



# Coordenação de Políticas Públicas

*Prof. Dr. Pedro Cavalcante*

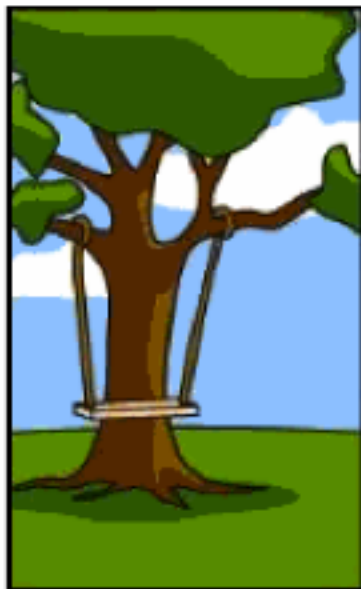
Abril de 2019

# *Roteiro da Sessão*

- ✓ **Conceito e Relevância do tema;**
- ✓ **Governança e Democracia;**
- ✓ **Capacidades Administrativas;**
- ✓ **Coordenação e Desempenho no Setor Público.**



How the customer explained it



How the Project Leader understood it



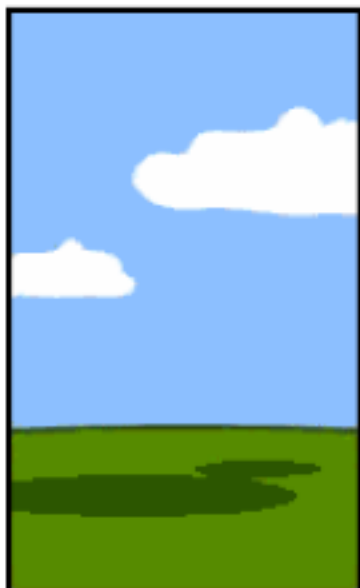
How the Analyst designed it



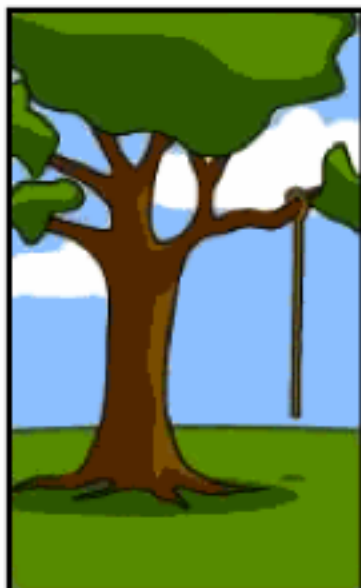
How the Programmer wrote it



How the Business Consultant described it



How the project was documented



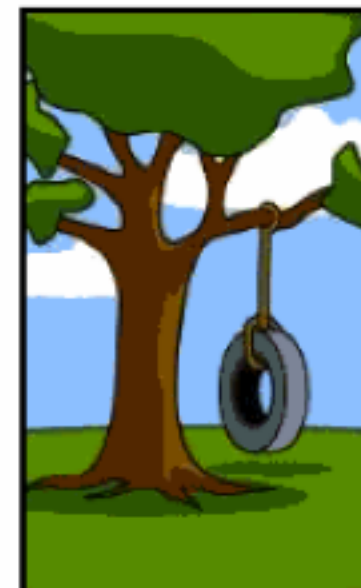
What operations installed



How the customer was billed



How it was supported



What the customer really needed

# *Coordenação*

- ✓ **Definição:** alinhamento intencional de tarefas e esforços de organizações a fim de alcançar um objetivo predefinido (Per Laegreid);
- ✓ **Objetivo:** criar coerência nas ações governamentais para reduzir a redundância, lacunas e contradições dentro e entre programas e organizações;
- ✓ **Ao mesmo tempo um processo e um resultado.**

# *Capacidade de Solucionar Problemas*

- ✓ Os desafios à versão tradicional de solução de problemas públicas dos Estados contemporâneos, encorajam a **busca por novas soluções para além da zona de conforto da AP;**
- ✓ **Capacidades Administrativas:**
  - i. Entrega;
  - ii. Regulatória;
  - iii. Analítica;
  - iv. Coordenação.

# *1. Capacidade de Entrega*

- ✓ Capacidade de “fazer as coisas acontecerem”;
- ✓ Os recursos empregados para assegurar que certos serviços são ao menos mantidos quando o provedores privados falham ou não estão interessados;
- ✓ Exemplos: sistema carcerário ou benefícios assistenciais.

## *2. Capacidade de Regulação*

- ✓ Fruto da ascensão do “Estado Regulador”;
- ✓ Ideia de que o Estado deve separar produção (entrega) das funções de controle;
- ✓ **Desafios inerentes:**
  - i. **Internacionalização** das atividades de negócio e a complexidade dos processos produtivos;
  - ii. Problema de manter a capacidade em período em que o setor privado possui **atrativos de captura**;
  - iii. **Dispersão e sobreposição** de funções e competências.

### *3. Capacidade Analítica*

- ✓ Desafios contemporâneos aos “experts de governo”;
- ✓ Demandas para que os burocratas ampliem e organizem suas capacidades analíticas mediante o alargamento das fronteiras, busquem transparência, legitimidade e interação com os *stakeholders*.

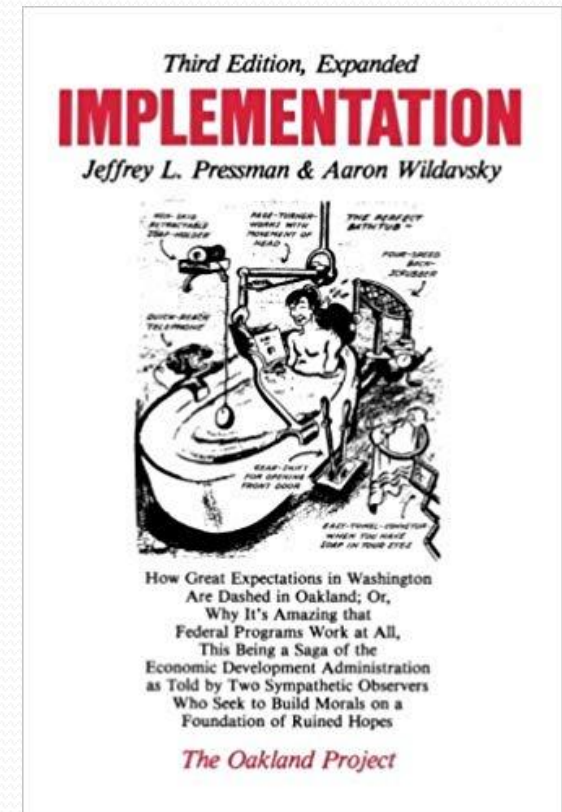


## *4. Capacidade de Coordenação*

- ✓ Tema central no pós NPM é a recentralização das agências governamentais de modo a avançar nas capacidades do governo central em coordenar;
- ✓ Ideia de Governança Colaborativa;
- ✓ Não apenas as formas de ‘trabalhar juntos’ hierarquicamente, mas sim operar com papel facilitador em sistemas diversos.

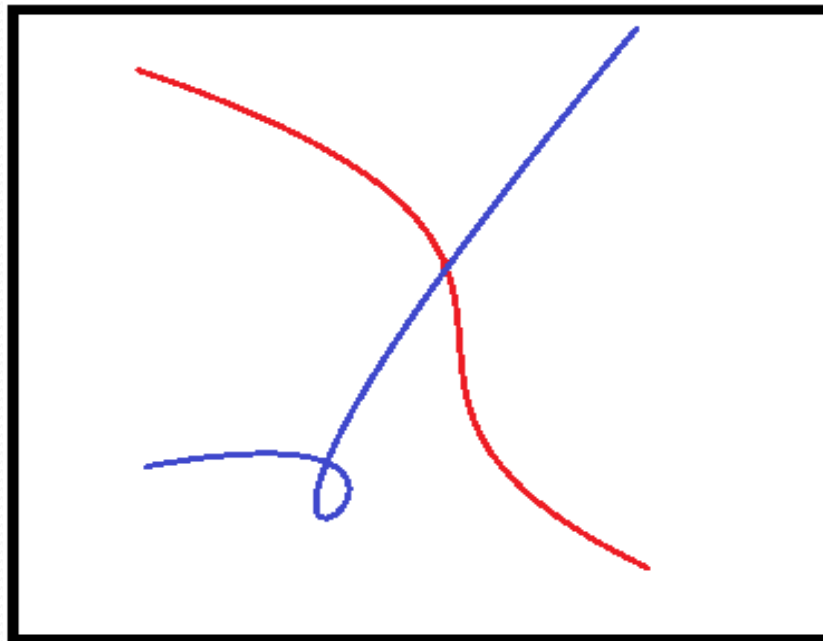
# *Motivação de Abordagens Alternativas*

- ✓ Percepção da complexificação (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos na produção de políticas públicas versus modelos analíticos disponíveis/hegemônicos sobre implementação.
- ✓ Para além de visão cíclica das PP e de modelos analíticos.



# Responsabilidades Governamentais crescem em volume e complexidade.

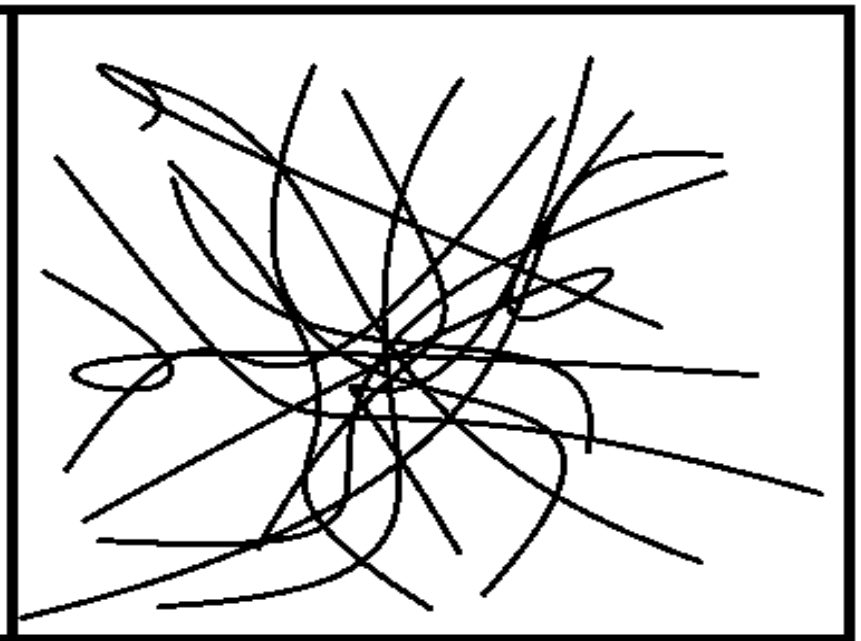




**Traditional Problem**

Dados Relevantes Disponíveis

Clara Relação de Causa-Efeito



**Wicked Problem**

Complexos, Transversais e Incertos

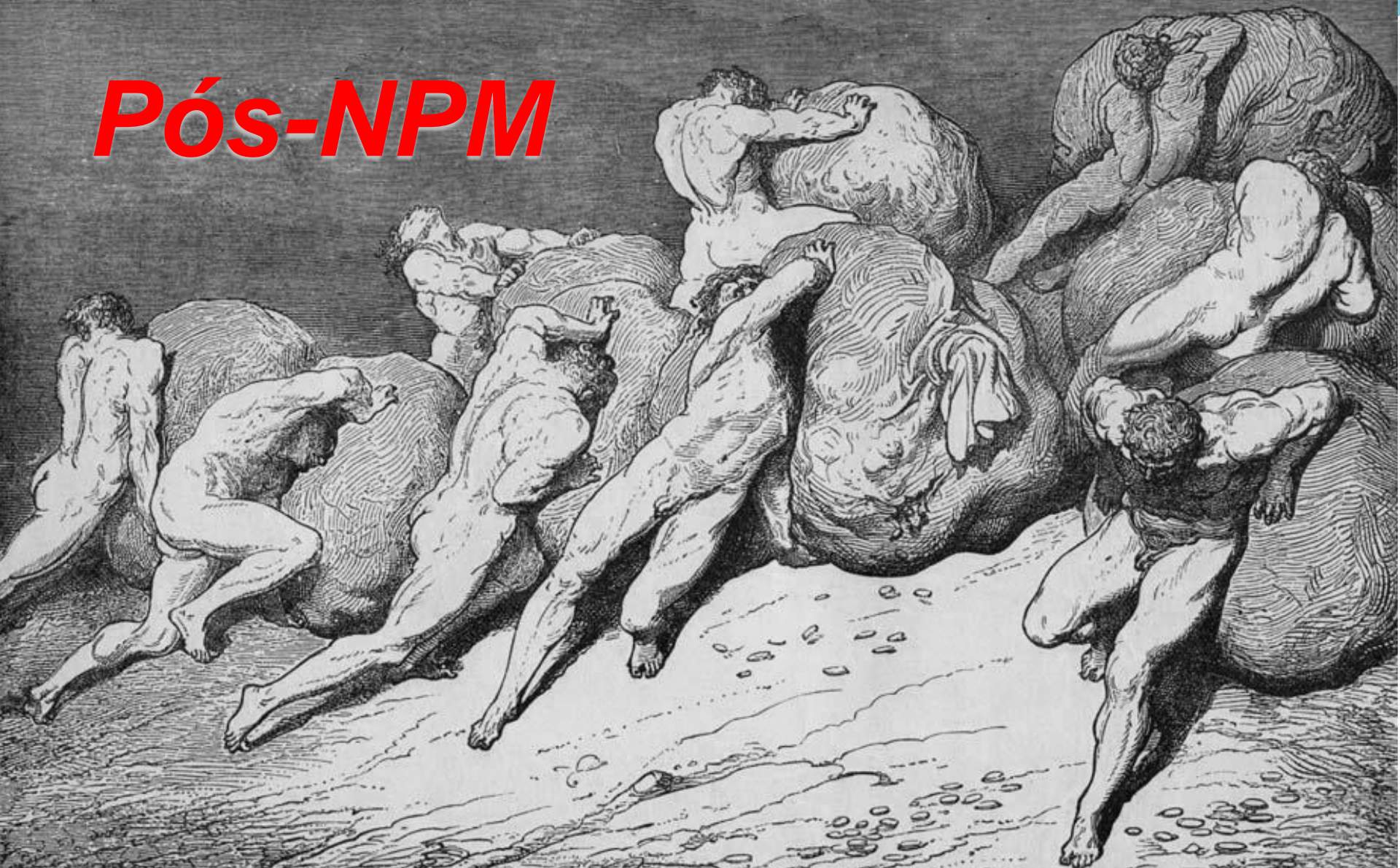
Persistentes e difusos que parecem  
sem solução



# Wicked Problems

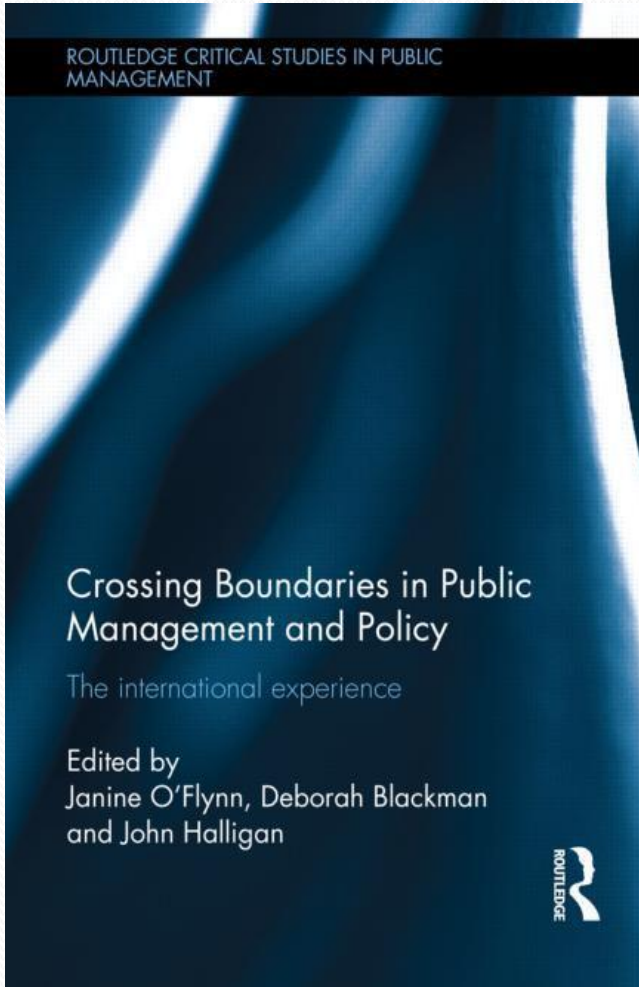


# Pós-NPM

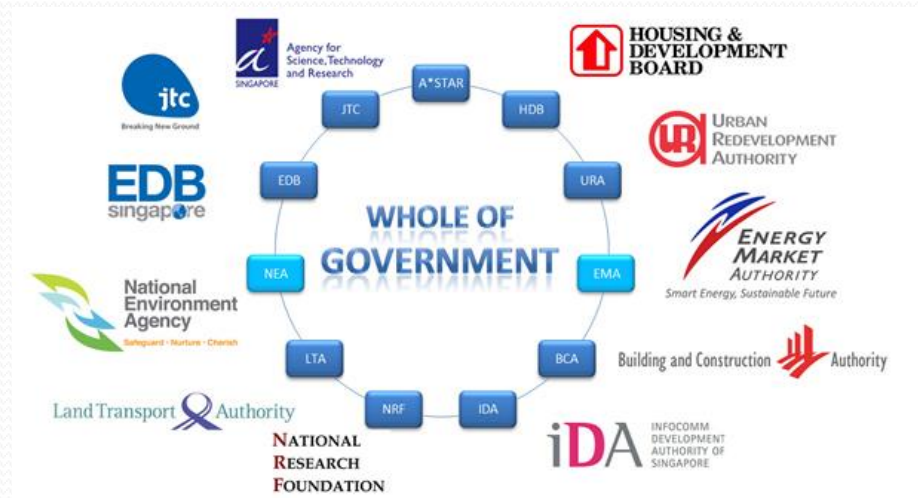


Reformas → Micro-Improvements

# Visão Holística e Integrada

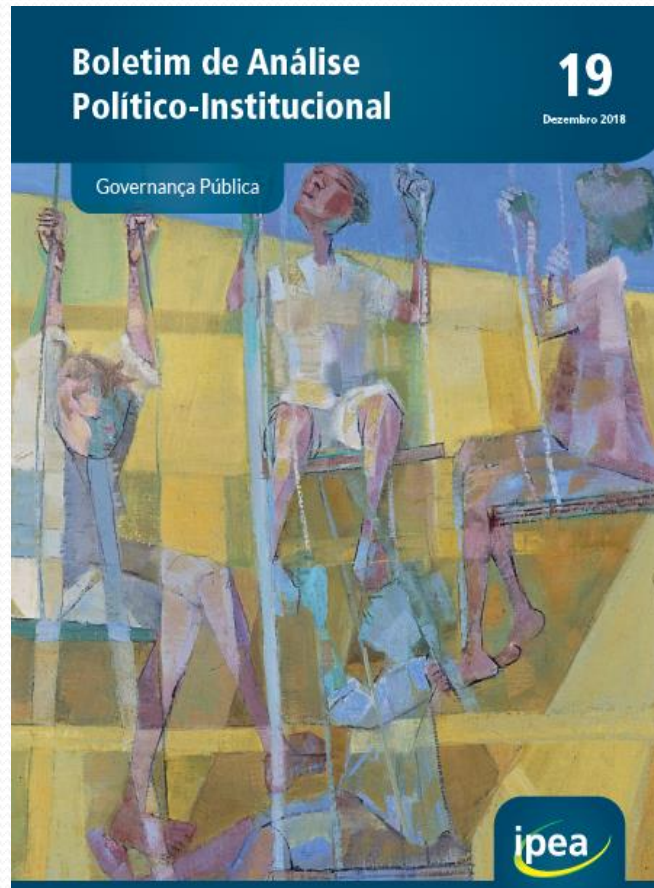
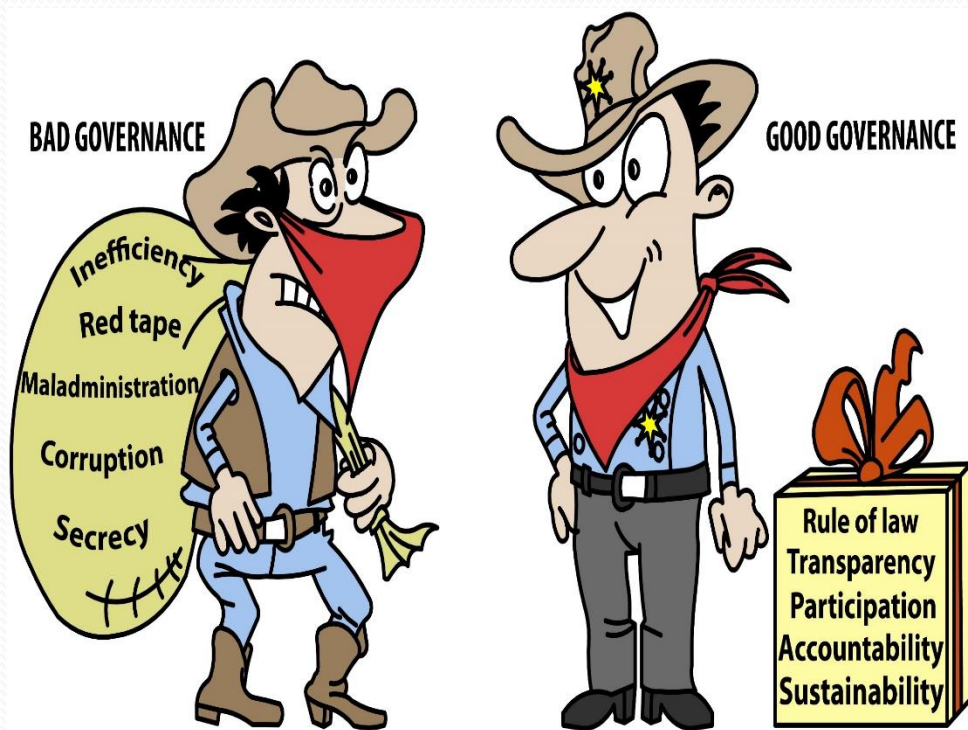


## Joined-up government approach





# Governança - Debate Atual



# *Evolução do Conceito Governança*

- ✓ **Banco Mundial (1989):** “O exercício do poder político para gerir os assuntos”;
- ✓ **Pdrae (1995):** “capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”;
- ✓ **Governança em políticas públicas:** Estado não é ator monolítico, mas sim como uma entidade com diversidade de mecanismos e interesses que operam com múltiplas lógicas – Contexto de interação e mediação.

# *Governança X Governabilidade*



**Governança** em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.

**Governabilidade:** “condições políticas” para a sustentação de políticas públicas em ambiente democrático. No Brasil, em particular, em ambiente de “presidencialismo de coalizão”.

# *Governança X Gestão*



**Governança** em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.

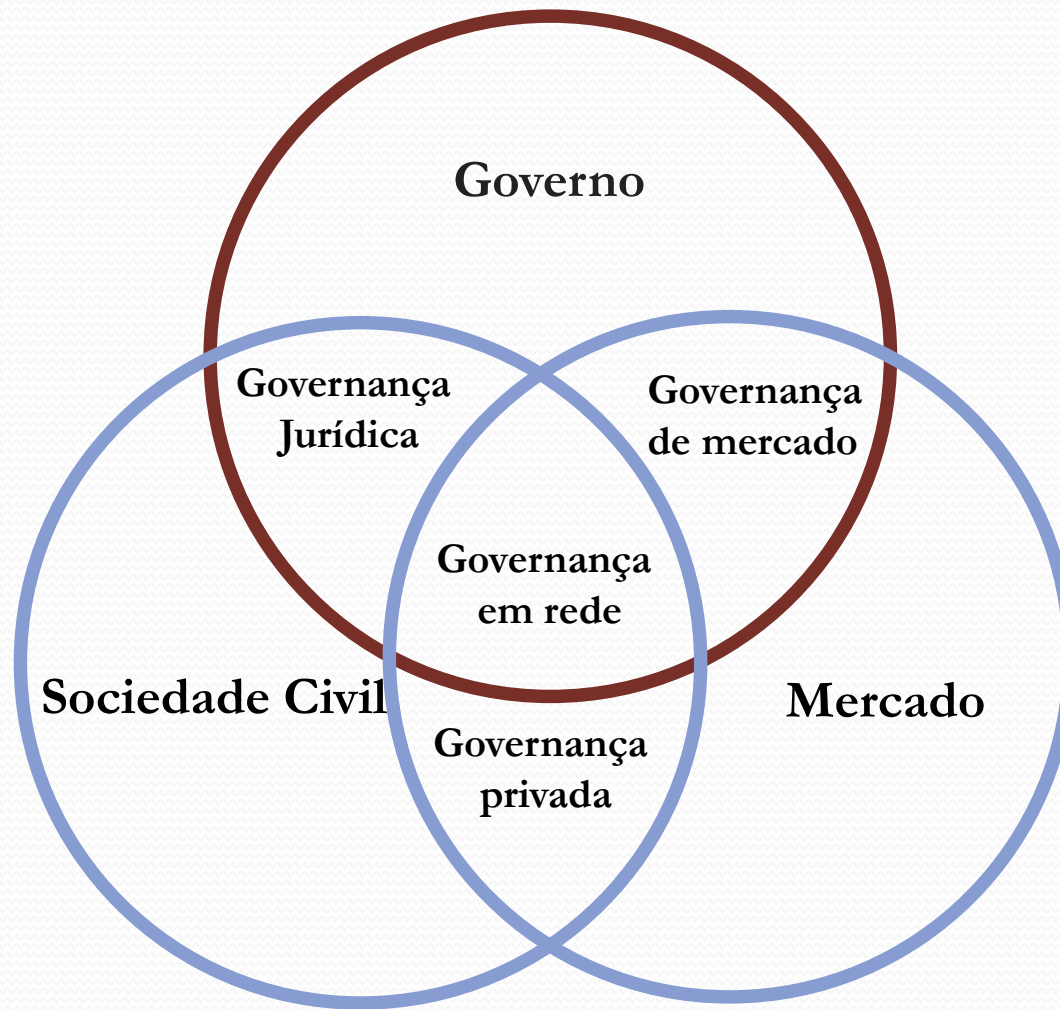


**Gestão:** funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (Banco Mundial, 2013).

# *Razões da Proliferação*

1. **Superação de soluções restritas ao modelo da administração burocrática;**
2. **Crescente complexificação de problemas e de soluções;**
3. **Novas formas de coordenação e articulação governamental entre Estado, Sociedade e Mercado.**

# *Modos de Governança*



# *Paradigma da Nova Governança*

**Paradigma da Nova Governança:** natureza colaborativa entre diferentes partes na resolução dos problemas públicos;

| <b>Administração Pública Clássica</b> | <b>Nova Governança</b>     |
|---------------------------------------|----------------------------|
| <b>Agência/Programa</b>               | <b>Instrumentos</b>        |
| Hierarquia                            | Redes                      |
| Público x Privado                     | Público + Privado          |
| Comando e Controle                    | Negociação e Persuasão     |
| Habilidades de Gestão                 | Habilidades de Facilitação |

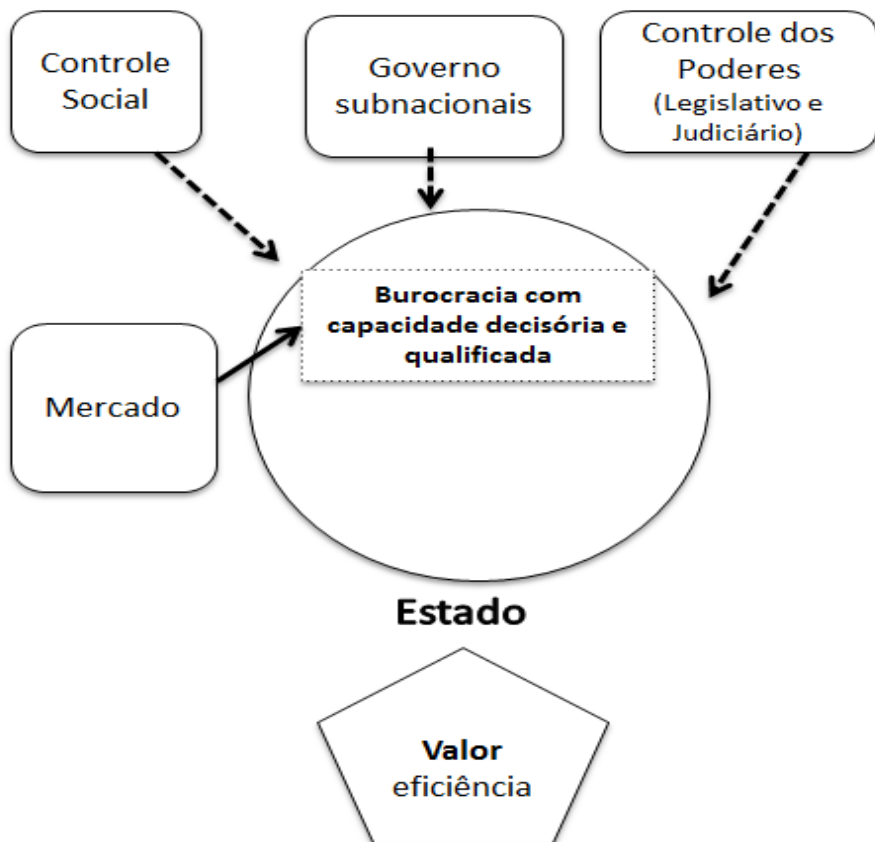
# *Governança Democrática*

- ✓ Pressupõe a **diversificação do processo decisório** e a **capacidade de implementação** e acompanhamento das políticas públicas por parte da sociedade;
- ✓ Exige dos governantes a **abertura para o compartilhamento do poder** e uma **disposição dos atores sociais para o diálogo** e para a ocupação dos espaços de poder, além da **capacidade de formular PP** e de **acompanhar a implementação das decisões de forma colaborativa**.

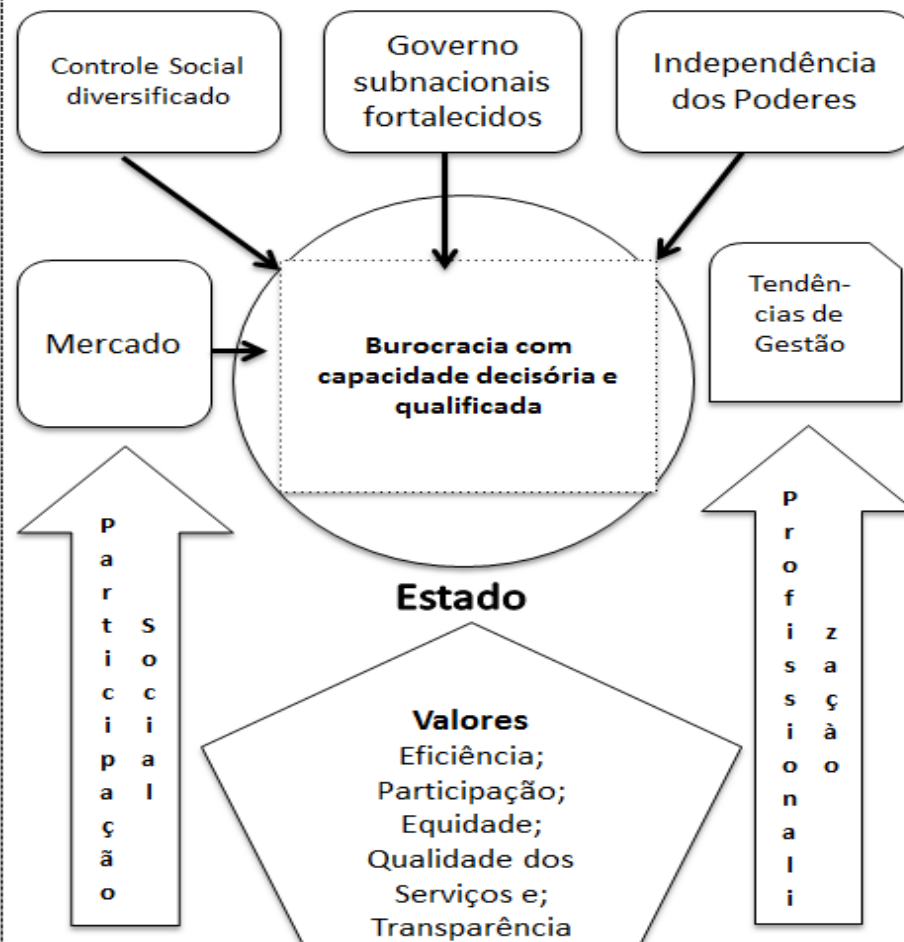


# Governança Pública Democrática

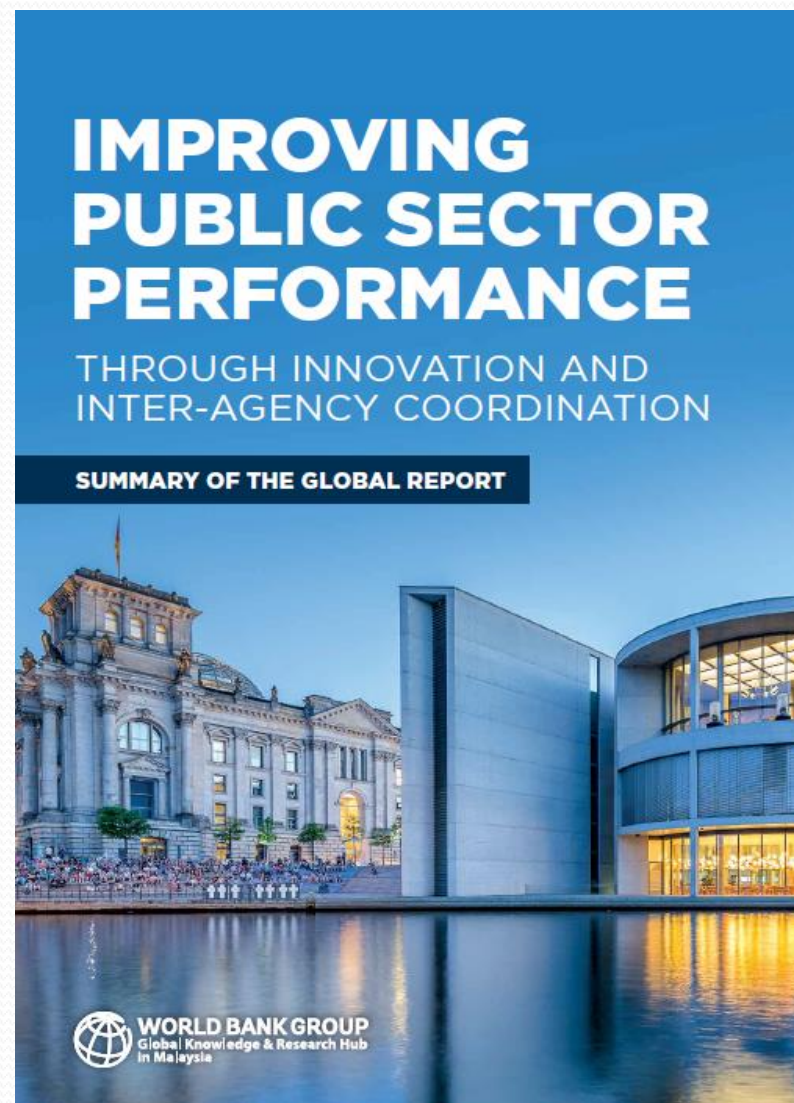
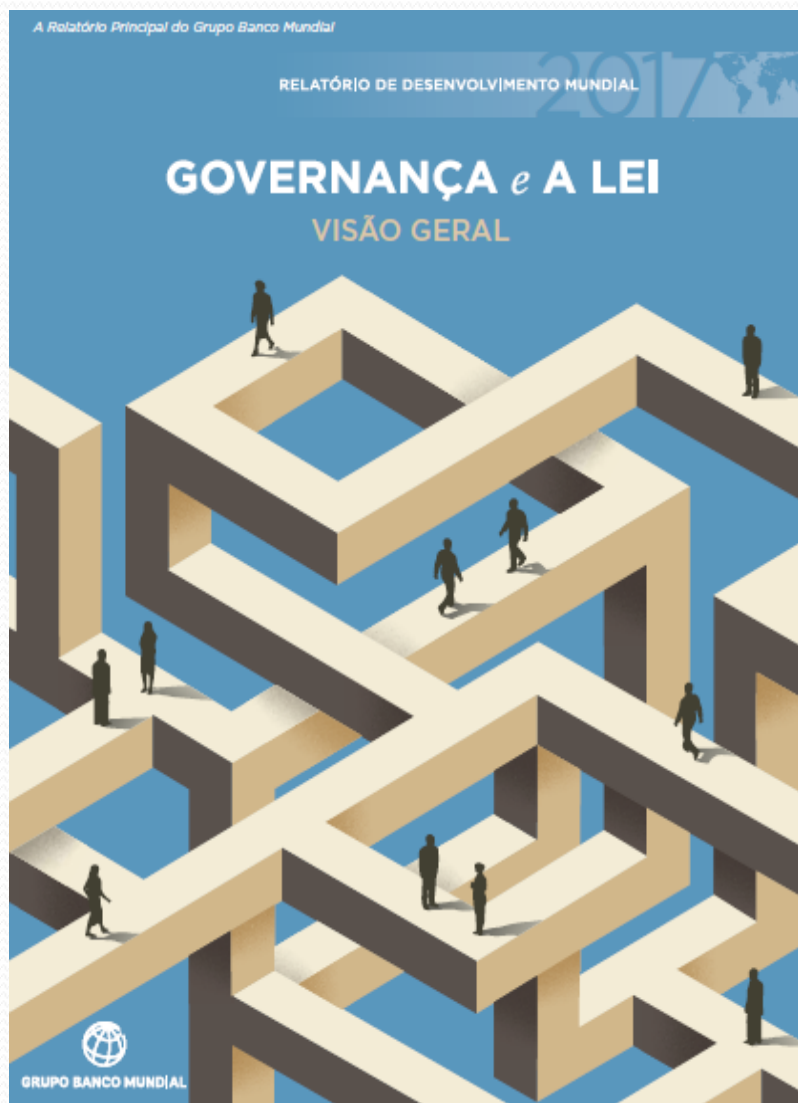
## Insulamento Burocrático



## Governança Democrática



# *Governança e Coordenação*



# *Governança e a Lei*

- ✓ **Governança no centro do debate sobre desenvolvimento:** promover o crescimento econômico sustentado e estimular sociedades mais equitativas e pacíficas;
- ✓ **Para serem eficazes,** as políticas precisam aperfeiçoar:
  - i. **Comprometimento:** comprometimento crível ao longo do tempo, mesmo diante de circunstâncias e incentivos que mudam constantemente;
  - ii. **Coordenação:** aplicação de regras, normas e regulamentos que ajudam a coordenar as ações dos atores com base em expectativas compartilhadas;
  - iii. **Cooperação:** promover a cooperação limitando o comportamento oportunista, com frequência mediante mecanismos confiáveis de recompensas ou penalidades.

# *Governança e a Lei*

- ✓ **Governança:** processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder;
- ✓ **Assimetrias de poder** podem minar a eficácia das políticas, embora nem sempre prejudiciais (como a delegação);
- ✓ **Distribuições de poder desiguais** podem resultar em: exclusão; captura e; clientelismo.

# Governança, Lei e Desenvolvimento



Fonte: Equipe do RDM 2017.

Obs.: O termo *Regras* refere-se a regras formais e informais (normas). No contexto deste Relatório, o termo *Resultados de Desenvolvimento* refere-se a segurança, crescimento e equidade. Os atores na *arena de negociação de políticas públicas* podem ser divididos em elites, cidadãos e atores internacionais.

# *Governança para o Desenvolvimento*

| <b>Abordagem tradicional</b>  | <b>Princípios para repensar a governança para o desenvolvimento</b>               |
|---|---|
| Investir no desenho da <b>forma</b> correta das instituições.   | Considerar não somente a forma das instituições, mas também suas <b>funções</b> . |
| <b>Capacitar</b> as instituições para implementar políticas.  | Considerar não somente a capacitação, mas também as <b>assimetrias de poder</b> . |
| Manter o foco no fortalecimento do <b>estado de direito</b> para garantir que tais políticas e regras sejam aplicadas de maneira impessoal. | Considerar não somente o estado de direito, mas também o <b>papel da lei</b> .    |

# *Coordenação e Desempenho*

- ✓ **Desempenho do setor público:** o governo ser capaz de cumprir seus compromissos de política em benefício de seus cidadãos;
- ✓ Depende de melhorias no *policymaking* e no **processo de coordenação de políticas públicas;**
- ✓ Expansão das organizações públicas e de suas atribuições refletem as crescentes demandas por mais e melhores serviços – **desafios à coordenação.**

## *Impactos da Coordenação Frágil (poor)*

- i. Decisões tomadas com base em dados imprecisos, informações tendenciosas ou incompletas;
- ii. Decisões tomadas não ser implementadas porque não se avalia devidamente seus de custo, legalidade e coerência com a política pública;
- iii. Pode gerar desperdício e duplicação de esforços entre agências;
- iv. Pode criar encargos adicionais aos cidadãos, e.g., forçando a investir tempo, esforço e energia devida a ausência de compartilhamento de informações entre as agências governamentais.



# *O que Funciona no Fomento à Coordenação*

- ✓ Apoio político de alto nível e qualidade da Liderança (tecnicamente capacitado, experiência política e empoderado pelo chefe do Executivo);
- ✓ Mecanismos de coordenação flexível e adaptáveis funcionam melhor do que rígidos e prescritivos;
- ✓ Mudanças que antecipam resistência e investem no apoio (*buy-in*) tem maior probabilidade de sucesso;
- ✓ Gestão do conhecimento combinado com uma avaliação e monitoramento de obstáculos e medidas para resolvê-los, são elementos essenciais para accountability;
- ✓ A coordenação de prioridades intersetoriais foi mais propensa ao sucesso quando há vínculo os objetivos e os recursos orçamentais destinados.

## *O que Não Funciona no Fomento à Coordenação*

- ✓ Projetos complexos geralmente levam a mudanças fracassadas - mecanismos simples funcionam melhor;
- ✓ Funções sobrepostas e accountability desfocada dificulta coordenação, tanto setorial quanto governamental como um todo;
- ✓ Antes de introduzir novos mecanismos de coordenação, avaliar e construindo sobre o existente tende a funcionar melhor;
- ✓ Soluções institucionais transferidas de forma acrítica de um contexto para outro leva ao isomorfismo mimético e raramente produzem o desejado resultado.

# *Exercício em Grupo*

✓ Escolha um programa do governo federal e responda:

- Que modo(s) de governança é predominante?
- Na opinião do grupo, sua coordenação é frágil ou bem estruturada?
- Quais fatores ajudam e/ou prejudicam o funcionamento da coordenação deste programa?