



# **Seminário “Capacidades Estatais e Transformações na Administração Pública Federal”**

**Palestra: O debate contemporâneo sobre a gestão pública**

**Professora: Telma Menicucci**

# Reformas e reformas

---

- ▶ Esgotamento do reformismo da NPM X manutenção de princípios e práticas
- ▶ **2 aspetos:**
  1. relativo fracasso das reformas sob a influência das ideias associadas à NPM: não produziram os resultados perseguidos ou apregoados; consequências não pretendidas e efeitos paradoxais
  2. Reafirmação do papel do Estado, e da burocracia em moldes weberianos; revalorização dos princípios da democracia na relação Estado/sociedade



# New public management

---

- ▶ A partir dos anos 1970: transformações na ação de governar que afetam as estruturas estatais e o processo de governo, e a relação Estado/sociedade civil,
- ▶ mudanças afetam de forma diferente os diferentes países, em momentos temporais distintos e de maneiras distintas
- ▶ modelo proposto atacava o núcleo das doutrinas básicas da administração pública tradicional, particularmente substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados.
- ▶ transformações vinculadas ao movimento político e ideológico, com raízes também econômicas, de propostas e ações no sentido de uma reforma do Estado - **crise da economia se transmuta em crise do Estado**

# Reforma do estado

---

- ▶ prevalência do neoliberalismo leva à formulação e implementação de uma agenda reformista, de orientação pró-mercado, focada na redução do escopo da intervenção do estado na economia e na concomitante reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar
- ▶ preconiza transição de um papel intervencionista e dirigista para um papel regulador
- ▶ conjunto básico de medidas: desregulamentação e menor interferência estatal nas relações entre os agentes privados, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público
- ▶ recuperação do equilíbrio fiscal por meio do corte de gastos públicos que incidem, sobretudo, nas intervenções e políticas no campo social



# Reforma da administração pública

---

- ▶ neoliberalismo desemboca na NPM, - preocupação com a melhoria da eficiência gerencial na provisão de bens e serviços à população
- ▶ envolve o redesenho da estrutura, procedimentos e práticas das organizações do setor público
- ▶ **mudanças no sistema de administração pública** embora não universal, já havia se difundido por número razoável de países no início dos anos 1990



# Características principais

---

- ▶ **ênfase a valores e normas econômicas:** incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado
- ▶ **enfoque gerencial:** inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados - assegurar maior responsividade e melhor desempenho na provisão de serviços públicos à população
- ▶ concessão de **maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações** de governo, por meio de desregulamentação, flexibilização e gestão por resultados, concorrência administrada (processo que extravasa os limites da esfera estatal para envolver articulações com atores
- ▶ privados e organizações da sociedade civil)

# Emergência, difusão (e descenso?) da NPM

---

- ▶ empreendimentos reformistas apresentam configurações muito variadas entre os diferentes países ou num mesmo país ao longo do tempo
- ▶ relação com origem ou fator que desencadeia a reforma, objetivos visados, alcance das iniciativas, estratégias utilizadas, conteúdos dominantes e formas de execução



## 3 conjuntos de países(Nogueira)

---

- I. **países anglo-saxões** (Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia): **pioneirismo, amplitude dos objetivos** pretendidos e maior **impacto das ações** - alterações substantivas na forma, organização e funcionamento da administração pública
    - ▶ Instrumentos para avaliação do desempenho organizacional, novos sistemas de regras e incentivos para o emprego público articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado
    - ▶ resultaram em mudanças no papel do Estado, correlativamente ao mercado e à sociedade,
    - ▶ “modalidades e estilos de gestão” com descolamento da concepção burocrática weberiana : aumento de competição, contratação e remuneração com base em avaliação de desempenho
- 





## 2. países da OCDE- Europa continental

---

- ▶ reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil,
- ▶ iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsividade e melhoria de *performance*
- ▶ mudanças focalizadas em áreas consideradas estratégicas: gerenciamento de recursos humanos, provisão alternativa de serviços públicos e gestão do gasto público, transparência financeira
- ▶ medidas mais usuais: descentralização e a desconcentração, mensuração de resultados e avaliação de *performance*, ao lado de reformulações orçamentária e no uso de mecanismos de mercado ou quase-mercado na provisão de serviços públicos



## 3. países da América Latina

---

- ▶ origem e motivações : forte componente de isomorfismo coercitivo e mesmo normativo
- ▶ focaram mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público - propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal.
- ▶ Pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração: privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal.
- ▶ iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, entre outras



# Trajetórias diversas

---

1. **implementação parcial ou paralisia**, gerando falhas sequenciais : denotam incapacidade de levar em frente as reformas ou a inconsistência do esforço reformista.
  2. **adesões formalísticas ou cerimoniais** às reformas, reformismo de fachada movido 1) pelo interesse dos gestores na acessibilidade a financiamentos e fontes de recursos (isomorfismo coercitivo), ou 2) transmissão de uma imagem positiva à opinião pública, lastreada na associação da NPM à gestão moderna e inovadora (isomorfismo mimético).
  3. **Empreendimentos reformistas que buscam incorporar, de forma mais orgânica e sistematizada**, novas técnicas e práticas de gestão, consoante as premissas orientadoras da NPM.
- 



# Por que difusão irregular e descontínua?

---

1. **Fracos resultados** quanto à pretendida melhoria de eficiência; evidências mais de fracassos que de sucessos
2. **Complexidade no processo de reaplicação de instrumentos e práticas** em contextos distintos - “ilusão de soluções padronizadas”
3. **Tensionamentos** suscitados pelos princípios e práticas da NPM **quando aplicados à administração pública**



### 3. Tensionamentos na aplicação à administração pública

---

1. **flexibilização processual e do incremento da autonomia decisória dos gestores** públicos em um sistema no qual a legitimidade se ancora na observância de regras de fundamentação legal, que balizam a conduta adequada e pertinente no trato da coisa pública.
2. **aproximação da provisão de bens e serviços pelo Estado da lógica de funcionamento do mercado**, implica tratar o cidadão como consumidor, numa pretensa diluição das fronteiras entre os setores público e privado - a NPM subverte o sistema de controle político da sociedade sobre as atividades de governo, com consequências não apenas para a ordem democrática fundada na soberania popular;



# Alcances e limites da NPM

---

- ▶ **não há evidências do desmoronamento da administração pública tradicional** com a emergência da NPM,
- ▶ **exaustão como movimento reformista**
  - algumas ideias ainda estão ganhando influência em países antes resistentes, ou que chegaram de forma mais tardia a este movimento reformista
  - mas ideias e práticas em declínio ou estagnação



# Alcances e limites da NPM

---

- ▶ em algumas situações, as reformas tiveram efeitos negativos sobre a capacidade do Estado para desempenhar seu papel na busca dos interesses coletivos, sobre a burocracia e os cidadãos na capacidade de solucionar problemas
  - ▶ reformas apresentam déficits democráticos e de accountability, embora este tenha sido um dos temas enfatizados pela NPM, mas de uma perspectiva reducionista, ao limitar a participação dos cidadãos-clientes à escolha e/ou ao controle dos serviços, sem constituir mecanismos para a formação de preferências e para deliberação.
- 



# Críticas à NPM:

---

- desagregação do Estado, com os consequentes problemas de coordenação e regulação;
  - efeitos perversos da introdução de mecanismos de incentivos e de mensuração da produção de serviços e de resultados; - aplicados a tipos de serviços públicos nos quais as atividades e os resultados não são prontamente observáveis ou mensuráveis
  - ▶ ênfase na **diminuição dos controles ex ante e processuais**:
    - em algumas áreas estes resultados foram observados, mas a efetivação de uma reorientação geral dos controles em tal direção é questionável.
    - em alguns casos, aumentaram os controles sobre a burocracia, com uma crescente regulação (processos de compra com vista à redução de corrupção)
    - Auditorias permanecem processuais
- 





# Críticas à NPM

---

- ▶ **Padronização e eficiência:** reformadores criticaram a burocracia por ser padronizada, mas, com frequência, recorreram à padronização por meio da adoção universal de fórmulas pouco fundamentadas para desenho institucional (isomorfismo mimético).
  - ▶ criação de **incentivos em conflito parcial com os instrumentos do ethos** do serviço público (como a carreira)
    - instrumentos ainda em desenvolvimento, apesar de baixa eficácia; impacto inicial tende a ser positivo, seguido de impacto negativo na capacidade de resolver problemas;
    - incentivos perversos podem aparecer como tendência de criação de discórdia e divisão, gerando demandas no sentido da necessidade de desenvolver confiança e restabelecer certos padrões éticos entre os servidores públicos
- 



# Debate do século XXI


---

1. **papel crucial atribuído ao Estado** como promotor de desenvolvimento e bem-estar.
  2. necessidade de o **Estado desenvolver novas capacidades** – corolário: necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM.
  3. **ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos** para definição de prioridades e realização de escolhas - governança, participação e processos deliberativos.
    - Elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua **eficácia social**
- 



# Capacidade burocrática + capacidade política

---

- ▶ Capacidade burocrática e organizacional é crucial para a provisão de bens coletivos que expandam as capacidades mas elas devem ser acopladas com novas capacidades políticas:
    - Conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil são a única maneira de garantir o **fluxo de informação** necessário para guiar a alocação de recursos públicos ou a **coprodução** necessária para a efetiva provisão de serviços que levem à ampliação das capacidades (Sen)
    - Não se trata de uma volta ao passado - Estado e burocracia capazes de lidar adequadamente com os desafios dos novos tempos, caracterizados por fenômenos como a globalização da economia, as novas tecnologias de informação e o aprofundamento das desigualdades e da exclusão social
    - **reafirmação do caráter indissociável entre política e administração**
- 
- 

# A ideia de governança

---

- ▶ palavra-chave a partir dos anos 1990
- ▶ Concepções distintas, mas de forma geral refere-se à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade
- ▶ traço distintivo: a dimensão relacional.
- ▶ marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.



# Governança na NPM

---

- ▶ **Transferência de atividades e funções para agentes privados**
  - Ponto chave: não é o que o governo faz, mas o que ele não faz.
  - busca primariamente objetivos relacionados à eficiência e desempenho e menos os objetivos de democracia e *accountability*
- ▶ pode levar a uma reconceitualização do Estado: uma rede entremeada à sociedade
- ▶ interesse analítico sai do foco nos processos parlamentares e burocráticos de negociação para a identificação de padrões de interação entre vários interesses em torno da explicitação e promoção do interesse coletivo



# A ideia recente de governança

---

## Ênfase à participação da sociedade nos processos decisórios

- ▶ rebatimentos no debate político; se insere em matrizes teóricas da teoria democrática contemporânea nas vertentes participativa e deliberativa.
  - ▶ proposta de “governança participativa”: compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, com foco privilegiado nos arranjos institucionais para isto.
  - ▶ formas participativas e deliberativas de democracia podem colaborar para o enfrentamento dos desafios da ação pública contemporânea, contribuindo para:
    1. **ampliação das capacidades do Estado** para lidar com problemas complexos e definir estratégias e soluções inovadoras.
    2. **corrigir os déficits da democracia representativa** - melhorar a dinâmica de formação de preferências, representação e *accountability*,
- 



# Atualmente: evolução e mescla

---

- ▶ maioria das reformas tenha sido concebida dentro do modelo de mercado (NPM), mas a administração pública está atualmente mais aberta à participação do público bem como mais receptiva ao envolvimento de escalões menores do funcionalismo público.
- ▶ interesse crescente em reforma do tipo governança: enfatiza o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e destacaram o **papel das redes** e estruturas análogas nos processos de governo



# Problemas:

---

1. Reformas podem **reduzir a capacidade de direção** do setor público e diminuído a capacidade das autoridades políticas de exercer controle sobre as políticas de seus governos (muitas atividades delegadas)
  2. **Redução dos níveis de coordenação entre políticas públicas e organizações**
    - diversas organizações com maior autonomia tendem a exacerbar os problemas de coordenação e coerência no setor público.
    - Proliferação de organizações também contribui para as dificuldades no exercício do controle político
    - Reformas para resolver problema da coordenação (*joined-up government, whole of government*): reformas de segunda geração nos países anglo-saxões como reação à desagregação do governo sob a NPM e que focam na integração e coordenação das PP, buscando respostas integradas para problemas complexos a partir da interação entre unidades de governo
- 





# Problemas:

---

## 3) Complexidade do ato de governar:

- ▶ número crescente de pontos com direito a veto no sistema e a dificuldade de ganhar aceitação de todos esses pontos reduz as chances de sucesso.
- ▶ a complexidade tende a reduzir a transparência do sistema público e, portanto, afeta a responsabilidade




# Problemas:

---

## 4) **Captura:**

- ▶ Ao separar as organizações públicas das conexões diretas com as autoridades políticas, as reformas tendem a tornar tais organizações mais vulneráveis a serem capturadas por outros interesses.

## 5) **Problemas de Accountability:**

- ▶ Quando há uma série de relações alternativas entre os políticos eleitos e a prestação de serviços, e inúmeros prestadores de serviço agindo de forma autônoma: difícil identificar a responsabilidade pelas ações.
- 
- 

# **Daí: necessidade de mudanças**

---

- ▶ necessidade de **um segundo padrão de mudanças**, enfatizando a necessidade de coordenar, criar uma maior coerência e restaurar a prioridade da política
- ▶ **não podem ser um simples retorno** ao *status quo anterior com domínio* do setor público
- ▶ **recriar alguns valores** que eram centrais na concepção de governos e que não foram adequadamente substituídos pelos produtos da reforma
- ▶ Se os eleitos, acharem que exercem menos influência nas políticas do que eles mesmos acreditavam – e, provavelmente, seus eleitores consideram apropriado – então há um problema fundamental de **democracia**



# Metagovernança (Guy Peters)

---

- ▶ a governança da governança
- ▶ necessidade de se pensar sobre os significados de construir maior **controle**, permitindo, ainda, certa **autonomia** para as redes e outras formas de governo descentralizado.
- ▶ processos atuais de governança devem conter uma grande parte de atividades descentralizadas, reconhecendo a impossibilidade de se voltar ao *status quo* anterior.
- ▶ Mas reconhecer que **todas as funções** requeridas para governar uma sociedade **não** podem ser preenchidas por aqueles processos descentralizados
- ▶ **capacidade interna da rede não pode ser efetiva sem o envolvimento ativo do governo**



# Os instrumentos da metagovernança

---

1. o estabelecimento politicamente de **prioridades** - uma fraqueza nas redes e em outras formas de governo descentralizadas é a de que todos os programas e objetivos são virtualmente iguais.
  2. **lei branda**: estabelecer níveis de conformidade, oferecendo uma direção em vez de comandar ações. reflete a necessidade de direcionar, embora a distância, permitindo, assim, diferentes respostas das redes ou de governos locais
  3. **conjugação de autonomia e controle** - identificar as associações que podem, ao mesmo tempo, fornecer controle político efetivo (democrático) e manter os ganhos de eficiência
  4. **Gestão de desempenho**: fornece um meio de controlar potencialmente as organizações autônomas – com uso de metas mensuráveis para os resultados dos programas públicos, as organizações centrais de controle podem monitorar e controlar o comportamento dessas organizações.
- quando aplicada mais diretamente por organizações externas (parlamentos, auditores, agências centrais) passa a ser um componente útil para a accountability
- 



# Desafio:

---

- ▶ tarefa primária da governança é costurar essas duas linhas de mudança no setor público: eficiência e democracia
- ▶ **essas duas variáveis podem ser entrelaçadas efetivamente**



# Complexidade e governança

---

- ▶ Governança = complexidade da sociedade – capacidade de resolução de problemas do governo
  - ▶ Quando o setor público já não pode reivindicar o monopólio da expertise na sociedade, só faz sentido para o setor público não tentar conduzir a sociedade, mas sim criar **arenas interativas de governança** onde recursos possam ser mobilizados a partir de uma ampla variedade de agentes **e** metas conjuntas possam ser formuladas
  - ▶ Com conhecimento, recursos e instrumentos adequados: organizar a governança se torna tarefa mais manejável
  - ▶ Mas: a **capacidade do Estado para formular políticas está diminuindo quando a complexidade social está aumentando**
- 



# Complexidade e governança: o paradoxo

---

- ▶ governos optaram por **não** responder à crescente complexidade social, reduzindo sua capacidade de produção de políticas, cortando pessoal e abstendo-se de instrumentos de elaboração de políticas
  - não reforçando seu pessoal, aumentando a formação e a educação ou garantindo que tenha acesso aos bancos de dados e softwares mais modernos e atualizados (necessário para elaborar recomendações de alta qualidade sobre políticas públicas)
  - ▶ abraçaram a ideia de que instrumentos de política intrusivos são contraproducentes, uma vez que induzem o capital privado a se transferir para ambientes mais favoráveis
  - ▶ veem incentivos financeiros como um instrumento de política ineficiente, porque eles são caros e difíceis de usar no desenho de políticas baseados em evidências
- 





# Por que? Papel da ideologia

---

- ▶ Ideologia: uma explicação de porque os governos diferem em termos de como organizam a governança ou de quais metas coletivas eles estabelecem para essa governança
- ▶ liderança política na maioria dos países ocidentais nos últimos dez anos ou mais foi exercida por políticos com crença política neoliberal
- Cortes de impostos e redução de gastos públicos como prioridades políticas
- usar recursos financeiros e ou regulação (dois instrumentos clássicos de governo) para induzir ou evitar diferentes tipos de comportamento social é alheia à ideologia neoliberal
- reduzir a capacidade para formular e implementar políticas públicas é tanto um fim em si mesmo quanto um meio de reduzir o orçamento público
- ▶ **Resultado:** capacidade de governar do Estado é reduzida; expertise própria do governo é enfraquecida
- ▶ **Consequências:** dependência de consultores; com equipe encolhida, decisões terão de ser tomadas nos níveis superiores afastando elite política de outras tarefas; assessores para reforçar pessoal pode aumentar politização do serviço público

# Governar uma sociedade complexa

---

- ▶ não requer menos, mas mais capacidade de formulação de políticas.
  - ▶ requer liderança empreendedora para extrair todo o potencial da governança colaborativa
  - ▶ estratégias disponíveis para recriar a capacidade de formulação de políticas:
    1. Gerar conhecimento internamente ao governo
    2. reforçar a coordenação vertical reafirmando o centro político e administrativo do sistema político
    3. recrutar expertise para departamentos governamentais e melhorar os canais para explorar a expertise detida por agências, e talvez também por regiões e cidades = necessidade de liderança empreendedora
- 



# Papel da liderança empreendedora (pública)

- ▶ inspirar os agentes societários a se comprometerem com projetos coletivos
- ▶ essencial para os resultados do arranjo de governança que se baseia em ampla inclusão de parceiros societários (governança colaborativa,)
- ▶ Forjar as alianças necessárias para que surja a colaboração eficaz;
- ▶ infundir legitimidade e “caráter público” em estruturas híbridas

***o fato de que um dos principais componentes da governança colaborativa é, de fato, a governança pública não deve ser ignorado.***



# Brasil - Reforma de 1995

---

- ▶ justificada a partir da crise do estado (dimensões financeira e administrativa);
  - ▶ influência da NPM; introdução da temática da gestão pública na agenda
  - ▶ Concebida a partir de um conjunto de soluções, endógenas ao Mare, sem diagnóstico mais profundo ou compartilhado
  - ▶ reorganização administrativa do governo federal, melhoria das informações da administração pública e fortalecimento das carreiras de Estado
  - ▶ reforma constitucional: Emendas nos 19 e 20 - tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo
  - ▶ ideia mobilizadora: administração voltada para resultados, ou modelo gerencial
  - ▶ Definição de um espaço público não estatal
- 



## “Reforma” de 2003:

- afirma o déficit institucional (ausência do estado e sua incapacidade de assegurar direitos civis e sociais), mas Estado como solução
- Estratégia de ação participativa e transparente
- Influência da NPM a partir do princípio da eficiência, mas crítica a seus princípios básicos
- Ao invés de reforma do estado – consolidação do estado
- Estratégia de partir de um diagnóstico para elaboração de plano de gestão pública
- ▶ Continuidade de algumas iniciativas: reforço de algumas carreiras, governo eletrônico
- ▶ Nova modelagem para a controladoria Geral da União – instrumento de combate à ineficiência e corrupção.
- ▶ Discussão mais ampla do PPA com a sociedade com avanço no campo da planejamento



# Qual gestão pública no Brasil?

---

- ▶ Qual tipo de desenvolvimento pretendido?
- ▶ Que modelo de estado se quer?
- ▶ Estratégias e planos a implementar?

