Governança e Gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro

Antonio Lassance[1]

1 APRESENTAÇÃO

Esta nota apresenta introdutoriamente o quadro de referência e algumas conclusões preliminares do projeto Governança e Políticas Públicas, realizado no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. A pesquisa está divida em duas frentes: a primeira delas faz um balanço da administração pública, desde a reforma gerencial de 1995; a segunda, sumarizada nesta nota, se debruça sobre as relações entre governança e gestão, em especial os problemas de coordenação e fragmentação.

Os estudos indicam gargalos cruciais de natureza diversa dos tradicionalmente reputados *problemas de gestão*. Portanto, são problemas não sanáveis por soluções meramente gerenciais. É o caso da fragmentação e dos problemas de coordenação.

A fragmentação concerne à existência de inúmeras organizações e regras, ou seja, de jurisdições e atores incidentes sobre um mesmo problema. Multiplica-se assim a quantidade de atores com poder de veto, a lentidão dos processos e o risco de paralisações ou reversões de iniciativas. A fragmentação é uma característica estrutural do Estado representativo que, historicamente, dividiu-se e complexificou-se. Surgiu como resposta à necessidade da especialização do Estado por meio de diferentes funções de suas organizações e da tecnificação de tarefas (Weber, 1999).

Por sua vez, a coordenação surge como a principal resposta da administração pública para lidar com o processo de fragmentação. Seu objetivo é produzir ordem e integração em meio à fragmentação. Não visa abolir jurisdições ou unificar a organização do Estado, mas permitir que diferentes organizações, dirigentes e burocracias colaborem.

2 METODOLOGIA E QUADRO DE REFERÊNCIA

2.1 Metodologia e pergunta de pesquisa

O trabalho parte dos pressupostos da análise de políticas com foco em políticas púbicas (*policy focused analysis*) (Hacker e Pierson, 2014; Lassance, 2015), das pesquisas orientadas por avaliação (Vedung, 1997; Bemelmans-Videc, Rist e Vedung, 2010; Weiss, 1998) e da abordagem de coalizão de interesses (*advocacy coalition framework*, conforme Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

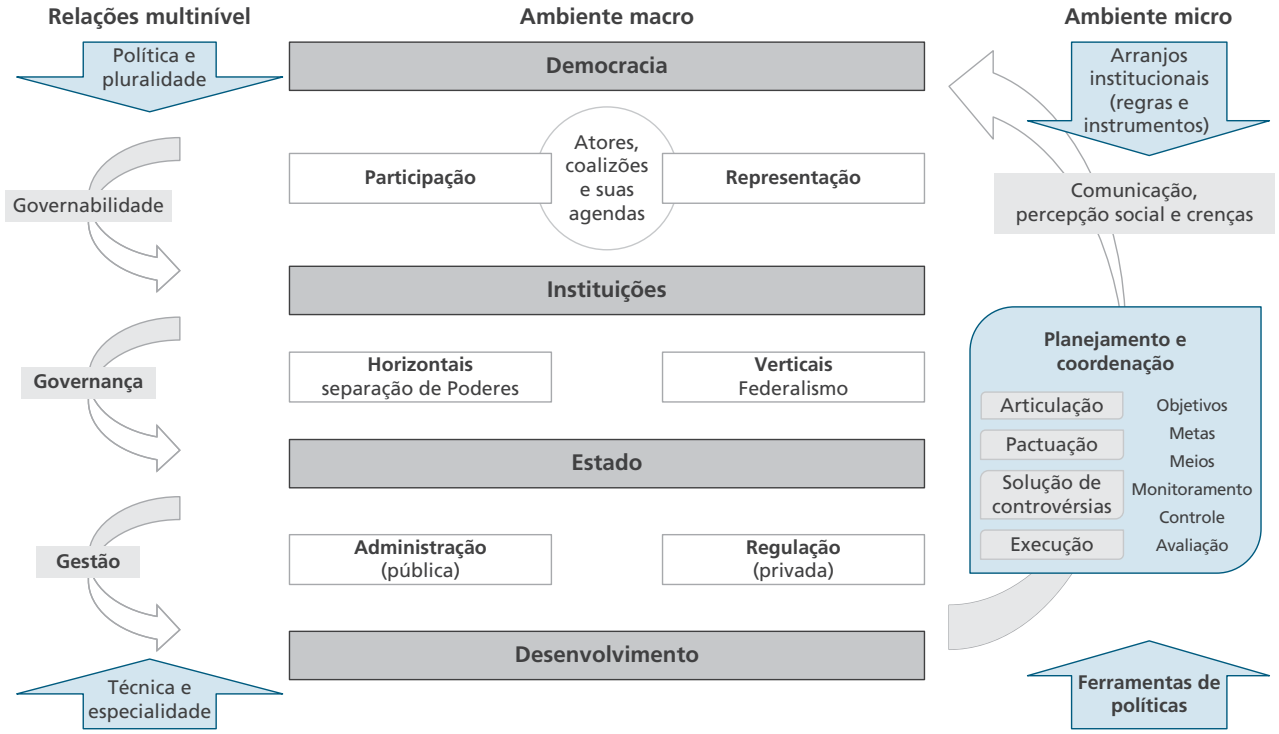
Evidências para a análise foram colhidas a partir de estudos de casos, entrevistas semiestruturadas com dirigentes, gestores públicos federais, municipais e especialistas, e pela observação de programas e projetos prioritários federais discutidos no âmbito do Sistema de Assessoramento Federativo do

1. Diretor adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal (Sasf),[2] ao longo de cinco anos (2010-2014), e dos seminários de avaliação da dimensão estratégica dos dois últimos Planos Plurianuais (PPAs).[3] A pesquisa difere, embora faça uso, daquelas orientadas pelo paradigma das boas práticas, tipo muito comum no debate sobre governança e gestão pública.

O método consistiu em analisar um vasto número de programas, projetos e ações não similares e não exclusivos a um único subsistema de políticas públicas, mas de áreas diversas e em condições distintas – os de caráter econômico ou social; grandes e pequenos; antigos e recentes; continuados e descontinuados; bem e mal sucedidos. De comum está o fato de serem todos políticas, programas e ações federais descentralizados. Todos foram submetidos às mesmas perguntas centrais de pesquisa: "quais os problemas de coordenação e fragmentação enfrentados?"; "como isso afetou a política, comprometeu os resultados ou foi superado?" A síntese narrativa alcançada está representada na figura 1.

FIGURA 1
Referencial de análise da administração pública brasileira



Elaboração do autor.

2.2 Dimensão macro

O quadro apresenta, na parte central, as dimensões macro que afetam a administração pública, como a qualidade da democracia, o funcionamento das instituições, a organização do Estado e o próprio

2. O Sistema de Assessoramento Federativo do Governo Federal (Sasf), instituído pelo Decreto nº 6.005/2006, é formado por assessores federativos de cada órgão e entidade da administração pública federal e realiza reuniões desde 2007, em geral voltadas à discussão da agenda federativa e à apresentação de políticas e programas, fosse de seu desenho ou resultados. A pauta e os documentos das reuniões estão registrados no Portal Federativo, disponíveis em: <http://goo.gl/Qlz4da>.

3. Os seminários e oficinas de avaliação fornecem subsídios para os relatórios de avaliação dos Planos Plurianuais (PPAs). Os documentos e relatórios estão disponíveis em: <http://goo.gl/HKwA7o>.

grau de desenvolvimento do país. Lateralmente, traz as relações multinível, que funcionam como anéis para que a democracia gere as instituições necessárias e essas estruturem e disciplinem a organização e a atuação do Estado para o desenvolvimento. Finalmente, completa o quadro o ambiente micro do desenho e dos arranjos institucionais, dos processos de coordenação e dos instrumentos e ferramentas de políticas (*policy instruments* e *policy tools*).

2.3 Relações multinível

A relação entre cada uma dessas dimensões da matriz, em níveis distintos, é feita pela governabilidade, a governança e a gestão. A força ou as fragilidades desse arranjo dependem dessas relações, ou seja, de como esses anéis estão associados para reforçar a retroalimentação (*feedback* positivo) de todos os níveis da matriz.

Do contrário, críticas se avolumam, percepções negativas se consolidam e crenças tornam-se arraigadas contra os próprios fundamentos da ação do Estado, como a confiança nas instituições e nos representantes eleitos.

Enquanto a governabilidade, em sentido estrito, é a condição alcançada por um governo para transformar seu poder de iniciativa (poder de propor) em poder de agenda (poder de decidir prioritariamente), com elevada taxa de sucesso, a governança é a distribuições de competências (quem pode decidir sobre o quê) e atribuições (quem faz o quê).[4] Os modelos de governança dizem de que maneira essas competências e atribuições estão dispostas e relacionadas: de forma centralizada ou descentralizada; concentrada ou desconcentrada (Peters, 2008); hierárquica ou em rede (Börzel, 1998; Bonafont, 2004); insulada e fechada ou aberta e participativa.

A gestão diz respeito à maneira como se organizam insumos e produtos, na forma de fluxos e processos, para se gerar resultados positivos, crescentes, em maior escala, a um menor custo e com um grau mais elevado de satisfação da sociedade para com os serviços públicos.

2.4 Ambiente micro

O ambiente micro compreende o desenho e montagem dos arranjos institucionais, os processos de coordenação e os instrumentos e ferramentas de políticas (*policy instruments* e *policy tools*).

Arranjos institucionais são a combinação de regras que definem quais as formas concretas escolhidas para se combinar benefícios e sanções ou restrições em torno de uma política.

Os instrumentos efetivam os arranjos. São exemplos a tributação, os subsídios e financiamentos; fundos e transferências; cadastros, regimes de compras, informatização e automação; contratos de gestão e convênios; capacitação e treinamento; consórcios públicos, parcerias público-privadas e gabinetes de gestão integrada são alguns exemplos.[5]

Ferramentas de políticas são os aparatos organizativos, administrativos, financeiros e tecnológicos que concretizam o uso efetivo dos instrumentos. São decisivas para que os benefícios sejam de

4. Sobre o amplo debate sobre os conceitos de administração pública, governança e gestão, ver Frederickson (2003; 2007).

5. A importância dos instrumentos de política foi ressaltada nos estudos de políticas públicas desde Lasswell (1954), na literatura institucionalista filiada a North (1990) e nas pesquisas sobre avaliação de políticas públicas (Vedung, 1997; Weiss, 1998).

fato entregues (*delivery*) e as restrições e sanções, se necessárias, aplicadas.[6] O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Cadastro Único das políticas sociais; o pregão eletrônico; o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv); o Sistema de Registro de Preço (SRP); a Casa de Governo de Altamira; a Autoridade Pública Olímpica e as matrizes de responsabilidades de obras são alguns dos exemplos.

3 PRINCIPAIS INDICAÇÕES DA PESQUISA

3.1 O que é coordenação?

Uma das contribuições mais importantes da pesquisa em curso foi a de compreender a coordenação a partir de uma visão aplicada, multissetorial e testada na experiência prática de políticas e programas.

A coordenação é um atributo da governança. Refere-se a pelo menos três esferas intimamente relacionadas: a articulação, a pactuação e a solução de controvérsias.

Articulação é o processo de reconhecimento, diálogo e outras interfaces socioestatais[7] que abrange atores que interagem em um sistema de políticas públicas, convergindo ou divergindo quanto a aspectos da gestão de interesses das políticas.

Pactuação é a concretização da articulação de objetivos, metas e responsabilidades em torno de soluções articuladas enquanto acordos de execução.

Mecanismos de solução de controvérsias são usados para orientar ações e decisões, dirimir dúvidas ou suprir lacunas não previstas pelo desenho da política ou do programa e sua normatização. O grau elevado de incerteza, em função da complexidade, de informações incompletas e da variedade de atores e interesses em jogo são aspectos inerentes às políticas. Por isso, as controvérsias irão aparecer, mais cedo ou mais tarde, e demandarão mecanismos para saná-las.

3.2 Gargalos e refluxos *versus* retroalimentação (*feedback* positivo)

Para existirem, os subsistemas de políticas públicas[8] dependem de organismos estatais, com suas estruturas de governança, suas burocracias e os processos que darão vida à interação com a sociedade para a resolução de problemas. A montagem desses aparatos cria uma dimensão estatal autônoma, com poder de retroalimentação sobre a matriz que articula o Estado, as instituições, a democracia e o desenvolvimento.[9] Processos comunicativos também retroalimentam a matriz com a formação de percepções, muitas vezes cristalizando crenças que se tornarão arraigadas.

Como a pactuação, desde a constitucional até a infralegal, é sempre incompleta e eivada de incertezas e brechas, muitas situações peculiares surgirão inesperadamente e exigirão respostas que não estão prontas; portanto, precisarão ser construídas.

6. Sanções ou restrições são instrumentos fundamentais para a legitimidade e eficiência das políticas, na medida em que impedem seu desvirtuamento e o correspondente desperdício ou apropriação indevida de recursos.

7. O conceito de interface socioestatal está definido por Pires e Vaz (2012) como formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados que incidem no ciclo de políticas públicas. Isunza e Hevia (2006) a definem como espaço de negociação e conflito.

8. O conceito de subsistema de políticas públicas é utilizado conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

9. A ideia de como políticas, com seus instrumentos e ferramentas, afetam a política como um todo está em Pierson (1993; 2004).

Quando os gestores e a burocracia *de rua* não estão devidamente empoderados para tomar decisões discricionariamente, ocorre um travamento e, em sua recorrência, surge o que se chama de *gargalo*. Por outro lado, se uma burocracia audaciosa toma decisões discricionariamente, os riscos a ela impostos serão inúmeros. A discricionariedade pode eventualmente se tornar arbítrio ou a ação célere e operosa poderá ser considerada como uma irregularidade aos olhos dos órgãos de controle, da Justiça ou dos meios de comunicação.

Na prática, a administração pública termina consumida pelo uso intensivo de mecanismos de *patrulha de polícia*, mais que os de *alarme de incêndio*, para se usar a tipologia de McCubbins e Schwartz (*police-patrol versus fire alarms*, ver McCubbins e Schwartz, 1984; Lupia e McCubbins, 1994).

4 CONCLUSÕES DE NATUREZA APLICADA

A pesquisa espera contribuir para o aprendizado institucional multissetorial, se possível, de forma a auxiliar os processos de planejamento governamental, proporcionando um mapeamento estratégico de pontos críticos reincidentes.

As variáveis em evidência no conceito podem ser utilizadas como um inventário de questões a serem confrontadas, em avaliações *ex ante*, com o desenho institucional de muitas das políticas. Assim, seria possível avaliar, com antecedência, em que medida a fragmentação e os problemas de coordenação podem comprometer o desempenho de objetivos e metas, os quais podem ter sido mal formulados se a articulação se mostrou frágil e os pactos frouxos, sem os devidos acordos de execução e mecanismos de solução de controvérsias.

Essas indicações colhidas pela pesquisa reavivam a noção weberiana de que o Estado, ao mesmo tempo em que deve ser compreendido, de forma ampla, enquanto relação de dominação, manifesta-se na prática e no cotidiano da administração (Weber, 1999).

Embora questões de nível macro sejam decisivas para a qualidade da administração pública, questões micro, como a fragmentação e os problemas de coordenação, são nós possíveis de serem desatados e podem gerar resultados sistêmicos e virtuosos importantes.

REFERÊNCIAS

BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. O. (Eds.). **Carrots, sticks, and sermons**: policy instruments and their evaluation. 5th edition. New Brunswick: Transaction, 2010.

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo XXI, 2004.

BÖRZEL, T. Organizing babylon: on the different conceptions of policy network. **Public Adminsitration**, v. 76, p. 253-273, 1998.

FREDERICKSON, H. G. **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2003.

_____. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *In*: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HACKER, A. S.; PIERSON, Paul. After the "master theory": downs, schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspectives on Politics**, v. 12, issue 3, p. 643-662, Sept. 2014.

ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. **Relaciones sociedad civil-Estado en México**: un ensayo de interpretación. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la Democratización, n. 4).

LASSANCE, A. **Governança presidencial, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, maio 2015. (Texto para Discussão, n. 2090).

LASSWELL, H. Key symbols, signs and icons. *In*: BRYSON, L. *et al.* (Eds.). **Symbols and values**: an initial study. New York: Harper & Bros, 1954.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Police patrols *vs.* fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, p. 165-179, 1984.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 289-307, Brasília, jul.-set. 2008.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, p. 595-628, 1993.

_____. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; VAZ, A. V. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Socialies, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília; São Paulo: UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

WEISS, C. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd. edition. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SALAMON, L. M. **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

SANTOS, E. A. V. S. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JR., J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.