

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
16 de novembro de 2023

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

**GESTÃO PÚBLICA: LIMITAÇÕES E A PREMENTE NECESSIDADE DE
PROGRESSO NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**

Arthur Henrique de Sousa Braga, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Secretário de Administração do Município de Aparecida de Goiânia-GO.

GESTÃO PÚBLICA: LIMITAÇÕES E A PREMENTE NECESSIDADE DE PROGRESSO NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

PUBLIC MANAGEMENT: LIMITATIONS AND THE URGENT NEED FOR PROGRESS IN THE MUNICIPAL EXECUTIVE BRANCH

Resumo: Instituir a governança pública tem sido esforço que se preconiza como o atual paradigma, mas que passa por avanço de crenças limitantes. A abordagem é a reflexão do modelo institucional percebido no Poder Executivo no Município de Aparecida de Goiânia. O modelo aproxima-se do padrão gerencial. Existe grande receio de responsabilização dos gestores o que gera apego a procedimentos que tendem a sofrer menor possibilidade de questionamentos. Necessário alinhamento de gestão para melhorar a capacidade institucional na quantidade e qualidade técnica. Há receio de estabelecer incentivo à inovação, sendo visto apenas em ações isoladas. Importante desenvolver maturidade colaborativa, que exige o fortalecimento das instituições da sociedade civil para viabilizar a sua participação na solução dos problemas.

Palavras-chave: Poder executivo municipal, nova gestão pública, dificuldade, limitação, maturidade colaborativa, governança em rede, resultado, valor público.

Abstract: Instituting public governance has been an effort that is advocated as the current paradigm, but which goes through the advance of limiting beliefs. The approach is the reflection of the institutional model perceived in the Executive Power in the Municipality of Aparecida de Goiânia. The model is close to the managerial standard. There is a great fear of managers being held accountable, which generates attachment to procedures that tend to be less likely to be questioned. Management alignment is needed to improve institutional capacity in terms of quantity and technical quality. There is a fear of establishing an incentive for innovation, being seen only in isolated actions. It is important to develop collaborative maturity, which requires the strengthening of civil society institutions to enable their participation in solving problems.

Keywords: Municipal executive power, new public management, difficulty, limitation, collaborative maturity, network governance, result, public value.

1. INTRODUÇÃO

O tema envolvendo o desenvolvimento de gestão pública tem sido a tônica de todo e qualquer órgão, departamento e repartição que cuide de realizar ações voltadas a atender o interesse público. Instituir a governança pública tem sido esforço que se preconiza como o atual paradigma, o que difere dos antigos modelos gerenciais - nova gestão pública - e da administração pública burocrática ortodoxa. (Martins, Humberto e Marini, Caio. 2010. p. 02)

Ocorre que a implementação de um novo modelo de gestão passa pelo processo de avanços nas ações, mudança de conceitos e de desconstrução de crenças limitantes, que por vezes mantém a gestão pública com seu status paralisado.

Na presente abordagem o objeto será a reflexão quanto ao modelo institucional de gestão estabelecido no poder executivo municipal, a partir da percepção vivenciada no Município de Aparecida de Goiânia-Go, do qual faço parte e tenho verificado quanto Secretário Municipal.

É importante ter em mente que para gerar o desenvolvimento nacional a gestão municipal, e em especial do poder executivo, assume papel importante no encaminhamento e na efetivação de políticas públicas que geram avanço nas demandas sociais. O município de Aparecida de Goiânia, por exemplo, está inserido entre as 100 maiores cidades brasileiras, que representam apenas 1,8% do total de municípios, mas que, em termos econômicos, são responsáveis em produzir metade do PIB do país.

Esta análise crítica é voltada a expor a percepção do modelo institucional adotado e também as limitações que podem afetar o desempenho, que muitas vezes servem de barreiras aos avanços para a governança com capacidade colaborativa, em rede, voltada a resultados. Embora possam existir realidades divergentes de um município para outro, as problemáticas a serem identificadas em dado poder executivo municipal tende a ser comum e recorrente a outros.

Nesse sentido, a partir da forma político-institucional é possível desenvolver ações estratégicas para promover melhorias, implementado significativamente o sistema de governança, voltando os esforços para a obtenção de melhores resultados e, conseqüentemente, para a criação de valor público.

2. MODELO INTITUCIONAL

2.1 Da Predominância Aos Conceitos De Nova Gestão Pública (Sistema Gerencial)

A literatura destaca que o formato de administração pública gerencial ou também chamado de nova gestão pública (*new public management*) veio após o modelo burocrático de estruturação, que tinha como pilar a racionalidade e a profissionalização em busca da igualdade de acesso à função pública e o preenchimento através de qualidades e talentos (Abrucio e Loureiro, 2018, p. 25).

Em uma visão mais objetiva e sintética, a Nova Gestão baseou os seus principais valores em eficiência, eficácia e competitividade. Todavia, nesse tipo de sistematização há determinadas adversidades relacionais entre os aspectos políticos e administrativos (SECCHI, 2008. p. 354).

Percebemos que no sistema da nova gestão pública ainda existe a preocupação exacerbada com aspectos técnico-normativos, estrito primordialmente a elementos

argumentativos e justificativos, de modo que a verificação de conformidade se encontra muito centrada nos elementos formais de procedimentos em detrimento dos resultados.

Sobre este prisma, na obra “Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública”, o autor Leonardo Secchi destaca que, para Pollitt e Bouckaert (2002), administração pública gerencial é um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicado à gestão.

Na governança pública pode-se dizer que há instituições fortes com seu papel e atuação bem definidos, com maior disposição para relacionamentos. Este cenário agrega e permite maior dinamismo na gestão para alcançar de forma eficaz, efetiva e eficiente o resultado proposto. Traz também maior atividade colaborativa, desenvolvimento de trabalho em rede, ampliando a capacidade de prontidão frente a necessidades, o que compreende agir no momento adequado com disponibilidade de recursos, legitimidade e oportunidade ou urgência (Martins e Marini, 2010).

Considerando as características de cada modelo, a gestão no poder executivo municipal no qual estou inserido se aproxima do padrão de administração gerencial, sem perder de vista, entretanto, o padrão burocrático. Embora haja participação popular na atuação política, o desenvolvimento das ações, através de procedimentos administrativos, deve não só obedecer às regras rígidas da legislação, mas aquelas que confere maior segurança em caso de fiscalização.

Em termos claros é percebido que os resultados das ações ainda importam menos que o processo seguro e exaustivo de seu rito de desenvolvimento. O padrão aqui percebido ocorre pelo receio dos agentes públicos em sofrer algum tipo de questionamento.

A título de exemplo, nos processos de aquisição de insumos podem existir situações imprevistas que afetam o planejamento, como na saúde, quando ocorre um aumento de casos de alguma doença. Contudo, ao invés de garantir a aquisição emergencial para que sejam realizados atendimentos necessários no menor tempo, ainda se escolhe por aguardar a finalização do procedimento licitatório convencional.

Importante destacar que não se trata aqui de desrespeito à regra, pois a aquisição de forma emergencial é expressamente prevista na legislação. O que ocorre é que, como a licitação é o mecanismo usual e de menor potencialidade de questionamento, no caso de controle, a sua escolha tende a prevalecer.

O receio de gestores em priorizar o resultado em detrimento de processos e procedimentos tem sido alvo de tratamento pela literatura, inclusive por meio de expressões como “Direito Administrativo do medo” ou “apagão das canetas”, que estão sendo corriqueiramente reproduzidas. No Poder Executivo fica claro este temor, pois são diversos os

casos em que a solução formal prevalece. Almeja-se minimizar debates nos órgãos de controle e esta situação acaba pautando a atuação do gestor.

O Poder Executivo Municipal por essência não poderia mesmo se afastar da participação social, até porque a sua legitimação representativa vem da vontade popular através do sistema eleitoral do voto popular. Nessa sistemática há sempre uma interação no levantamento de demandas entre os agentes, especialmente políticos, com a sociedade de modo geral. Por outro lado, a burocracia está voltada a elementos procedimentais para preservar juridicamente a figura do agente público, sendo secundário o resultado entregue.

Os ideais de Nova Gestão Pública não se apresentam de forma negativa, decorreram de avanços na atividade de gestão, pois existe uso de indicadores para orientar as políticas públicas, maior contratualização de serviços, tendo um arranjo administrativo mais flexível. Positivamente surgem gestores públicos autônomos e responsáveis (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 47). No entanto, este modelo ainda tem reserva na aplicação mecanismos colaborativos, de co-criação e co-produção, priorizando o resultado que são aspectos de governança.

Nessa linha é possível dizer que a vinculação normativa mais restritiva traz maior segurança, que aliado ao receio de responsabilização futura acabam determinando a atuação do Poder Executivo Municipal em Aparecida de Goiânia, limitando o desenvolvimento de arranjos mais recentes com mecanismos de implementação que não tenham sido já aplicados ou experimentados por outros órgãos.

2.2 Capacidade institucional. Das barreiras burocráticas ao desenvolvimento da governança para resultados.

Como bem descreve Martins e Caio (2010), a capacidade de governo está relacionada à liderança, ao domínio de competências, à prontidão para atuar, ao potencial de atuação e ao desenho institucional. Por tais elementos torna mensurável o nível de capacidade institucional de atuação, a partir de tais pontos passaremos a análise.

O domínio de competências está intrinsecamente ligado ao aproveitamento de habilidades, conhecimentos e atitudes (Guimarães e Brandão, 2001), que devem ser maximizados para viabilizar melhor entrega de produtos e serviços.

Neste aspecto, o Poder Executivo Municipal em Aparecida de Goiânia sofre tanto na quantidade como na qualidade no domínio de competências, vez que o quadro de recursos humanos tem sofrido defasagem ao longo dos anos. A ausência de reposição de servidores acaba diversas vezes tornando o quadro deficitário, o que conseqüentemente inviabiliza a melhoria institucional.

Oportuno ponderar, que através dos agentes políticos são realizadas as decisões estratégicas, planejadas de modo amplo, mas a produção formal acontece através de servidores ou na forma de atuação direta ou por meio de processos de contratação. Independente da atuação ser direta ou por contratação, havendo a defasagem no quadro de pessoal não resta dúvidas quanto ao impacto no potencial de atuação institucional, bem como a capacidade de prontidão.

Aliado ao fenômeno de redução de servidores (forças de trabalho) tem sido também percebido o declínio de investimento em capacitação dos agentes que estão em atuação. As rotinas, os processos e a legislação tem sofrido inúmeros avanços, sem capacitação específica fica insegura, sendo mantido o modelo sem melhorias consideráveis.

O concurso público e a seleção de servidores públicos de carreira por vezes são estigmatizados e gera insegurança para agentes políticos do Poder Executivo Municipal realizar investimento pelo fato que, após ingressos desses servidores, a estabilidade funcional considerando não estarem submetidos a padrões de desempenho que atendam o anseio de ações, torna instável aos olhos dos principais atores da gestão política.

Ao compreender os acontecimentos remete-se que no estágio atual do Poder Executivo Municipal é preciso equalizar para ter alinhamento político mantendo uma capacidade institucional satisfatória, o que irá gerar melhor ganho de resultados, seja na capacidade potencial, seja na prontidão no atendimento.

2.3 Receio à inovação

O processo de inovação não pode ser visto apenas de forma simplista como sendo o processo de desenvolvimento de produto/serviço ou como melhoria no processo de produção, seria uma metodologia para encontrar soluções originais específicas aos problemas. Em outras palavras seria encontrar o melhor remédio para a demanda que o poder público precisa para realizar uma intervenção. Para isso, importante desenvolver incentivos e ser compreendido como um aspecto da gestão para aumentar ou melhorar a sua produtividade.

A inovação parece ser um tema consensualmente positivo por todos, inclusive por agentes políticos. No entanto, a crítica surge na medida em que nem sempre promover investimento na inovação resultará em avanços. Trata-se de uma ação arriscada, motivo pelo qual sofre certa relutância na implementação efetiva.

Além desse viés, as soluções inovadoras nem sempre são auto-aplicáveis prontamente, ou seja, não basta só identificar a melhor solução, deve ser possível sua implementação em curto espaço de tempo, pois deve coincidir com o período de mandato político.

Nessa ordem de ideias, percebe-se que o investimento e a aplicação de soluções inovadoras não são facilmente acolhidas, este tema em verdade ainda não se desenvolve como pilar da gestão pública a ser implementado, em específico é o que se verifica no Poder Executivo Municipal.

No âmbito do Município de Aparecida de Goiânia é válido destacar que o processo de inovação tem ganhado força considerável, entre os exercícios de 2017 e 2020, houve investimentos na ordem de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais) no projeto cidade inteligente, para viabilizar estruturação de internet e solução tecnológica. Pode ser

De toda forma, na gestão do Poder Executivo Municipal em Aparecida de Goiânia a inovação como projeto de gestão ainda está em fase embrionária, pois não há incentivos que contribuam para que seja buscado. Verifica-se, todavia, que existem ações isoladas que já tem.

3. NECESSIDADE DE DESENVOLVER A MATURIDADE COLABORATIVA E POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EFETIVA DE GOVERNANÇA EM REDE.

A consolidação da maturidade colaborativa talvez seja um dos maiores desafios para se chegar ao nível de aplicação da governança propriamente dita. Não basta somente uma alteração do paradigma estabelecido na gestão do poder executivo municipal é necessário também o fortalecimento de outras instituições e da sociedade civil organizada.

Na medida que a colaboração traz mais transparência à gestão, fortalece a democracia e integra instituições autônomas da sociedade civil, beneficia também as vantagens em busca de resultados efetivos, eficientes e eficazes.

É sob este prisma que Martins e Caio (2010), adotam o conceito que a governança colaborativa é a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

O que ocorre é que para este avanço genuíno de alcance resultados, as instituições representativas da sociedade devem ser legitimadas e não servir a interesses pessoais e não serem usadas manifestamente para se alcançar cargos públicos. Embora a sociedade esteja em rede, o mecanismo de integração deve ser implementado como forma auxiliar a gestão.

A nível das instituições da sociedade em âmbito municipal é comum a utilização para maximizar sua participação na gestão propriamente através da indicação a cargos de livre nomeação, isso quando também são formuladas a apenas com fim de proporcionar o

favorecimento individual daqueles que possuem o único interesse em concorrer a cargos eletivos.

Por mais que possa parecer natural o objetivo de representação política, a atuação institucional em tais não provém de um conjunto de interesses coletivos ou individuais difusos, o que torna apenas para dar o tom aparente de força em futuros processos eleitorais. Em linhas gerais o que se percebe é a inexistência de interesse verdadeiro em promover a atuação conjunta em soluções que visam a coletividade.

Com relação a tal ponto, caberia a gestão do Poder Executivo municipal estabelecer um formato diferente no tratamento com nível legítimo a compreender demandas que sejam coletivas e não meramente individuais, mas a forma de tratamento está vinculada a padrões interioranos de conveniência para se evitar embates e descontentamentos.

5.CONCLUSÃO

A conclusão que se chega é que existe enraizado na atuação do Poder Executivo o temor de responder questionamento por órgãos de controle ao se buscar desenvolvimento e quebra de paradigmas. Dentre os modelos de gestão pública, a governança tem conotação positiva por gerar maior capacidade de solução diante dos problemas.

No Município de Aparecida de Goiânia/GO, ainda que se destaque na literatura como modelo ideal e traga experiências de êxito, a governança não está aplicada em sua plenitude, mas pode ser observada em casos isolados.

Para gerar valor público é preciso o desenvolvimento deste modelo ideal. Com isso, é preciso realizar alinhamento de gestão para aumentar a capacidade institucional, recompondo as forças de trabalho diante do déficit de servidores, além de capacitar os agentes, pois estas são premissas elementares para agilizar procedimentos e melhorar o potencial de prontidão.

O estímulo à inovação é importante que seja visto como um mecanismo de solução que também agrega significativamente a capacidade institucional, trazendo melhorias tanto nos procedimentos como no próprio resultado a ser entregue.

Por último, mas não menos importante, é preciso estabelecer tratamento adequado a instituições da sociedade civil, para que possam participar da construção e da execução de soluções em colaboração com o Poder Executivo Municipal. Ressalta-se que seria oportuno propositura de políticas que encorajem o fortalecimento institucional para ações coletivas e não para que meramente sirvam de mecanismo para atender interesses individuais.

Neste sentido, espera-se que haja a maturidade colaborativa para atuação em redes, voltando o foco central ao interesse público, adotando-se, assim, aos preceitos reais de governança para resultados.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOREIRO, Maria Rita (2018) Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Oliveira. (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. 1a. ed. Brasília: IPEA/ENAP, p. 23-57.

ARAGON, Érico Dasso Junior. Nova Gestão Pública (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. Florianópolis.2006.

HUMBERTO, Falcão Martins & MARII, Caio. 2014. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, edição nº 130.

SECCHI, Leonardo. 2009. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública. 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.