

Inovação e os Paradigmas de Gestão Pública

Enap

Escola
Nacional de
Administração
Pública

Pedro Cavalcante

1

Modelos de Administração Pública

2

Administração Pública no Brasil

3

New Public Management e Pós NPM

4

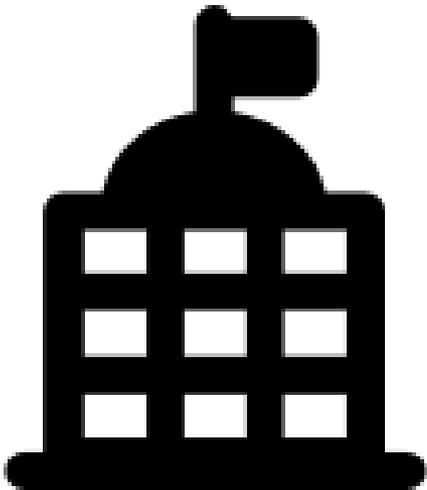
Tendências de Gestão Pública

5

Agenda de Pesquisa Futura

- ✓ **Administração Pública:** todo **aparelhamento do Estado preordenado** à realização de seus serviços, visando a satisfação das **necessidades coletivas** (Hely Lopes Meireles).
- ✓ **Governo:** é o **núcleo decisório** do Estado, formado por membros da **elite política**, e encarregado da gestão da coisa pública;
- ✓ Enquanto o **Estado é permanente**, o **governo é transitório** porque, ao menos nas democracias, os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade;
- ✓ **Políticas de Governo (duração dos mandatos) e Políticas de Estado perduram por vários governos.**

Conjunto de organizações e de servidores, mantidos com recursos públicos, cujas atividades são realizadas em conformidade com a lei, responsáveis pela tomada de decisão e implementação das políticas e normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.



EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO



Estado como propriedade do soberano

Res publica = Res principis

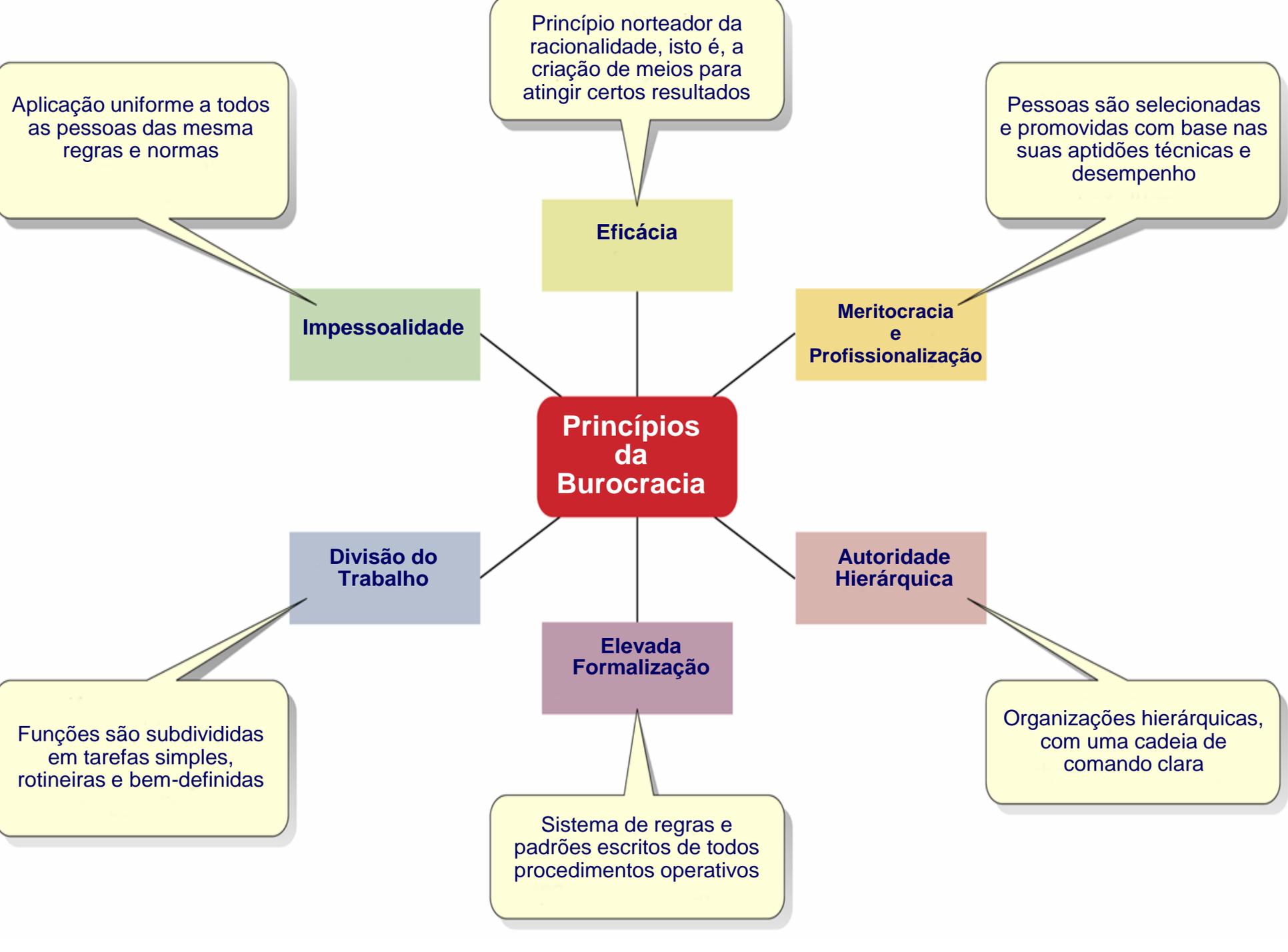


- ✓ Primeiro modelo de administração de Estado, perpetuando-se até meados do século XIX;
- ✓ Contexto: poder absoluto do soberano, forte aparato administrativo direcionado à arrecadação de impostos, força militar para defesa do território e intimidação e julgamento de opositores ao regime;
- ✓ Sociedades pré-democráticas ou pré-capitalistas;
- ✓ Incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados.

- ✓ **Baseado em relações de lealdade pessoal;**
- ✓ **Função do Estado e do servo público era dar emprego (livre nomeação) e favorecer aliados;**
- ✓ **Ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados, prevalecem:**
 - **Corrupção;**
 - **Nepotismo;**
 - **Clientelismo.**

- ✓ Surge em meados do século XIX;
- ✓ Combate às práticas do Patrimonialismo, principalmente à corrupção e ao nepotismo;
- ✓ Domínio racional-legal - conceito associado às normas criadas de forma racional e legal com relação ao uso dos recursos.





Disfunções da Burocracia



- ✓ **A institucionalização do modelo e da burocracia não é consequência de um único momento histórico ou fruto da decisão de um governo, envolve um conjunto abrangente de mudanças suscetíveis a transformações socioeconômicas, tecnológicas e políticas;**

- ✓ **Da Colônia a República Velha:**
 - **Aparato administrativo incipiente;**

 - **Minoria da burocracia profissionalizada (homens bons e elite de letrados) X maioria desqualificada e afastada do modelo clássico weberiano.**

- ✓ As transformações da sociedade e do Estado atreladas à transição do Brasil agrário para um perfil mais industrial e, por conseguinte, ao projeto de desenvolvimento econômico nacionalista demandavam a modernização das estruturas do aparelho estatal, capaz de introduzir as mudanças necessárias;
- ✓ Criação de um amplo conjunto de órgãos e empresas estatais, inclusive no setor produtivo, como a CSN;
- ✓ **Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp):** profissionalização da burocracia nos moldes do modelo weberiano clássico: caráter meritocrático por meio de concurso público, estabilidade no emprego e organização de carreiras;
- ✓ **Resultado:** obstáculos de um sistema de mérito universalista devido ao caráter ambíguo com que Vargas lidava com as oligarquias. Cargos via concurso público era bem inferior àqueles de indicação política.

- ✓ O **Decreto-Lei nº 200 de 1967** estabelecia a organização da administração pública federal, regras de administração orçamentária e financeira, compras governamentais e organização de pessoal civil;
- ✓ A **principal diretriz era descentralização** ou, mais precisamente, de desconcentração das atividades da administração direta;
- ✓ O planejamento e as atividades de coordenação e controle priorizados - incentivo à **flexibilidade gerencial, sobretudo na administração indireta**;
- ✓ Modernização do regime autoritário e a questão da corrupção - **A impossibilidade de accountability**;
- ✓ Criadas algumas carreiras baseadas em princípios meritocráticos, além da modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista, com regras trabalhistas mais semelhantes às da iniciativa privada;
- ✓ **A reforma reforçou o fosso entre o Estado tecnocrático e moderno na administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta (Anéis Burocráticos).**

✓ **Macro-mudanças:**

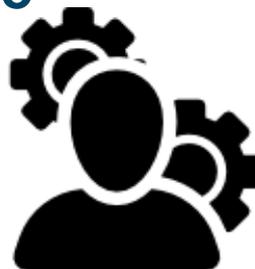
- Expansão dos direitos de cidadania;
- Ampliou os mecanismos de inclusão política e participação;
- Larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico;
- Redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo;
- Diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e;
- Institucionalizou os instrumentos de política social.
- Universalização do princípio de concurso público e Criação de novas Escolas de Governo;

✓ **Regime Jurídico Único (RJU) - eliminar a flexibilidade da administração indireta e transforma milhares de empregados celetistas em estatutários (impacto na Previdência).**

**Crise de governabilidade;
Perda de legitimidade;
Descrédito nas instituições.**



**Crise no modelo de intervenção do Estado
Perda da capacidade de coordenar o sistema econômico
Inflação, desemprego, recessão**



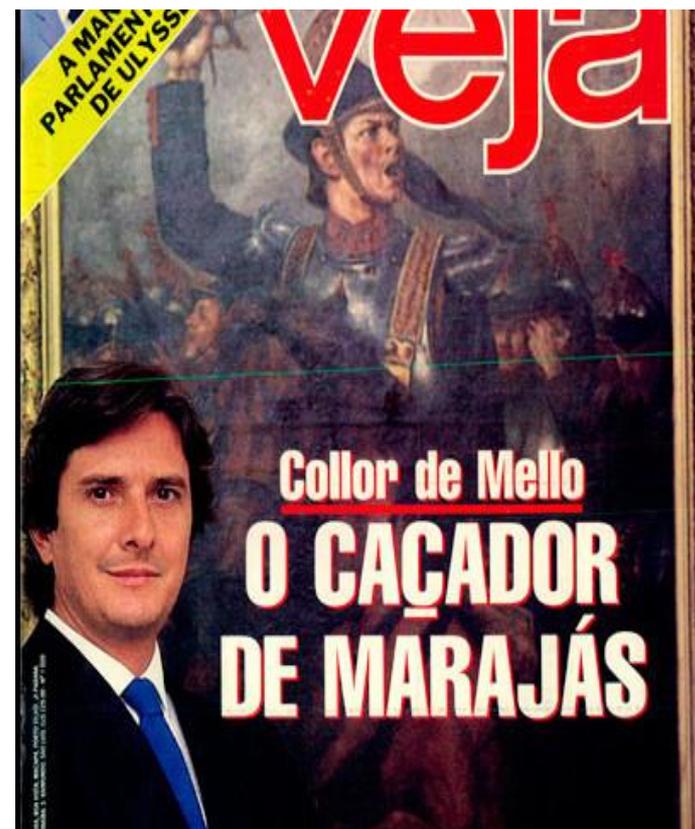
**Crise do modo de administrar: Esgotamento do modelo burocrático
Déficit de desempenho: baixa qualidade dos serviços públicos**

- ✓ **Nível Político (*superior*):** uma teoria ou doutrina que preconiza mudanças nas estruturas e processos em prol de **melhoria dos serviços públicos**, via importação de conceitos, técnicas e valores da **iniciativa privada**, aliado a **postura mais liberal do Estado**;
- ✓ **Nível Administrativo (*inferior*):** conjunto de **conceitos e práticas específicas** que inclui: ênfase no **desempenho**; **organizações mais enxutas e especializadas**; **concorrência**; **remuneração por desempenho** e o foco nos cidadãos como **clientes**.

- ✓ **Desagregação:** divisão do setor público em **hierarquias mais amplas e internamente mais planas**, como também construção de **sistemas gerenciais e de informações para facilitar o controle**;
- ✓ **Concorrência:** introdução da separação comprador/prestador nas estruturas governamentais com vistas a **promover múltiplas formas diferentes de prestação de serviços e criar (mais) competição** entre potenciais prestadores, em especial por recursos financeiros;
- ✓ **Incentivação:** o foco são **incentivos pecuniários de desempenho**.

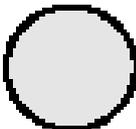
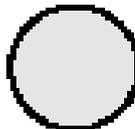
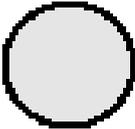
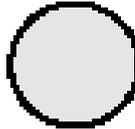
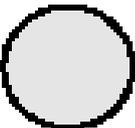
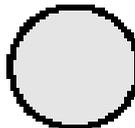


- ✓ Década Perdida e Hiperinflação;
- ✓ Onda Neoliberal na América Latina, influenciada pelo Consenso de Washington;
- ✓ Visão de Estado Inchado e superioridade do Mercado;
- ✓ Demissões voluntárias, privatizações e terceirizações.



- ✓ Aumentar a governança do Estado - governar com efetividade e eficiência;
- ✓ Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias – Publicização e Privatização;
- ✓ Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local – Descentralização;
- ✓ Substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (Pdrae)

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus					
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais					

Publicização



Privatização



- ✓ Intensificação das Privatizações e Criação de Agências Reguladoras;
- ✓ Projetos de Organizações Sociais e Agências Executivas não obtiveram resultados esperados, ao menos, no nível federal;
- ✓ Terceirização e redução da força de trabalho efetiva;
- ✓ Valorização do Servidor: priorização de concursos para carreiras do núcleo estratégico, mas sem política remuneratória atrativa;
- ✓ Proliferação de avaliações de desempenho para fins remuneratórios;
- ✓ Introdução de ferramentas gerenciais, sobretudo, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) – Orçamento por desempenho.

Inspirada no Mercado	Regulatória/ Desregulatória	Governança	Elevar a Capacidade dos Servidores
Privatização de bens e certos serviços	Desregulação de Recursos Humanos	Padrões de qualidade: aplicação de princípios de gestão de qualidade	Auditorias de pessoal para determinar os recursos disponíveis
Foco nos mecanismos de controle ex post e menos ex ante	Desregulação de Compras (individualização das decisões)	Descentralização a governos subnacionais: responsabilidades e orçamento	Selecionando as pessoas certas: incentivos para atração e retenção
Contratos por desempenho individual e por organização (pay for performance)	Criação de novos órgãos regulatórios: para supervisionar privatização e governança colaborativa	Governo Aberto: liberdade de informação, e-governance e mecanismos de engajamento social	Estabelecendo programas de treinamento integrados
Competição compulsória (setores públicos, privados e voluntários)	Padrões na vida pública: mecanismos de coordenação, planejamento e execução	Governança em Redes	
One-stop-shops	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria e etc.		

- ✓ As grandes reformas, normalmente, são empreendidas mais como **questões de fé do que propriamente ciência comprovada** (Pollit e Bouckaert, 2011);
- ✓ NPM como uma **miríade de conceitos e iniciativas** que apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares;
- ✓ Comparações das experiências reformistas são difíceis a partir de uma abordagem de perspectiva única, haja vista que **as variações são a regra e não a exceção.**

- ✓ Consenso que as experiências de reformas administrativas, tanto gerencialistas quanto pós NGP, apresentam um grau elevado de diversidade nas configurações, explicados por fatores como a dependência da trajetória (*path dependency*) de cada nação, relações entre forças políticas, transformações econômicas e tecnológicas, dentre outras;
- ✓ Há incongruência na visão de superação pura e completa de modelos de gestão. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado;

- ✓ É notório também o **caráter complementar** que as novas abordagens preconizam.
- ✓ Análises desse fenômeno complexo, ambíguo e dinâmico caminham pra um olhar sobre um conjunto de tendências (**princípios e diretrizes**), bem como suas aplicações efetivas (ferramentas de gestão) do que propriamente um modelo estático e bem delimitado;
- ✓ Logo, espera-se que as mudanças de caráter inovador na gestão pública sejam em processos e/ou serviços, advenham da mistura de tendências e não necessariamente do foco restrito a uma delas.

Princípios e Diretrizes	Significados
Colaboração e Parcerias	Processos colaborativos e de parcerias de formas variadas - dentro do setor público, com a iniciativa privada e terceiro setor.
Redes	Atuação em redes na provisão de serviços públicos (formulação, implementação e controle).
Visão Integrada e Holística da gestão pública	Premissa de serviços públicos integrados e perspectiva da administrativa como um todo - coesa e coerente (não fragmentada ou competitiva) – ideia de <i>joined-up government</i> e <i>whole of government</i> .
Accountability e Responsividade	Processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade.

Princípios e Diretrizes	Significados
Participação e Engajamento	Ampliação de canais de participação social no policymaking e fomento ao envolvimento da sociedade na gestão pública como valor e fonte de legitimidade.
Liderança	Importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo, em processos empreendedores.
Coordenação e Controle	Fortalecimento das capacidades de coordenação e control da administração como forma de gerar coerência e coesão na prestação de serviços públicos.
E-government e Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC)	Incorporação de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão com a administração pública.
Fortalecimento da Burocracia Pública	Profissionalização e valorização para torná-la mais eficiente, interdisciplinar e responsiva à sociedade.

- ✓ **Fenômeno da governança**, que em diferentes formatos, consegue **agregar parte significativa das tendências do pós NPM**;
- ✓ Ampliação diversificada das formas de relacionamento estatal com paraestatais, sociedade civil, empresas mistas e privadas;
- ✓ Transição do governo para governança (Ayres, 2014);
- ✓ Ressalta-se a **retomada da relevância do Estado e da burocracia pública**, mas não no padrão tradicional hierarquizado e sim com foco no desenvolvimento de **capacidades interdisciplinares**, **constante responsividade à sociedade**, como também liderança com componentes interativos.

	NPM	Pós NPM (Governança)
Foco	Cliente/Consumidor	Cidadão como parceiro
Fonte Inspiradora	Lógica do Mercado	Redes
Crenças Fundamentais	<ul style="list-style-type: none">• Eficiência;• Competição;• Contratos.	<ul style="list-style-type: none">• Confiança;• Reciprocidade.
Orientação Estratégica	<ul style="list-style-type: none">• Desagregação;• Concorrência;• Incentivação (pecuniária).	<ul style="list-style-type: none">• Visão holística e integrada;• Colaboração;• Profissionalização e inclusão.
Visão do Estado	Superioridade administrativa do Mercado	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa)

Selecione uma Inovação



PLANO
**BRASIL
SEM
MISÉRIA**



INOVATIVA
BRASIL

Aposentadoria em até
30 minutos



Com base na inovação da selecionada, responda:

- ✓ É possível enquadrar a iniciativa em algum modelo/paradigma de gestão pública (*NPM* ou Governança)? Por quê?
- ✓ A iniciativa segue alguma(s) tendência(s) de gestão?
- ✓ Na opinião do grupo, o que torna a iniciativa uma inovação?

Obrigado!!!!

Brasília, 6 novembro de 2018

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Pedro Cavalcante