentes na construção civil

- NPM: zoneamento + metas de desempenho = baixa efetividade (multas como custos normais do processo produtivo)
- EG: criação de uma Comissão Tripartite Local + discussão entre atores envolvidos = introdução de uma inovação (DR)
 - Redução dos acidentes fatais por choque elétrico
 - Maior eficiência energética nos canteiros de obra

Diferentes formas organizacionais de processamento da discricionariedade

- Limitar, dirigir e prescrever condutas (NPM)
 - Maior capacidade de coordenação central
 - Maior padronização
 - Eficiência em relação a metas selecionadas
- Identificação de problemas e abertura para o desenvolvimento local de soluções (EG)
 - Exploração dos potenciais criativos
 - Maior capacidade de adaptação
 - Efetividade em relação a problemas emergentes

Que outros fatores interferem nos usos da discricionariedade?

Dimensão social-relacional

- Incertezas e o uso da discricionariedade pelos agentes de ponta:
 - Saber o que fazer e como agir
 - Justificar/legitimar cursos de ação adotados
- Importância de fatores sócio-técnicos
 - Conjunto de relações, parcerias, contatos, etc. por meio do qual o trabalho é realizado; ou meio social em que o trabalho é realizado (comunidade profissional, etc.)
 - Conjunto de instrumentos e recursos mobilizados para a realização do trabalho

Modos de produção e justificação

- A partir da observação do trabalho, entrevistas, análise de documentos, percebeu-se a existências de duas redes sócio-técnicas (Latour, 2005) que sustentam diferentes modos de produção e justificação (Boltanski & Thevenot, 1999) das ações de inspeção do trabalho:
 - “inteligência fiscal”
 - “engenharia social”

“Inteligência fiscal”

Articula uma visão que associa a fiscalização do trabalho com a arrecadação de tributos, por meio da mobilização de tecnologias de informação, ferramentas de análise de dados, e atores envolvidos com a gestão fiscal-tributária no governo.

Justiça tributária

Competição justa

Financiamento políticas sociais

Sustentabilidade do sistema de seguridade social



“Inteligência fiscal”



“Engenharia social”

Associa a inspeção do trabalho com intervenções concretas nas relações de produção, por meio da articulação de atores locais e não-locais no desenvolvimento de soluções legais, tecnológicas e gerenciais para indução e monitoramento do cumprimento da lei...

Trab formal + informal

“chão de fábrica”
e ações em
campo

Justiça social

Problemas
específicos e
soluções
customizadas



“Engenharia social”



Formas de responsabilização (Hupe & Hill, 2007)

TABLE 1 *Forums of public accountability* ('to whom?')*

Action scale	Types of public accountability		
	Public-administrative accountability	Professional accountability	Participatory accountability
SYSTEM	Representative organs Courts Minister/Cabinet Inspectorates Auditors	Vocational associations	National associations of Patients/parents/clients Communication media National interest groups
ORGANIZATION	Representative organs Institutions for appeal Local officials Executives Controllers	Peers**	Local associations Local news media Client councils Citizen's initiatives
INDIVIDUAL	Chiefs Collaborators Subjects of law Patients/pupils/clients	Colleagues	Citizens Association members Voters Parents/residents/etc.

Obrigado!

Roberto Pires (IPEA)

roberto.pires@ipea.gov.br