

EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Disciplina: D 3.2 – Administração Pública Brasileira (24h)

(Aula 7: Coordenação Intragovernamental)

Professor: Eduardo Granha Magalhães Gomes

2 a 4 de fevereiro de 2012

O desafio da coordenação e os riscos e limites da Gestão por Resultados

Eduardo Granha
Magalhães Gomes,
ENAP, 2012



Contextualização

- Reforma do Estado / Nova Gestão Pública
- Políticas Públicas de Gestão
- Coordenação

Reforma do Estado / NGP

- Crítica à burocracia
- “Deixe o gerente gerenciar” / flexibilização
- Controle por resultados / efetividade
- Foco no cidadão
- Responsabilização
- Governança

Políticas Públicas de Gestão

- Políticas identificadas, primariamente, com as áreas meio
- “Razão de ser” de órgãos de Administração e Planejamento
- Sistêmicas: influenciam todas as demais políticas setoriais, as atividades fim
- Abrangem estrutura organizacional, planejamento, orçamento, recursos humanos, processos e tecnologias, compras governamentais, qualidade na prestação dos serviços públicos...

Políticas Públicas de Gestão

- **Foco: EFICIÊNCIA**

- 1) estabelecer objetivos claros;
- 2) compartilhá-los por toda a organização e;
- 3) selecionar e alocar os recursos de forma racional.

- Em outros termos: o alcance da eficiência equivale à realização do potencial coordenador das políticas públicas de gestão

Coordenação: conceito

- coordenação: processo de gestão da formulação e da implementação de políticas públicas, executado por meio de mecanismos específicos, que promove o alinhamento de objetivos entre os atores políticos e a burocracia, e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados
- “...la coordinación, más que um problema técnico, es um problema político”. (GARNIER, 2005)

Coordenação governamental: desafios

- Necessidade de especialização
- Multi-dimensionalidade das demandas sociais e econômicas / intersectorialidade
- Governos de amplas coalizões
- Clientelismo
- Governança

Coordenação: métodos e mecanismos

- Em dois momentos:
 - o momento da formulação da política pública, da definição dos objetivos ou da tomada de decisão;
 - o momento da implementação da política pública, envolvendo a alocação de recursos e sua adequação aos objetivos anteriormente definidos.

Coordenação da tomada de decisão: métodos

- voto;
- deliberação colegiada;
- planejamento racional exaustivo;
- incrementalismo;
- barganha.

Referência: Elster, Dahl, Forester, Lindblom

Voto

- Método de simples agregação de preferência
- Condições de Dahl
- Intensidade de preferências não manifesta
- Não permite a proposição de alternativa não previamente relacionada
- Dificuldade prática de ordem demográfica
- Assimetria de informação e desigualdade cognitiva

Deliberação colegiada

- Prevalência do melhor argumento na discussão livre entre iguais
- Diminuição da “racionalidade limitada” / redução da assimetria de informações / aumento do nível coletivo de apreensão cognitiva
- Permite manifestação da intensidade de preferências
- Possibilidade de alteração das preferências
- Concordância em torno da decisão
- **Dificuldade prática relacionada à disponibilidade de tempo**
- **Impossibilidade de contar com todos os pontos de vista**

Incrementalismo

- “intelligence of democracy”
- Não há coordenação exterior ao sujeito; apenas ajustamento mútuo
- Redução dos riscos da tomada de decisão uma vez que a evolução incremental não desconsidera os valores e objetivos subjacentes às políticas públicas existentes
- Não cria fortes antagonismos, de tal forma que os atores permanecem no jogo

Incrementalismo

- Lógica incremental pode desconsiderar políticas meritórias apenas por não terem passado por tal processo evolutivo
- Caso os resultados das políticas atuais não sejam satisfatórios, como não mudar “radicalmente”?
- As tecnologias disponíveis para solucionar problemas sofrem mudanças

Planejamento racional exaustivo

- Modelo clássico de planejamento: diagnóstico, cenários, missão, objetivos, metas, ações, controle, replanejamento
- Elaboração racional do futuro
- Problemas excessivamente complexos: valores múltiplos, alternativas diversas, conseqüências imponderáveis
- Imprecisão dos modelos causais
- Domínio tecnocrático

Barganha

- Sucessão de ofertas e contra-ofertas com características de mercado
- Pragmatismo
- Não altera as opiniões nem envolve aprendizado ou refinamento das perspectivas
- Comprometimento instável em torno dos acordos
- Aumenta a demanda pela coordenação técnico-administrativa

Coordenação da implementação

- Ajustamento Mútuo
 - Supervisão Direta
 - Padronização de Crenças e Valores
 - Padronização de Processos
 - **Padronização de Resultados**
 - Padronização de Habilidades
-
- Liderança
 - Estrutura

Referência: Mintzberg, Motta

Gestão por Resultados: conceito

Ciclo de gestão que contempla:

1. Alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos, externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização;
2. Tradução ou operacionalização destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração;
3. Desdobramento das diretrizes e objetivos até o nível da menor equipe distinguível;

cont...

Gestão por Resultados: conceito

4. Contratualização de resultados, autonomias e sanções com as equipes;
5. Concessão de autonomias aos gestores e implementadores das políticas públicas;
6. Avaliação dos resultados e retroalimentação do sistema de gestão para eventuais ações corretivas.

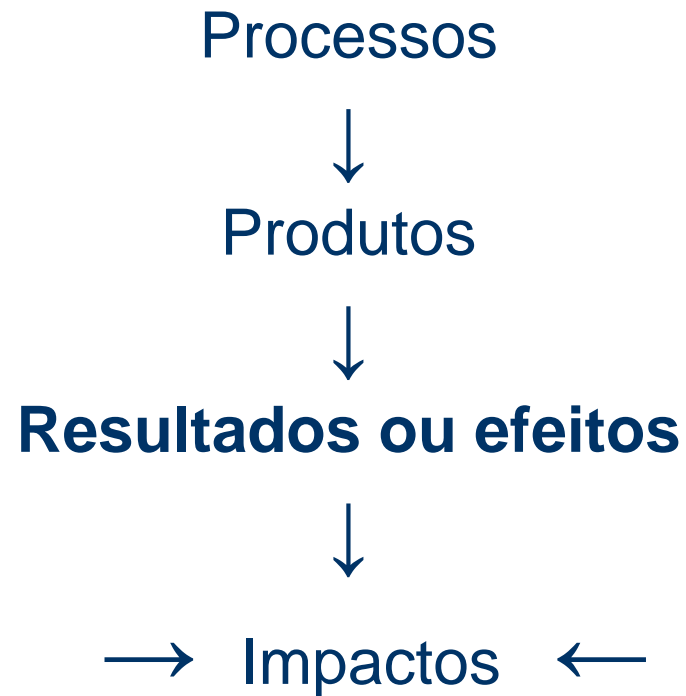
Gestão por Resultados: expectativa

- Transparência e clareza dos objetivos, resultados e metas da organização:
 - diminui os déficits de informação quanto aos fins
 - permite o compartilhamento e o engajamento coletivo em torno dos mesmos objetivos
 - favorece a racionalidade do sistema e da organização
- Permite controle mais efetivo sobre o desempenho dos governos, pelo cidadão e demais “stake holders”, e sobre o desempenho dos burocratas, pelos políticos.

Gestão por Resultados: expectativa

- Libera os gerentes das amarras dos controles prévios ao conceder-lhes autonomia sobre a gestão dos recursos, o que aumenta as possibilidades de adequação eficiente entre recursos, processos e metas.
- Modifica o comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas

Resultado: conceito



Indicadores de resultados

- “Indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”. (CARLEY, 1985)

Indicadores de resultados

Os indicadores viabilizam a tradução ou operacionalização dos objetivos em medidas apreensíveis

Indicadores de resultados: propriedades (Jannuzzi)

- Relevância social
- Validade
- Sensibilidade
- Especificidade
- Cobertura e desagregação
- Confiabilidade
- Periodicidade e tempestividade
- Historicidade e comparabilidade
- Inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade
- Factibilidade dos custos de obtenção

Indicadores de resultados: propriedades (Jannuzzi)

- Relevância social
- **Validade**
- Sensibilidade
- **Especificidade**
- Cobertura e desagregação
- Confiabilidade
- **Periodicidade e tempestividade**
- Historicidade e comparabilidade
- Inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade
- Factibilidade dos custos de obtenção

Riscos e Limites da Gestão por Resultados

- Inerentes ao modelo
- Relacionados ao arcabouço-legal
- Relacionados aos indicadores de resultados

Riscos e limites inerentes ao modelo

- Certa ambigüidade dos objetivos é necessária à acomodação política em democracias plurais;
- Impossibilidade prática do desdobramento sucessivo dos objetivos e das premiações discriminantes e incentivadoras, até o tamanho mínimo e distinguível de equipe que evite o “free rider”, sem padronização de processos ou produtos.

Riscos e limites relacionados ao arcabouço-legal

- Organização não dispõem de “autonomias” suficientes para conceder ao gerente
- Sanções negativas dos funcionários sem nenhuma efetividade prática
- Arranjo institucional dos controles *a posteriori* do gerente precisa ser construído

Riscos e limites relacionados aos indicadores de resultados

O desafio da Validade do indicador:

- Indicador de resultado = objetivo : **OK**
- Indicador de resultado < objetivo : **Não responsividade**
- Indicador de resultado > objetivo : **Ineficiência**
- Não há indicador de resultado que operacionaliza o objetivo

Riscos e limites relacionados aos indicadores de resultados

O desafio da Especificidade do indicador:

- A dificuldade de medir os “efeitos líquidos” de uma determinada política pública, tendo em vista as influências do mundo social e das outras políticas públicas, com as estatísticas oficiais disponíveis
- No Brasil, necessidade de avaliações com altíssimo grau de desagregação espacial
- Avaliações de efeito são, normalmente, onerosas e demoradas

Riscos e limites relacionados aos indicadores de resultados

O desafio da Tempestividade do indicador:

- Periodicidade e tempestividade das estatísticas oficiais: Censo Demográfico, PNAD, PIB, IDEB, DataSus
- Limitada aplicabilidade ao *timing* do ciclo orçamentário real: planejamento - orçamento – implementação – avaliação - planejamento

**Possíveis
intencionais**

conseqüências

não

- Expectativa de maior responsabilização:
 - problemas de validade do indicador podem fazer organização focalizar excessivamente, incorrendo em déficit de responsividade
 - baixa especificidade do indicador em relação à política pública e questões de tempestividade implicam sérias dificuldades para “accountability” democrática

**Possíveis
intencionais**

conseqüências

não

- Expectativa de maior eficiência:
 - Clareza e precisão nos objetivos levando a comportamentos não cooperativos
 - Déficit de validade pode fazer organização perseguir resultados mais amplos que os objetivos, levando à ineficiência
 - Não compensação dos custos do controle, para manter grande aparato técnico – senão científico – responsável por escolha de indicadores, definição de metas e apuração de resultados

Considerações / proposições

- Modelo de gestão deve usar combinação de diversos métodos e mecanismos de coordenação
- Eficiência tem a ver com capacidades organizacionais de adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e coordenação interna (Schein)
- Resgate dos modelos subjetivos de avaliação de desempenho focados em competências (CHAR)
- Ciência dos processos seletivos: coordenação por habilidades
- Desenvolvimento de arranjos institucionais que socializem os agentes públicos em valores e princípios éticos e republicanos: coordenação por crenças e valores

Perspectivas

- Modelo de gestão deve usar métodos e mecanismos combinados de coordenação
- Necessidade de profundo conhecimento da dimensão social de interesse e da cadeia de causalidade “esforços → produtos → resultados”
- Eficiência tem a ver com capacidades organizacionais de adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e coordenação interna
- Resgate dos modelos subjetivos de avaliação de desempenho focados em competências
- Ciência dos processos seletivos: coordenação por habilidades
- Desenvolvimento de institucionais para socialização dos agentes públicos em valores e princípios éticos e republicanos: coordenação por crenças e valores

OBRIGADO!

edgranha@uol.com.br