

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia e Gestão do Conhecimento
EGC - 9104 / Governo Eletrônico
Prof. Aires José Rover e Eduardo Costa

Debora Cabral Nazario - debora.nazario@gmail.com

Emily Vivian Valcarenghi - emilyvivian@gmail.com

Fabíola Macedo - bilocamacedo@gmail.com

Rafael Arns Stobbe - rafarns.psi@gmail.com



Teoria Geral de Administração Pública

Robert B. Denhardt

Capítulo VI:

**ÊNFASE EM POLÍTICA PÚBLICA E
A 'NOVA GESTÃO PÚBLICA'**

Introdução

- Estudos de administração pública voltaram-se para o campo mais geral da política pública, ou da análise política
- Surge o papel do analista político, com perfil mais moderno, mais racional e mais influente.
- Compromisso com a ciência social dominante, incluindo uma visão positiva de ciência e uma concepção instrumental de organização.

1. Desenvolvimento da orientação pela política pública

- Progressistas: Negligência dos os problemas sociais;
- Conservadores: deveriam ser oferecidos modelos para o resto do governo e a matéria-prima para uma ciência política renovada;
- Não era feita nenhuma análise cuidadosa do conteúdo e do impacto das políticas públicas.

1.1. Visão de política pública dos cientistas políticos

Duas abordagens em relação à emergência da política pública:

1. As decisões normativas sobre o rumo final da sociedade seriam seguidas por recomendações prescritivas sobre como esses objetivos poderiam ser logrados. Visa, principalmente, melhorar “o design e as operações dos sistemas de policy-making”.
2. O estudo da política pública pode focar tanto as causas das políticas particulares, como as consequências das políticas.

Em ambos os casos, o objetivo do analista político é o mesmo: oferecer uma descrição e uma explicação das causas ou efeitos das várias políticas.

1.2. Responsividade e eficácia

- a **responsividade**, ou até que ponto o sistema “promove a correspondência entre as decisões dos burocratas e as preferências da comunidade”,
- e a **eficácia**, ou até que ponto as políticas conduzem a decisões que “têm mais probabilidade do que outras propostas de fazer acontecer os resultados desejados”.

Estas duas questões se fundem numa preocupação sobre o quanto os integrantes das organizações públicas são de fato capazes de administrar processos de mudança que visam expressar valores societários.

2. Responsividade na política pública

Se a burocracia pública influencia de modo substancial a política pública, bastaria levar em conta as formas de garantir que as ações da burocracia reflitam os valores da sociedade.

2.1. A “moralidade democrática” de Redford

A moralidade democrática repousa sobre três questões-chave, devendo ser analisado seu impacto:

- a. supõe que a pessoa, o indivíduo, é a medida básica de valor humano;
- b. reconhece que todas as pessoas têm direito total à atenção do sistema;
- c. os anseios individuais podem ser promovidos de um modo melhor pelo envolvimento de todas as pessoas no processo de tomada de decisão - participação universal - e a participação é essencial para o desenvolvimento da cidadania democrática:
 - i. o acesso à informação;
 - ii. o acesso direto ou indireto a fóruns de decisão;
 - iii. a capacidade de debate público;
 - iv. a capacidade de expor seus anseios, sem medo de retaliação coerciva; e
 - v. a consideração de todos os anseios externados.
- d.

As políticas resultam da interação de muitas pessoas e, de fato, de muitas organizações.

“A conquista do ideal democrático, no mundo da administração, depende... da inclusividade da representação dos interesses no processo de interação entre os tomadores de decisão”.

O estado administrativo somente logrará legitimidade se puder demonstrar sua capacidade de promover o valor individual, a igualdade entre todos os cidadãos e a participação universal.

2.2. *Modelação do carácter burocrático*

“Atitude especial de responsabilidade pública”, que seria transmitida aos que ingressassem no campo da administração pública, quer por meio de seu *background* ou por sua formação” (Appleby, 1945)

“Os administradores precisam compreender a ambiguidade moral das políticas públicas, reconhecer os paradoxos e prioridades morais do serviço público e ter as qualidades morais de:

- (1) otimismo;
- (2) coragem; e
- (3) justiça temperada com caridade”. (Bailey, 1966)

2.3. Padrões de responsabilidade

A resolução dos problemas críticos deve ocorrer numa autoridade central que presta contas politicamente ao povo.

Para um administrador em particular, os centros concorrentes, e por vezes conflitantes, de poder e responsabilidade, muitas vezes, desejam ser ouvidos, e podem variar em escopo e intenção entre uma decisão e outra, ele pode, de fato, ser deixado a suas próprias preferências na hora da tomada de decisão política, por isso, espera-se que, no mínimo, seja proporcionada alguma orientação geral.

2.4. *Responsabilidade objetiva versus subjetiva*

- **Responsabilidade objetiva, ou accountability:** o administrador toma decisões com base em precedentes ou *com a orientação de um órgão superior*
- **Responsabilidade subjetiva:** uma responsabilidade consciente que faz alguém comportar-se de uma maneira particular. Administrador toma decisões com base em sua própria expertise técnica e percepção do ‘sentimento popular’.

As universidades estão mais atentas a questões de ética e responsabilidade, mas resta saber se estes esforços são apenas reações de curto prazo a eventos políticos, ou se terão uma influência mais duradoura sobre o desenvolvimento dos profissionais do serviço público.

2.5 Estudos de Ética

- **Seguiram duas abordagens:**

1. Levou os estudantes aos **tratados filosóficos** sobre ética e buscou **aplicações** para os problemas do setor público;
2. Apresentada por John Rohr (1978, 1986, 1998), busca **orientação na constituição;**

- **Terry Cooper (1990): 4 níveis de reflexão e deliberação; questões de **conduta responsável e autonomia individual;****

- **John Burke (1986): busca maneiras de tornar burocracias (e os burocratas) **responsáveis** à sociedade à qual servem;**

2.5 Estudos de Ética

- Katryn G. Denhardt (1988): enfatiza o papel da **reflexão** e do **diálogo** na tomada de decisões éticas;
- Patrick Dobel (1990) sugere a idéia da **integridade pessoal**, sugere ainda **7 compromissos**:
 1. Dar satisfação às autoridades e públicos relevantes;
 2. Lidar com os valores públicos do regime;
 3. Respeitar e construir instituições e procedimentos para atingir objetivos;
 4. Garantir a participação justa e adequada dos *stakeholders*;
 5. Perseguir desempenho competente na execução de políticas e programas;
 6. Trabalhar em prol da eficiência na operação do governo;

2.6 Limitações da responsabilidade subjetiva

- **Finer (1972):** Somente mediante a **supervisão** e **controle** da burocracia pelos funcionários eleitos, pode-se alcançar responsividade para com o eleitorado;
- Sugere **métodos institucionais** mais formais para promover a **responsabilidade**;
- **Dois abordagens:**
 - Burocracia Representativa;
 - Participação Pública;

2.7 *Burocracia representativa*

- J. Donald Kingsley (1944): decisões se aproximarão mais dos anseios do público, se os **funcionários** desses órgãos forem um **reflexo** ou corresponderem às **características demográficas** da população geral;
- Foco, com mais frequência, a questões de **raça, sexo e background étnico**;
- **Fraca correlação** entre *background* e atitude:
 - Elas podem representar a própria burocracia ou os grupos profissionais dos quais são parte, mas não os interesses de seu grupo demográfico;
- Mas elas podem, de fato, representar esses interesses em questões-chave, controlando assim os excessos potenciais da maioria.

2.8 Envolvimento do cidadão

- **Muitos grupos e organizações** se integraram ao processo político-administrativo:
 - Empresas de negócios, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadãos em geral;
- A **governança** pode ser definida como as tradições, instituições e processos que têm a ver com o exercício do poder na sociedade;
 - Atenção dos administradores ao **envolvimento dos cidadãos** na governança;

2.8 Envolvimento do cidadão

- Os integrantes das organizações públicas têm a **responsabilidade** de:
 - **Auxiliar** o público a articular suas necessidades;
 - **Identificar** as necessidades importantes, ainda que muitas vezes ocultas;
 - **Expressar** a vontade de vê-las solucionadas.

3.1 ‘Liberalismo dos grupos-de-interesse’

- Theodore Lowi (1969): combinação de duas tendências – o **estatismo** e o **pluralismo** – levou à ascensão do liberalismo dos grupos-de-interesse;

“ É liberalismo, porque é otimista em relação ao governo, espera usar o governo em sentido positivo e expansivo, é motivado pelos sentimentos mais elevados e é movido por forte crença de que o que é bom para o governo é bom para a sociedade. É liberalismo de grupo-de-interesse, porque julga que é ao mesmo tempo necessária e boa a agenda política que é acessível a todos os interesses organizados e que não questiona suas demandas de forma independente”.

3.2 Coerção governamental - Lowi (1974)

Coerção Função Gov.	Remota / imediata	Direta / ambiente
Regulatória	Imediata	Direta
Redistributiva	Imediata	Ambiente
Distributiva	Remota	Direta
Constitutiva	Remota	Ambiente

4. Descoberta da Implementação de Políticas

Na medida em que os estudiosos do processo da política pública examinavam com mais cuidado a questão da eficácia, tornou-se claro que não bastava simplesmente enunciar uma política por decreto ou ordem.

A execução da política pública depende de um conjunto complexo de fatores ambientais!!!

No entanto o estudo da implementação de políticas representa uma regressão no estudo das organizações públicas: a distinção entre policy-making e implementação de políticas faz um paralelo com a velha dicotomia de política e administração (não reconhece o papel da burocracia como modeladora de valores e não lida com questões de accountability democrática)

4.1 Formação e Execução de Políticas

A implementação não deve ser separada da política !

“O grande problema consiste em fazer com que as dificuldades de implementação sejam parte integrante da formulação inicial da política”.

Uma maneira de incorporar considerações de implementação na formação original de uma política “seria dar igual atenção à criação da máquina organizacional destinada a executar o programa que se dá a seu lançamento”.

Parece ser necessário que os *policy-makers* reconheçam as dificuldades de implementação e tomem medidas para reduzir a possibilidade de interferência por parte de terceiros que poderiam desejar influenciar o rumo do programa

4.2 Jogos praticados pelos policy-makers

Bardach analisa os vários tipos de barganha e negociação que ocorrem no processo de implementação. O resultado é uma visão mais clara e mais conceitual do processo de implementação e, especialmente, dos jogos que interferem na execução efetiva das políticas públicas.

Bardach coloca o estudo da implementação em perspectiva, comentando: “Os problemas mais importantes que afetam a política pública, com quase toda certeza, não são os da implementação, mas os das teorias políticas, econômicas e sociais básicas”

4.3 Fatores políticos e econômicos

Os fatores políticos e econômicos afetam tanto os aspectos internos quanto os externos de funcionamento da organização.

A justaposição das dicotomias entre política e economia e entre ambiente interno e externo resulta numa classificação de estrutura e processo organizacionais em quatro células:

- **ambiente político externo:** interação de grupos e organizações em grande parte autointeressados que afetam os esforços de qualquer organização particular que visam alcançar seus objetivos;
- **ambiente econômico externo:** põe foco nas características de entradas e saídas da organização;
- **ambiente político interno:** refere-se à estrutura institucionalizada de poder e autoridade dentro da organização ;
- **ambiente econômico interno:** também envolve padrões de autoridade, mas principalmente padrões associados à realização da tarefa.

5. Métodos para a Análise de Políticas

A mensagem do movimento é clara: a chave para um governo eficaz é a especificação dos meios mais racionais para se atingir os objetivos dos órgãos públicos; os métodos da ciência social positiva são os mais capazes para especificar esses meios; e os indivíduos treinados para o uso desses métodos (analistas políticos, não administradores) serão os mais competentes para orientar o futuro.

Problemas:

- a análise política promove aceitação não crítica dos objetivos existentes;
- a preocupação com a objetificação leva o analista a considerar apenas os tópicos que podem ser analisados nos termos do próprio método(falta a visão do cidadão!);
- a análise política procura resolver a dicotomia entre teoria e prática, forçando a prática a ajustar-se à teoria, em vez de vice-versa.

6. A Crise Intelectual

Ostrom representa o que há de melhor nos estudos de política pública – ele está interessado em valores sociais e políticos fundamentais, ele tem familiaridade com a relação entre esses valores e a organização dos agentes públicos e procura ampliar as normas democráticas nas operações das organizações públicas.

Ele sugere que a corrente dominante da teoria de administração pública, esteve muito interessada na eficiência dos processos administrativos, numa eficiência perseguida em geral mediante mecanismos de centralização e controle.

O que Ostrom extrai do trabalho dos teóricos da *public choice* é um argumento em favor do desenvolvimento de arranjos multiorganizacionais no setor público que se assemelham a empresas que operam com independência considerável e se baseiam em grande medida na mobilização do apoio de seus clientes.

7. A Nova Gestão Pública

10 Princípios (Osborne e Gaebler) para os empreendedores públicos realizarem reformas profundas:

1. Governo Catalizador - *Melhor dirigir do que remar*
2. Gov. próprio da comunidade - *Melhor empoderar [o cidadão] que servi-lo*
3. Gov. competitivo - *Criar competição entre prestadores de serviço*
4. Gov. dirigido por missão - *Transformar org. dirigidas por regras*
5. Gov. orientado por resultados - *Melhor financiar resultados que recursos*
6. Gov. voltado ao consumidor - *Melhor satisfazer as necessidades do consumidor do que a burocracia*
7. Gov. empreendedor - *Melhor gerar receitas que gerar despesas*
8. Gov. previdente - *Melhor prevenir que remediar*
9. Gov. descentralizado - *Da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe*
10. Gov. orientado pelo mercado - *Alavancar mudança via mercado*

5 crenças principais do gerencialismo:

1. O principal caminho para o progresso social depende, nos dias de hoje, da conquista de aumentos contínuos de produtividade definida em termos econômicos.
 - Este aumento de produtividade advirá principalmente da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas.
 - A aplicação dessas tecnologias somente pode ser lograda com uma força de trabalho disciplinada em sintonia com o ideal da produtividade.
 - A gestão é uma função organizacional separada e distinta, uma função que exerce um papel crucial no planejamento, implementação e mensuração das melhorias necessárias à produtividade.
 - Para cumprir este papel crucial, deve-se dar aos gestores um 'espaço de manobra razoável' (isto é, 'o direito de administrar') (POLLIT, 1990, pp. 2-3).

Segundo Kettl (2000) a NGP envolve o tratamento das seguintes questões:

1. De que modo podem os governos encontrar formas de extrair mais serviços a partir da mesma base de receita ou até de uma base ainda menor?
2. Como podem os governos usar incentivos de mercado para eliminar as patologias da burocracia? De que forma se pode substituir os tradicionais mecanismos burocráticos de 'comando e controle' por estratégias de mercado que mudem o comportamento dos gestores de programas?
3. Como podem os governos empregar mecanismos de mercado para oferecer aos cidadãos (agora, muitas vezes, chamados de 'consumidores') maiores opções de serviço – ou, pelo menos, estimular o pessoal a servir melhor os consumidores?
4. De que forma podem os governos tornar os programas mais responsivos? Como podem descentralizar a responsabilidade, com vistas a dar aos gestores da linha de frente maiores incentivos para servir?
5. Como pode o governo melhorar sua capacidade de planejar e acompanhar política pública? De que forma pode o governo separar seu papel de comprador de serviços (contratante) de seu papel de efetivo prestador de serviços?
6. De que modo podem os governos focar *outputs* e resultados, em vez de processos ou estruturas? Como podem eles substituir sistemas hierárquicos, comandados de cima-para-baixo, por sistemas governados, de baixo-para-cima, por resultados? (Adaptação de Kettl, 2000, pp. 1-2).

7.1 Denhardt, citando Henry Mintzberg, formula:

“Não sou um mero consumidor de meu governo, obrigado!”

“Eu espero algo mais que uma transação comercial distante e fria e algo menos que um estímulo para consumir”

"Como cidadãos, esperamos que o governo atue de maneira a não apenas promover o consumo de serviços (Mintzberg também pergunta: “Queremos, realmente, que nossos governos... sejam comerciantes de rua?”), mas também promovam um conjunto de princípios e ideais que são inerentes à esfera pública."

8. Conclusão

"A rápida transposição dos valores dos negócios para o setor público levanta questões substanciais e perturbadoras que os administradores públicos devem considerar com grande cuidado."