



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo

Projeto: **REDE DE
GESTORES**

A dimensão política da gestão pública

elementos para reflexão

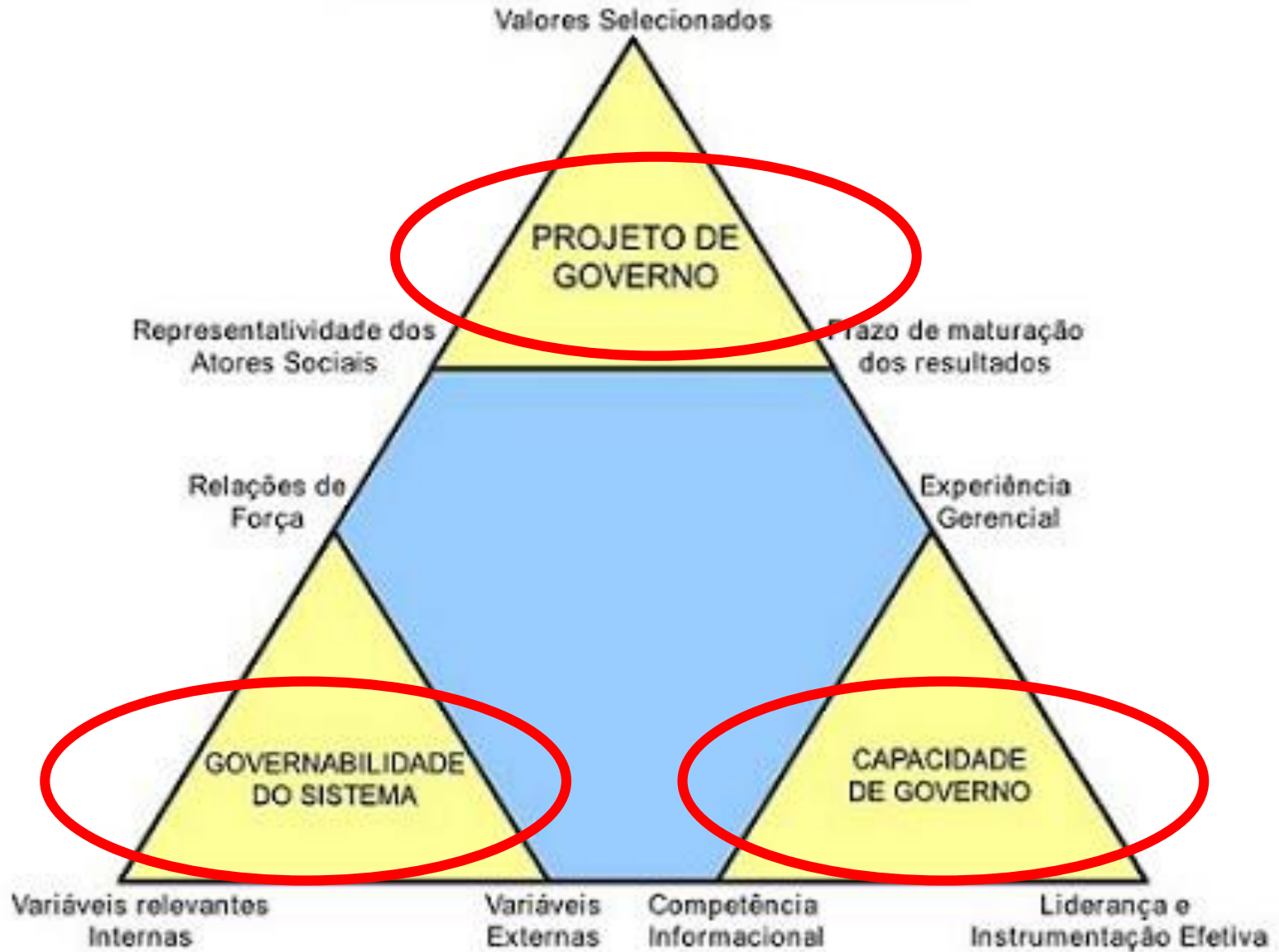
São Paulo, Abril de 2016

Jackson De Toni - Doutor em Ciência Política, UnB
jackson.detoni@gmail.com

A dimensão política da gestão pública

- É pensar o exercício da administração pública como uma escolha política
- É entender a gestão como um processo político que **MODIFICA** as relações de poder
- É perceber que há um projeto político maior que orienta a prestação de serviços públicos (ou não)
- É considerar que os arranjos, as estruturas e os processos administrativos não são NEUTROS
- É dar-se conta que nossa **CAPACIDADE de governo** é **DECISIVA** para nossa GOVERNABILIDADE e nosso PROJETO

TRIÂNGULO DE GOVERNO



Comp. Base Cursos de 024/0517/2008

Um roteiro para o debate

1. De que modelos estamos falando
2. Tudo começa com a definição de uma estratégia
3. Que Estado queremos?
4. Que funcionalismo nos interessa?
5. Que planejamento nos interessa?
6. Temos capacidade de governo?
7. Discutindo participação e planejamento
8. Voltando ao problema do poder

Há dois modelos de gestão

O Modelo Gerencialista

- Tem origem numa tendência mundial (USA, GB)
- Privilegia a dimensão administrativa e financeira (eficiência)
- No Brasil foi implementado pelo PSDB e aliados
- Está mais sistematizado
- Reforma gerencial dos anos noventa

Há dois modelos de gestão

O Modelo Societal ou Participativo

- Tem origem difusa nos movimentos sociais e gestões participativas em administrações municipais
- Valoriza a dimensão sócio-política e teleológica
- Prioriza a participação social e democratização do Estado
- No Brasil foi implementado por governos de esquerda, em particular, do Partido dos Trabalhadores
- Está menos sistematizado

Gerencialismo

resultados

eficiência

menos despesa

cliente

centralização

gestão de meios

controle adm.

servidor é tolerado

Societal-Participativo

política importa

participação

direitos

cidadão

Poder federativo

planejamento

controle social

servidor é um aliado

O que nos diferencia do ponto de vista político ?

- Princípios **organizadores**: participação, democracia, pluralidade e diversidade, inclusão social e combate à desigualdade
- Novas práticas de **conduta política** na direção governamental: ética, transparência, controle social, princípios da administração pública, combate às práticas convencionais (paternalismo, clientelismo, tráfico de influência)

O que nos diferencia do ponto de vista político ?

- **serviços públicos e novo modelo de gestão pública:** inversão de prioridades, universalização, qualidade com inclusão, valorização do servidor público, cidadão como sujeito de direitos, qualidade do gasto público, novos arranjos institucionais: **participação + democracia**
- **O que é o “Modo petista de governar” ?**
- **Uma síntese que supere, de um lado, as experiências liberais (*gerencialismo*) e, de outro, o legado autoritário do socialismo real**

A Gestão Pública é um problema estratégico?

Estratégico

É a orientação estratégica do núcleo de governo

Tático

Define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada.

Operacional

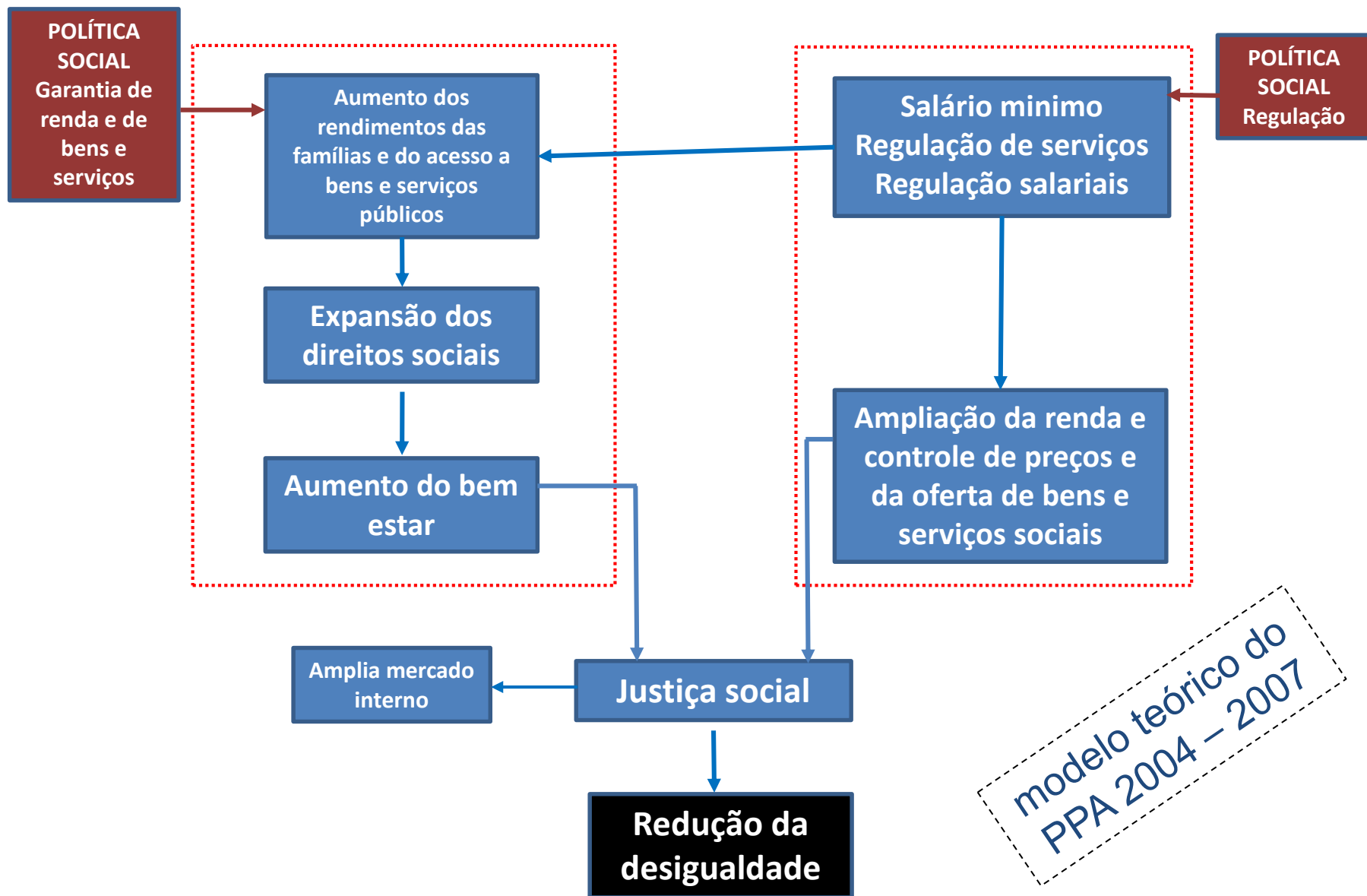
Relaciona-se com o desempenho da ação Governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

A Gestão Pública é um problema estratégico?

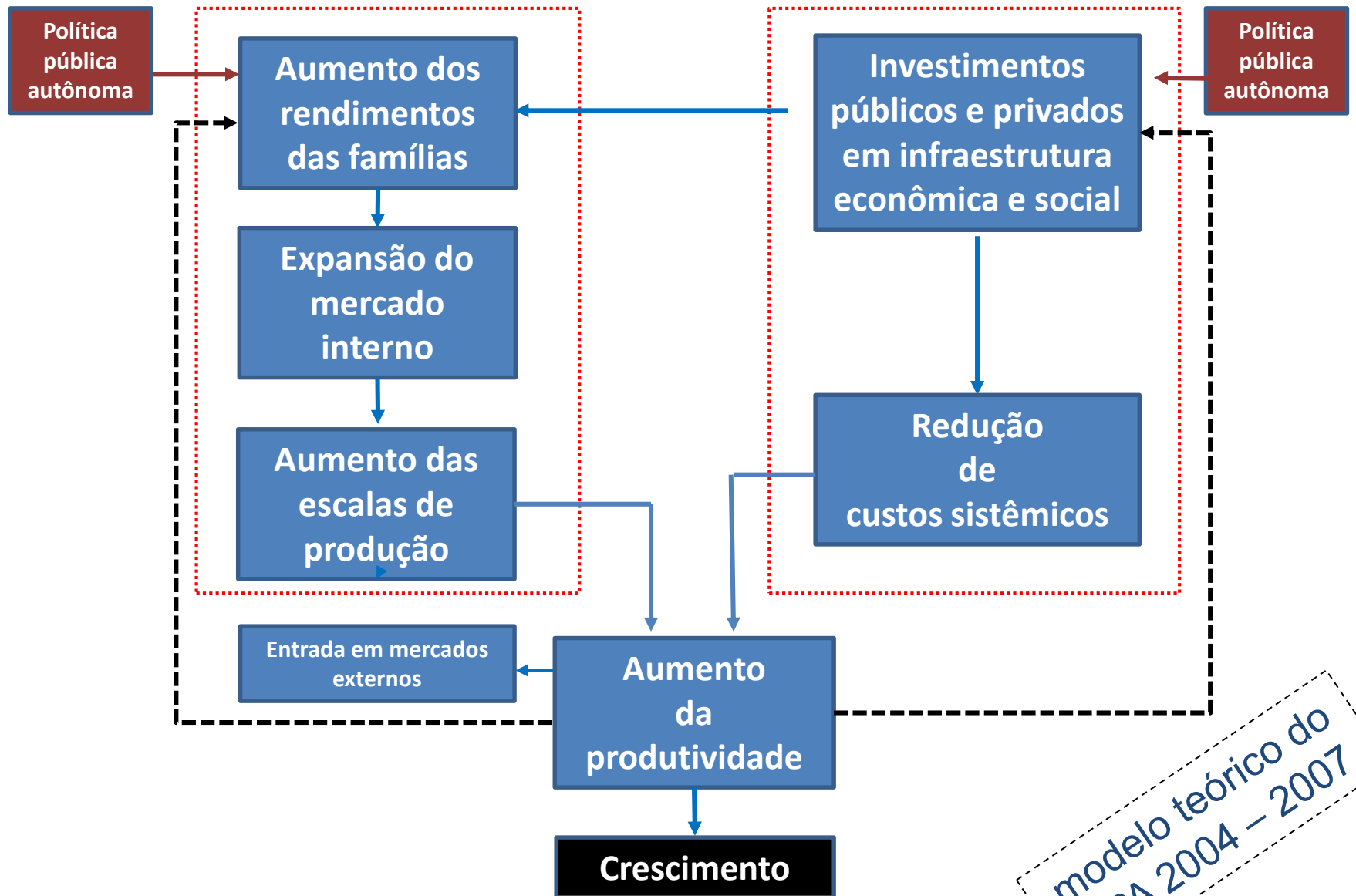


O “modelo de gestão”
(valores, instrumentos,
processos e estratégias) é
influenciado ou
influencia o modelo de
desenvolvimento adotado
pelo governo?

“Circuito da diminuição da desigualdade”



“Circuito do crescimento econômico”



modelo teórico do PPA 2004 – 2007

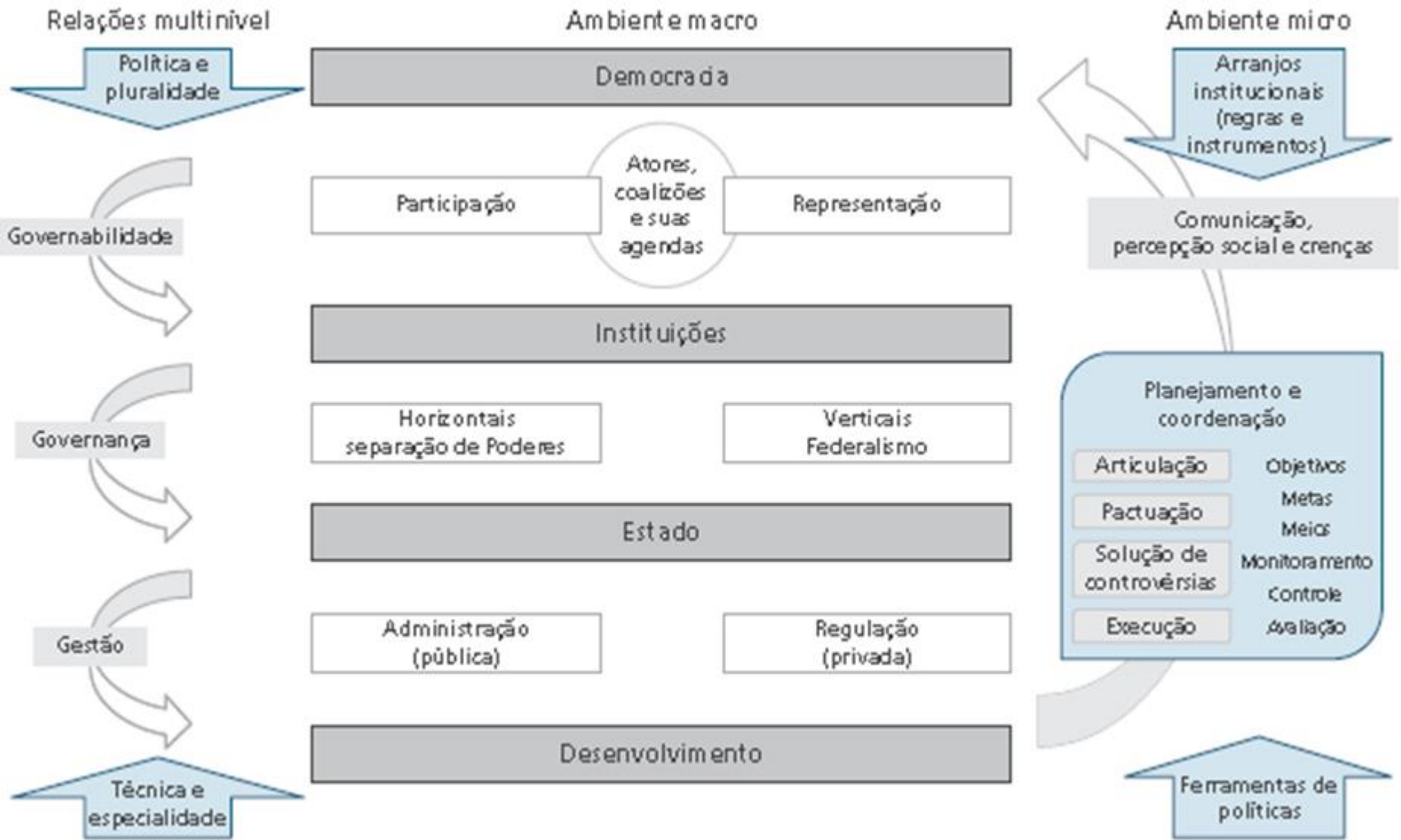
Há um modelo de gestão adaptado para cada modelo de desenvolvimento ?

- Liberal ?
- Nacional-Desenvolvimentista ?
- Social – Desenvolvimentista ?
- Neo – Desenvolvimentista?

Há um “déficit de projeto” do campo progressista ?

- Esgotamento “normal” de um projeto político de esquerda - inúmeras concessões à governabilidade
- Não renovação de quadros com capacidade política (metade dos dirigentes é pós-2003)
- Alianças cada vez mais pragmáticas e eleitorais
- Desimportância crescente do debate programático
- Incorporação acrítica dos instrumentos de gestão herdados: participação burocrática, pouca transparência
- Crise mundial e falência de modelos alternativos
- Predomínio de relações hierárquicas e padrões comportamentais autoritários

Gestão pública: desafio da complexidade



Que Estado nos interessa ?

- Além do Estado necessário: um **Estado que funcione!**
Como?
- **Funcionar para quem?** Como conciliar duas dimensões: garantias ao capital financeiro e incremento de políticas (re)distributivas
- 2/3 do orçamento federal comprometido com o serviço da dívida
- Organizações finalísticas sem carreiras estruturadas
- Emaranhado de marcos regulatórios disfuncionais: elevado custo de transação institucional
- Quantidade de **veto players** intra-governo eleva o custo de coordenação e diminui eficácia
- O PPA não resulta num modelo de gestão, e o gerenciamento depende de **soluções ad hoc**
- Padrão perverso de relacionamento Executivo-Parlamento

Como lidamos politicamente com isso?

Prestação de serviços públicos: como qualificar, universalizar e incluir ?

Plano Diretor, o PDM obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes

Controle administrativo: controle interno, externo e/ou controle social ?

Transparência e participação

Como lidamos politicamente com isso?

Recursos humanos: seleção e recrutamento, capacitação, responsabilização...

Logística e serviços gerais, Patrimônio, Licitações, Convênios & Contratos, Prestação de Contas, Órgãos de Controle

Gestão Orçamentária e Financeira: Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), PPA, LDO e LOA

Como lidamos politicamente com isso?

- “Apoiamos a autonomia da burocracia estatal, desde que os burocratas estejam do nosso lado...”
- “Participação dos funcionários é meritória, desde que possamos controlar seus resultados...”
- “A democracia nas relações de trabalho atrapalha a hierarquia da instituição...”
- “Precisamos de gerentes que produzam resultado, não importa como...”
- “Funcionários públicos devem ser cooptados ou convencidos, sempre vigiados...”
- “Para implementar um programa de governo diferente não há necessidade de mudar o modelo de gestão, basta comando e controle...”

Que funcionário público nos interessa?

- É impossível e inútil pretender **transformar** o Estado brasileiro sem (**ou contra**) o funcionalismo
- Há um “**déficit democrático**” no funcionamento do Estado brasileiro: gerencialismo elitista e autoritário, visão predatória da máquina estatal, **baixa qualificação dos quadros políticos** e uma cultura de resignação e complacência dos quadros técnicos
- O problema não é o excessivo perfil weberiano, mas **a falta dele !**
- Mudança de perfil: centralidade dos processos de seleção pública e formação das carreiras
- Novos sujeitos sociais e novas demandas exigem um novo tipo de servidor público

Um novo jeito de planejar ?

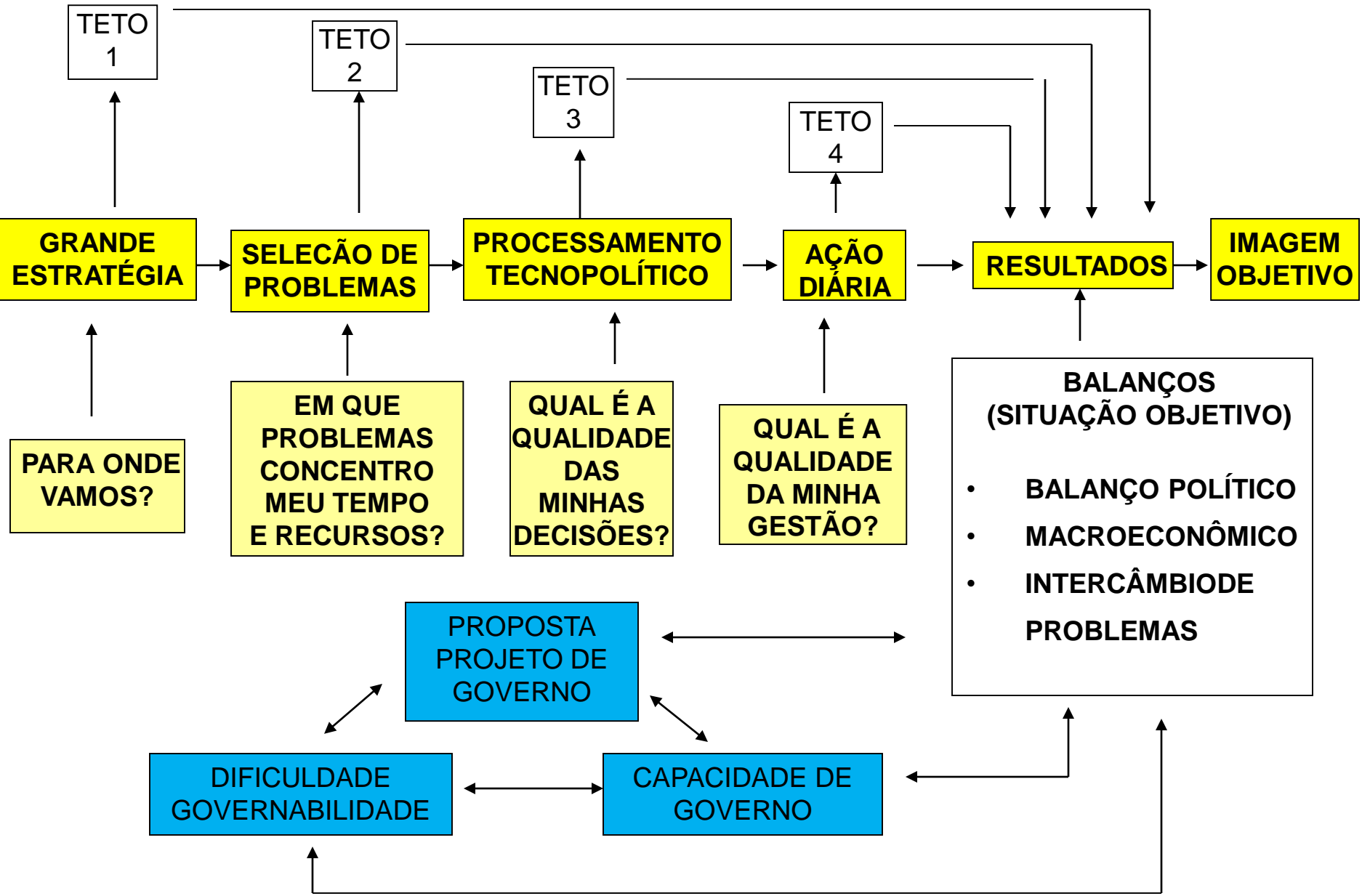
Lógica de **mudanças incrementais** no sistema de planejamento & gestão:

1. **Mais importante** para o núcleo de governo
2. **Menos operacional** e mais estratégico e participativo
3. **Mais seletivo** e hierárquico
4. **Mais territorializado/municipalizado**
5. **Mais interativo** com o PPA nacional e estadual
6. **Com mais simplicidade metodológica** (elaboração & implementação): Modelo Lógico
7. Com **mais ênfase na aprendizagem** baseada na avaliação de resultados e no monitoramento
8. Com maior relevância para a uma **estratégia de comunicação** (marcas & simbologias do governo)
9. Mais investimento na **formação dos servidores**

POSSUIMOS CAPACIDADE DE GOVERNO ?

A questão é: **COMO FAZER ISSO ?**





Participação é a chave! qual nos interessa ?

1. A participação assistencialista, filantrópica ou solidária
2. A participação corporativa
3. A participação eleitoral
4. A **participação política**
 - se relaciona **diretamente** com o Estado
 - **gestão coletiva dos conflitos**
 - arena da **declaração e competição** de projetos
 - como **manifestação de poder político**

A participação é política... qual ?

Visão hegemônica (Burke, Michels, Schumpeter, Downs, Huntington, Dahl, Olson, Lipset,...)

1. É qualidade do indivíduo isolado
2. É relegada a micro-espacos (escola, igreja, etc...)
3. Recai quase totalmente sobre a dimensão técnica
4. Despolitizando os cidadãos que serão vistos agora como clientes e consumidores
5. No limite é prejudicial à democracia
6. A representação só ocorre através de eleições (competição pelo voto)
7. A desigualdade é natural e inevitável

A participação política... qual ?

Visão contra-hegemônica (Coleman, Pitkin, Manin, McPherson, Young, Bohman, Held,...):

1. Ajuda a resolver a crise de representação,
2. A dimensão eleitoral é insuficiente,
3. Cria responsividade e *accountability*,
4. É fator de aumento da igualdade e equidade,
5. Aumenta o controle social sobre os governantes e representantes,
6. Processo educativo e gerador de auto-consciência,
7. Capaz de construir o interesse comum, um acordo

O problema é (de novo): **“Como fazer isso ?”**

O problema, novamente, é: como fazer isso ?

- Como conciliar dinâmicas de mobilização coletiva, fundadas no conceito de “bem comum”, com a valorização da liberdade individual em sociedades multiculturais, fragmentadas politicamente e com sistemas complexos de socialização ?
- Como lidar com a **espetacularização e midiaticização** das relações sociais e políticas ?
- Podem existir **agendas comuns** entre as centenas de organizações, redes e foruns sociais, religiosos, ambientais, culturais, feministas, de gênero, de etnias, etc. ?
- Como estão os **atores tradicionais** sociais hoje ?
- De que sociedade civil estamos falando ?
- Debate inconcluso: há uma escala ótima ? **Há um método** ?

Metodologias Participativas de planejamento: até onde ir ?

- **O central é a questão do poder**, não de quais métodos, instrumentos ou técnicas de visualização ou dinâmicas de grupo se trabalha
- Determinação autônoma das próprias regras !
- No “mercado das consultorias” há uma **infinidade labiríntica** de promessas milagrosas: TQC, PDCA, SWOT, BSC, PMI, PES, ZOPP, MQL, ...
- Métodos são como sacos vazios ? Só o que vai dentro importa ?
- **Não !** Há muita confusão entre uso de instrumentos e teorias explicativas, opções políticas e ideológicas e métodos de planejamento...

Como fazer planejamento “participativo” e produzir uma farsa ...

- “Quanto mais gente envolvida mais participação...!”
- “No meu Ministério todos podem dar a sua opinião...!”
- “Na minha secretaria fizemos 45 reuniões para discutir as metas do ano...!”
- Planos desconectados da gestão, que engessam a organização!
- Planos que **não debatem questões de estratégia!**
- Planos que são “encomendados” pela direção!
- Planos que se dizem participativos mas não envolvem beneficiários e públicos-alvo das políticas !

Planejamento Participativo NÃO é terapia de grupo, reunião para dar informações ou forum para mera consulta ! (Sherry Arnstein, 1969)

E as implicações para Estados e Municípios?

- **O Orçamento Participativo é teto ou piso?**
- **Avaliamos em profundidade** os legados dos nossos processos participativos? Que lições aprendemos? O que mudamos nas práticas com o que aprendemos?
- **Ou não há o que melhorar?**
- Os instrumentos de participação dialogam com os **setores médios**? Como?
- Qual o link entre **participação & planejamento**?
- Ponto crítico: gestão do conhecimento + estratégia de comunicação + capacidade de disputar a “opinião pública” = **acúmulo de capital político**
- Capital político: **recurso estratégico** para o empoderamento

- Existe uma relação entre um **projeto de Estado** e seus **arranjos organizacionais/institucionais**?
- Como transformar o Estado **realmente existente**?
- **Há uma agenda** de “reforma do Estado” no debate político municipal, nacional e regional?
- A racionalização da máquina estatal estará inserida no debate eleitoral e na formação das coalizões eleitorais = “**otimizar**” **para quem**?
- Acumular **capacidade política** para enfrentar problemas de poder estruturais: em áreas-chave na prestação de serviços (Ex.: SUS x mercado de saúde), no mercado da comunicação, no modelo educacional e na disputa cultural!

Uma dimensão operacional ou tática

Como fazer a travessia de um modelo de **baixa governança e governabilidade** para um modelo de gestão **eficiente e democrática**?

Num contexto de **baixa capacidade de investimento**, dominância de **conflitos corporativos** e **grupos de pressão** e um **perfil conservador/convencional** do servidor público?

“Conselhos práticos”: os primeiros meses são decisivos...!

- **O capital político se esvai rapidamente.** Não esperar o cronograma do PPA ou a aprovação do orçamento para começar a agir
- Escolher prioridades **mais estruturantes** ou de maior capacidade de alavancagem
- **Métodos de gerenciamento intensivo são indispensáveis.** Gerentes empreendedores, capacitados e comprometidos, juntamente com um sistema de informações gerenciais em tempo real são os fatores críticos
- Os **melhores talentos gerenciais** disponíveis devem ser designados **para conduzir os projetos prioritários** do **PROGRAMA DE GOVERNO**

Os primeiros meses são decisivos...!

- A carteira de projetos prioritários deve **ativar recursos de uma rede de parcerias públicas e privadas**
- **Envolvimento pessoal do governante na cobrança da execução das prioridades**, durante todo o seu mandato
- **A administração das expectativas da sociedade é crítica**: estratégia de comunicação deve compensar perda previsível de capital político na fase de transição
- **A principal restrição é a capacidade de gestão!**

Os primeiros meses são decisivos...!

- **Construir a linha de menor resistência:** criar um “ambiente controlado” para mediação, moderação e negociação de conflitos, sobretudo com funcionalismo
- Estratégias e **instrumentos de mediação** com novas demandas sociais (governo mais poroso, receptivo,...)
- **“Otimizar”** as relações com o Governo Federal: PAC, PBF, PIL, MCMV, PRONATEC, ... (e Estadual)
- Não há um modelo/receita => tentativa e erro (não fazer os mesmos erros que outros já fizeram...)
- **Evitar a “Síndrome do Choque de Gestão”**
- As mudanças tem que ser planejadas e gerenciadas estrategicamente

Avançamos muito nos últimos anos...

- O Brasil **transformou-se radicalmente** nos últimos anos...
- 153 municípios com O. Participativos, reunindo 200 mil pessoas
- Entre 2002 e 1996 o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos cresceu 157%
- Mais de 70% das ONGs atuais foram criadas na década de noventa e representavam 17% do universo associativo não-estatal brasileiro em 2002, num universo de 276 mil organizações
- 6.000 conselhos na área da saúde, 3.000 na área da criança e adolescente e 4.671 conselhos no setor de assistência social
- 44% no sudoeste e 23% na região sul => forte correlação entre nível de desenvolvimento e grau de associativismo
- 32 Conferências Nacionais temáticas com 2 milhões de pessoas

Avanços dos governos Lula e Dilma

- Criação de uma estrutura formal junto à PR, na SGPR, há uma “politica nacional” !
- 99 Conferências Nacionais, 5 milhões de participantes diretos, 35 áreas de governo
- Dos 61 Conselhos Nacionais de políticas, 19 foram criados desde 2003
- “Forum Interconselhos” (PPA), premiado pela ONU (UN Public Service Awards 2014)
- PPA participativo – sistema de consultas
- Mesa Nacional de Negociação Coletiva



Avanços dos governos Lula e Dilma

- Novas carreiras: Analista de Infraestrutura, Desenvolvimento de Políticas Sociais, ...
- Entre 2003 e 2010, 80 mil novos servidores concursados, 90% em educação e saúde (saldo líquido)
- A folha pgto federal aumentou 63% entre 2002 e 2013
Transparência: Portal da CGU, combate à corrupção e a LAI
- Modernização: Pregão Eletrônico, Gerenciamento Intensivo de Projetos
- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
- Sistema Nacional de Participação Social

Síntese final: desafios políticos da gestão !!!

1. Reposicionar o debate sobre GESTÃO na agenda política , **superando sua natureza gerencialista**
2. É preciso insistir na formação de novos dirigentes
3. É urgente uma revolução na política de gestão de pessoas e formação de uma nova burocracia profissional
4. **Rediscutir o tema da meritocracia**
5. Recuperar a capacidade estatal de planejamento estratégico participativo e democrático
6. **Radicalizar profundamente os processos de controle social** externo
7. **Democratizar as relações internas** no aparelho de Estado: processos decisórios, esquemas hierárquicos, distinções, comportamentos e atitudes (mudança cultural)

Síntese final: desafios políticos da gestão !!!

7. Aumentar a **capacidade de governar**: formulação e implementação das políticas públicas (Reforma nos Serviços Públicos)
8. Reforma Federativa: reforma tributária federativa, reordenamento de competências, fortalecimento do municipalismo e regionalização das políticas públicas
9. Repensar a **estratégia de comunicação** Estado-Sociedade: novas tecnologias, regulação econômica do mercado, inovações institucionais
10. O **modelo societal** de gestão pública deve se apropriar das novas tecnologias de informação e gestão

Obrigado pela atenção !