

Medidas de **EMERGÊNCIA** na Administração Pública

Antonio Gasparetto Júnior
Organizador



2020

Antonio Gasparetto Júnior
(Organizador)

**MEDIDAS DE EMERGÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Pantanal Editora

2020

Copyright© Pantanal Editora
Copyright do Texto© 2020 Os Autores
Copyright da Edição© 2020 Pantanal Editora
Editor Chefe: Prof. Dr. Alan Mario Zuffo
Editores Executivos: Prof. Dr. Jorge González Aguilera
Prof. Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora
Edição de Arte: A editora. Capa e contra-capas: canva.com
Revisão: O(s) autor(es), organizador(es) e a editora

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – OAB/PB
- Profa. Msc. Adriana Flávia Neu – Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
- Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – IF SUDESTE MG
- Profa. Msc. Aris Verdecia Peña – Facultad de Medicina (Cuba)
- Profa. Arisleidis Chapman Verdecia – ISCM (Cuba)
- Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo - UEA
- Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu – UNEMAT
- Prof. Dr. Carlos Nick – UFV
- Prof. Dr. Claudio Silveira Maia – AJES
- Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – UFGD
- Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva – UEMS
- Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos – IFPA
- Prof. Msc. David Chacon Alvarez – UNICENTRO
- Prof. Dr. Denis Silva Nogueira – IFMT
- Profa. Dra. Denise Silva Nogueira – UFMG
- Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão – URCA
- Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves – ISEPAM-FAETEC
- Prof. Me. Ernane Rosa Martins – IFG
- Prof. Dr. Fábio Steiner – UEMS
- Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez (Colômbia)
- Prof. Dr. Hebert Hernán Soto González – UNAM (Peru)
- Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira – IFRR
- Prof. Msc. Javier Revilla Armesto – UCG (México)
- Prof. Msc. João Camilo Sevilla – Mun. Rio de Janeiro
- Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales – UNMSM (Peru)
- Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski – UFMT
- Prof. Msc. Lucas R. Oliveira – Mun. de Chap. do Sul
- Prof. Dr. Leandro Argente-Martínez – ITSON (México)
- Profa. Msc. Lidiane Jaqueline de Souza Costa Marchesan – Consultório em Santa Maria
- Prof. Msc. Marcos Pisarski Júnior – UEG
- Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla – UNAM (Peru)
- Profa. Msc. Mary Jose Almeida Pereira – SEDUC/PA
- Profa. Msc. Nila Luciana Vilhena Madureira – IFPA
- Profa. Dra. Patrícia Maurer
- Profa. Msc. Queila Pahim da Silva – IFB
- Prof. Dr. Rafael Chapman Auty – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke – UFMS
- Prof. Dr. Raphael Reis da Silva – UFPI

- Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo – UEMA
- Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca – UFPI
- Prof. Msc. Wesclen Vilar Nogueira – FURG
- Profa. Dra. Yilan Fung Boix – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT

Conselho Técnico Científico

- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Esp. Tayronne de Almeida Rodrigues
- Esp. Camila Alves Pereira
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

Ficha Catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
M489	<p>Medidas de emergência na administração pública [recurso eletrônico] / Organizador Antonio Gasparetto Júnior. – Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. 76p.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web ISBN 978-65-88319-21-5 DOI https://doi.org/10.46420/9786588319215</p> <p>1. Administração pública. 2. Pandemia – Medidas de segurança. I. Gasparetto Júnior, Antonio.</p> <p style="text-align: right;">CDD 351</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

O conteúdo dos livros e capítulos, seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do(s) autor (es). O download da obra é permitido e o compartilhamento desde que sejam citadas as referências dos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000.
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br

APRESENTAÇÃO

Reformar a administração pública dotando-a de mais eficiência é um desafio corrente das nações. Uma boa gestão da máquina pública que faça usos sustentáveis dos recursos retribuindo serviços de qualidade à população é a meta de todos os Estados. No entanto, a contemporaneidade tem sido marcada por uma cadeia interminável de crises de aspectos econômicos, políticos, sociais ou, mais recentemente, sanitários. Diante disso, são necessárias medidas de emergência para atender demandas de momento que comprometem um planejamento mais contundente de médio a longo prazo.

Em 2020, sobretudo, o mundo conviveu com uma crise sanitária causada pela pandemia de coronavírus com impactos inimaginados até então. A pandemia se alastrou muito rapidamente pelo mundo, forçando os países a adotar medidas de isolamento para conter o avanço da doença. Com isso, abriu-se uma sequência de desafios decorrentes da pandemia, uma vez que foram prejudicados serviços, o desenvolvimento das atividades produtivas, o planejamento financeiro das nações e, claro, a segurança de vida das pessoas. Até o momento da publicação desta obra, mais de um milhão de pessoas já haviam perdido suas vidas em função da pandemia. Considerando-se os números oficiais.

Diante de desafios tão alarmantes, os países foram apresentados mais radicalmente a suas próprias realidades, tendo que implementar ações públicas capazes de manter, em alguma medida, suas atividades produtivas e seus serviços, por um lado, e, principalmente, zelar pela vida de suas populações, por outro. Nesse sentido, países mais abastados economicamente foram capazes de oferecer amplo apoio com volumosas medidas emergenciais empregadas pela administração pública. Outros países, menos providos de recursos, necessitaram, então, de um emprego muito qualificado da gestão pública, conciliando ciência e suas limitadas capacidades para a superação de tamanha crise.

Naturalmente, os resultados das ações estatais promovendo uma gestão pública eficiente da crise despertada pela COVID-19 foram muitos distintos. Assim como são diversas as respostas aplicadas para crises mais corriqueiras que também demandam medidas emergenciais da administração pública. A pandemia nos alerta para uma situação que carece de mais atenção nas pesquisas, a aplicação dessas medidas emergenciais. Pois, de modo geral, essas medidas são mais reativas e momentâneas para um rápido enfrentamento dos desafios. No entanto, analisar medidas emergenciais da administração pública em vários contextos oferece um vasto campo de abordagens fundamentais para a sociedade. Já que nos permite, por exemplo, aprender com experiências que podem se assemelhar em algumas situações ou mesmo avaliar aspectos positivos e negativos da condução das crises por gestores públicos. Prezando, dessa forma, pela inviolabilidade dos direitos, pelos princípios da administração pública e pela sustentabilidade.

Esta coletânea procura refletir sobre essas medidas emergenciais adotadas pela administração pública ou dela requeridas para lidar com situações de crise. São apresentados trabalhos que analisam

medidas tanto oriundas da gestão pública quanto as demandadas pela sociedade civil organizada para sanar algum tipo de problema. Refletir sobre essas condutas é algo cada vez mais urgente para, a partir de experiências, avaliar medidas mais ou menos eficazes e, a partir de ideias, propor abordagens que possam surtir mais efeitos em conjunturas de crises.

A obra que segue é composta de cinco capítulos, explorando com riqueza teórica e metodológica esses aspectos emergenciais na administração públicas. Todos os capítulos são de qualificada autoria e representam uma ampla variedade de proveniência, incluindo instituições nacionais e internacionais.

O primeiro capítulo desta coletânea, de autoria de David Marzzoni, Rodrigo Freitas e Breno Pereira, todos eles da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) oferece uma análise introdutória das transformações ocorridas na administração pública por meio da New Public Management e seus impactos sobre questões de transparência e governança no setor público. Considerar essas implicações é fundamental para compreensão do terreno sobre o qual gestores públicos precisam se atentar na condução das medidas emergenciais.

O segundo capítulo, de autoria de Laís Álvares (Universidade Federal de Juiz de Fora), concentra-se em um estudo de caso sobre estratégias econômicas aplicadas à crise do coronavírus. Muito especificamente, avalia as ações tanto do poder público quanto da sociedade civil em torno da renda de motoristas de vans escolares, que tiveram seus rendimentos prejudicados pela pandemia. A autora dedica-se, então, ao tema do auxílio emergencial promovido pelo Governo Federal no Brasil, introduzindo-se em um debate que, certamente, necessitará de mais profusão sobre sua formulação e aplicação, bem como seus resultados. Diante dessa necessidade, o terceiro capítulo, de autoria de Laís Álvares (UFJF), Marília Zechini (Faculdade Legale) e Larissa Siqueira (UFJF), traz uma importante e fundamental reflexão sobre o auxílio emergencial e a necessidade de transferência de renda para a população vulnerável como medida de emergência da administração pública para a superação de crises.

Os dois últimos capítulos são contribuições internacionais para análises de medidas emergenciais em situações excepcionais. O capítulo de João Archegas (Harvard University) é proveniente de um grande projeto internacional de pesquisa que avalia as medidas de emergência adotadas pelos países durante a crise do coronavírus. Integrante dessa equipe de investigação, Archegas oferece um recorte comparativo de tais medidas no Brasil e na Nicarágua durante a pandemia, países que se assemelharam em muitos aspectos na condução da crise, apesar de suas particularidades bem distintas.

E, por fim, o último capítulo é fruto de uma coautoria entre Mary Tobón (Universidad Libre de Bogotá / Colômbia) e Antonio Gasparetto Júnior (Universidade de São Paulo / Universidade Federal Fluminense) acerca das limitações do direito de educação em tempos de pandemia. Texto que explora as consequências do isolamento para grupos mais vulneráveis durante a crise sanitária.

Em suma, o livro que se apresenta transita entre macro e micro abordagens de medidas emergenciais da administração pública. Inicia-se pela reflexão em torno de uma nova concepção da administração pública, prossegue em torno de questões de renda e de educação em períodos de crise para finalizar com uma análise acerca da posição assumida pelo governo de dois países no enfrentamento da pandemia de coronavírus. Naturalmente, este livro não dispõe de todas as respostas para medidas emergenciais mais eficientes, equilibradas e sustentáveis, porém contribui com importantes reflexões a partir dos temas abordados para prover a sociedade de uma administração pública mais qualificada.

Antonio Gasparetto Júnior


SUMÁRIO

Apresentação	4
Capítulo I	8
New public management: análise das transformações ocorridas na administração pública	8
Capítulo II	22
Direito econômico e políticas públicas urgentes: um estudo de caso sobre estratégias econômicas aplicadas à crise do Coronavírus	22
Capítulo III	31
Auxílio Emergencial: a necessidade de transferir renda para a população vulnerável	31
Chapter IV	41
Executive Underreach in Latin America: A Comparative Analysis Between Nicaragua and Brazil During the COVID-19 Pandemic	41
Capítulo V	61
Las limitaciones al derecho de educación en tiempos de pandemia	61
Sobre o Organizador	75
Índice Remissivo	76

New public management: análise das transformações ocorridas na administração pública

Recebido em: 29/08/2020

Aceito em: 31/08/2020

 10.46420/9786588319215cap1

David Nogueira Silva Marzzoni^{1*} 

Rodrigo Uszacki Carvalho de Freitas¹

Breno Augusto Diniz Pereira¹ 

INTRODUÇÃO

Entende-se que o vínculo criado entre o Estado, o setor privado e a sociedade vêm sofrendo várias modificações que demandam reflexões acerca de mudanças importantes no foco e no conteúdo da gestão pública. Vários países da OCDE como, por exemplo, Austrália, Brasil, Holanda, Nova Zelândia e Reino Unido, realizaram reformas na administração pública nas últimas quatro décadas (Gruening, 2001; Considine, 2017), em virtude de um movimento denominado New Public Management (NPM), iniciado entre o final da década de 1970 e início da década de 1980.

Acredita-se que o *modus operandis* da gestão pública substanciado no movimento da NPM, basicamente foi baseada na adaptação e na transferência de métodos gerenciais implantados no setor privado para o setor público e possui como principal característica a ênfase na eficiência (Hood, 1991; Ferlie; Mcgovern, 2013; Marques, 2020). Diante disso, esperava-se que a partir dessas mudanças ocorressem a redução no tamanho da máquina administrativa e o aumento da criação e execução de mecanismos que possibilitassem mais transparência e governança no âmbito da administração pública (Pereira, 1998; Ferlie; Mcgovern, 2013).

Desse modo, uma das principais mudanças advindas das reformas ocasionadas pela NPM foi a que diz respeito à governança. Conforme Pereira (1998) e Pollitt e Bouckaert (2011), a governança é um dos resultados que devem ser alcançados a partir da consolidação da NPM. Nota-se que a governança está presente na esfera de atuação da gestão pública principalmente nos últimos vinte anos, englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente, já que, pode-se dizer que a governança é uma contrapartida ao modelo tradicional da administração pública (Dubnick; Frederickson, 2011).

Ao se tentar trabalhar com o conceito da governança é ideológica e conceitualmente desafiador, haja vista que a governança no tocante ideológico necessita de um olhar histórico, principalmente no

¹ Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

* Autor(a) correspondente: davidmarzzoni@gmail.com

que concerne sobre as mudanças ocorridas entre o Estado e a sociedade nos mais distintos espaços (Fenwick; Mcmillan, 2012).

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo a realização de um estudo, por meio de uma revisão bibliográfica, acerca da New Public Management e os seus impactos, os quais motivaram diversas transformações na forma de gestão da administração pública, ao longo das três últimas décadas, impulsionando o surgimento da transparência e da governança no setor público.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

A New Public Management (NPM) é considerada um movimento de reforma do estado e que surgiu como uma resposta à crise econômica da década de 1970 (Dunleavy, 1994; Gruening, 2001; Marques, 2020). Conforme relata Marques (2020), a NPM pode ser definida como um programa de reforma do setor público baseado em instrumentos de gestão de negócios para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos nas burocracias modernas como resposta às duas grandes forças que emolduraram as últimas décadas do século XX: a globalização e a democracia.

Nesse sentido, entre as décadas de 1980 e 1990, foram verificadas intensas mudanças e transformações nas burocracias da administração pública de países em desenvolvimento e também em países desenvolvidos (Seabra, 2001). Conforme Dunleavy (1994), houve diversas medidas que foram implementadas com o intuito de melhorar a eficiência e eficácia do setor público: privatizações, a criação de agências semi-autônomas, medidas de performance, gestão baseada na administração do setor privado, destaque para qualidade bem como serviços públicos norteados para o cidadão, são alguns exemplos que foram seguidos em diversos países no mundo.

Desse modo, o movimento da NPM iniciou-se no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Seus primeiros praticantes surgiram no Reino Unido, conduzido pela então primeira-ministra Margaret Thatcher e nos governos municipais dos EUA (por exemplo, Sunnyvale, Califórnia) que sofreram mais com a recessão econômica e as revoltas fiscais, em seguida, os governos da Nova Zelândia e da Austrália aderiram ao movimento (Gruening, 2001). O sucesso da implantação nesses países, colocaram as reformas administrativas nas agendas da maioria dos países da OCDE e de outras nações (OCDE, 1995).

Conforme Hood (1991), a vertente britânica foi alicerçada em sete elementos principais: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definida; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia.

No Brasil, as reformas baseadas na NPM começaram a ser debatidas no início da década de 1990, também por conta de uma crise econômica que vigorava à época (entre 1979 a 1994) com estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes (Pereira, 1998). Nesse contexto, em 1995, sob a gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em um movimento liderado por Luiz Carlos Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE), foi desenvolvida a Reforma Gerencial por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (Evaristo et. al, 2019). Esse movimento baseado na NPM ficou conhecido no Brasil como Nova Gestão Pública (NGP) ou, ainda, como Administração Pública Gerencial (Secchi, 2009).

REFORMAS BASEADAS NA NPM

Sobre a evolução da NPM, autores como Pollitt e Bouckaert (2011) discutem sua relevância no cenário mundial. Assim, foram responsáveis por traçar os aspectos relativos à evolução da NPM, a partir de criteriosa análise de onze países desenvolvidos após trinta anos de reformas. Essas informações estão contidas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Tendências das reformas baseadas no NPM. Fonte: adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011).

Inspirada no Mercado	Regulatória/Desregulatória	Governança	Elevar a capacidade dos servidores
Privatização de bens e certos serviços	Desregulação de recursos humanos (competição por seleção; pagamento por desempenho; eliminação de controles na contratação, promoção e demissão)	Padrões de qualidade: aplicação de princípios de gestão de qualidade (best values, avaliação abrangente, etc.)	Auditorias de pessoal para determinar os recursos disponíveis
Mercado Interno: separando compradores de provedores	Desregulação de compras (individualização das decisões)	Descentralização para governos locais e regionais: responsabilidades e orçamento	Selecionando as pessoas certa: incentivos para atração e retenção
Gestão por Resultados - foco no controle ex-post (exemplo: orçamento por resultados)	Criação de novos órgãos regulatórios para supervisionar privatização e governança colaborativa	Governos abertos: liberdade de informação, e-governance e mecanismos de engajamento social	Estabelecendo programas de treinamento integrados

Contratos por desempenho individual e por organização (pay for performance)	Mecanismos de coordenação, planejamento e execução	Governança em redes	
Revisão de programas (custo-benefício)	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria e etc.		
Competição compulsória (setores públicos, privados e voluntários)			
One-stops-shop (coordenação de programas para evitar duplicação)			

Contribuindo com a discussão da temática, outra síntese acerca dessa evolução foi realizada no ano de 2010 pela OCDE, onde é reconhecida a prevalência de variações das ideias e propostas do New Public Management. Entretanto, o texto da OCDE defende que determinados eixos centrais possam ter relação com o modelo/paradigma, como, por exemplo, a separação entre a execução e planejamento, ou seja, as agências financiadas com base no modelo de compradores e provedores, o desenvolvimento das políticas públicas como no caso dos ministérios, a presença de uma autonomia maior relativa aos gerentes operacionais na gestão orçamentária, de pessoal, compras, TI (Ocde, 2010). A direção e controle das agências executivas com base na gestão por resultados, também são citadas pelo documento, bem como a elaboração de um orçamento por desempenho e terceirização de produção intermediária pelo mercado.

A GOVERNANÇA E A TRANSPARÊNCIA COM O ADVENTO DA NPM

Conforme observado no quadro 1, a governança se torna um dos atributos necessários para a consolidação da NPM. Para Hood e Dixon (2015), a governança precisa ser sentida como uma nova geração de reformas administrativas, que tem como intuito a ação conjunta de pessoas, no qual é visivelmente transparente e compartilhada não somente pelo Estado, mas pelas empresas e pela sociedade civil.

A governança, em um dos seus objetivos, refere-se a soluções para os problemas sociais criando possibilidade para um futuro melhor a todos os participantes envolvidos no processo. Uma boa governança precisa estar relacionada principalmente na capacidade do Estado em conseguir atender as

reais necessidades e desejos de seus cidadãos de forma igualitária, por meio da alocação dos recursos públicos existentes (Kippin et al., 2013).

Ainda seguindo a linha de raciocínio, para atingir essa governança, as políticas públicas precisam ser implantadas de forma que a eficiência e a eficácia, características intrínsecas da NPM (Marques, 2020), façam parte da gestão pública, pois esses fatores colaboram para alcançar os resultados pretendidos, assim como impulsionam para a competência necessária dos gestores para atingir tais resultados. É importante destacar que, ao longo do tempo, a “pressão” das organizações civis pela institucionalização de seus canais de comunicação influenciou diretamente o modelo conselhistas, independente de seu caráter, seja deliberativo, consultivo, normativo ou até fiscalizador, no qual muitos municípios brasileiros concordaram com a desconcentração do poder em relação ao modelo conselhistas (Kippin et al., 2013).

Sendo assim, a gestão participativa na administração pública poderá contribuir para demonstrar aos governos quais são as reais necessidades da sociedade, através do posicionamento de seus membros. Menicucci e Gontijo (2016) discutem que, em relação à administração pública, a governança vem se tornando um conceito chave que grande parte das pessoas utilizam sem saber realmente o seu real significado. Para os autores a governança está ligada para uma compreensão associada a um debate político-desenvolvimentista, por isso, precisa estar relacionada à geração de reformas administrativas e de Estado, onde a ação conjunta das pessoas colabora na transparência dos problemas, visando uma solução inovadora aos problemas sociais para os participantes desse processo.

No Brasil, a partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação, Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual possibilitou o acesso do cidadão aos dados públicos, proporcionou, dessa forma, o conhecimento sobre de que maneira estão sendo realizadas as ações na gestão pública e a aplicação de seus recursos, já que, a partir do momento que um gestor público, de forma deliberada, não torna públicas as informações por compreender que são impróprias para o acesso generalizado, instala-se um ambiente propício para a propagação de fraudes e atos de corrupção (Brasil, 2011).

A Lei de Acesso à Informação é o resultado de um processo de várias décadas, no qual a Constituição de 1988 teve fundamental participação para sua implementação. De acordo com a constituição federal de 1988 é assegurado a todos os cidadãos o acesso à informação, logo, a Lei 12.5227/2011 veio complementar o que anos atrás a Constituição Federal já havia abordado (Brasil, 2011).

Por isso é muito importante que a sociedade civil brasileira sempre monitore e também participe das decisões ligadas à aplicação de recursos financeiros na administração pública, já que tais ações contribuem para coibir fraudes e atos de corrupção no governo. Assim é exercido seu papel de cidadão

junto à população do país, possibilitando o aumento do seu bem-estar e promovendo a justiça social por meio das ações do Estado (Menicucci; Gontijo, 2016).

No âmbito das ações da administração pública que a NPM promove, a publicidade e a comunicação tornaram-se elementos que podem assegurar força ao Estado, principalmente no que se refere à sua legitimidade. Quando se aborda a questão do controle social, é muito importante atentar para o fato de que seu grande facilitador acaba se convertendo no acesso à informação (O’flynn et al., 2013).

É essencial fazer questionamentos acerca desse tipo de acesso no contexto da administração pública no Brasil, pois a cultura do segredo é algo que perdurou durante muito tempo. O resultado disso é a dificuldade do cidadão comum em obter dados de seu interesse. Para que tal situação seja alterada, julga-se necessário utilizar a transparência pública como ferramenta que oportunize uma melhoria nesta prática (Mendonça, 2017).

A desconfiança da sociedade em relação ao poder público pode ser mais bem visualizada por meio de dados coletados pelo Índice de Confiança Social – ICS de 2017, indicador calculado pelo IBOPE Inteligência que tem o propósito de medir a confiabilidade em instituições e grupos sociais em uma escala de 0 a 100, correspondendo 100 ao índice máximo de confiança. Os resultados referentes ao ano passados estão expostos na Figura 01 a seguir:

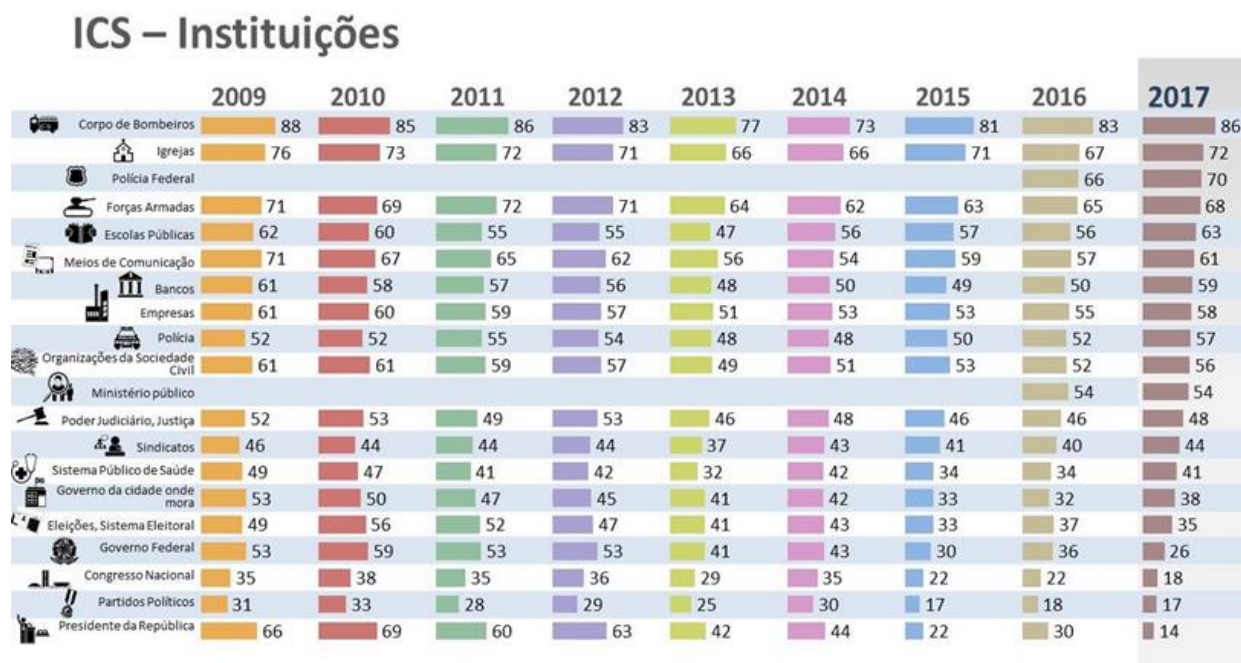


Figura 1. Índice de Confiança Social para instituições no Brasil - 2017. Fonte: JM Notícia, 2017.

Como visto, nota-se que as pessoas confiam mais em instituições como o Corpo de Bombeiros e igrejas do que em setores de ordem pública, os quais encontram-se nos lugares mais baixos do ranking.

A alocação destes órgãos nos menores índices evidencia que há uma grande insatisfação no país, o que faz com que haja uma desconfiança geral quando se trata de administração pública. A Figura 2 a seguir mostra o mapa em relação a percepção de corrupção.

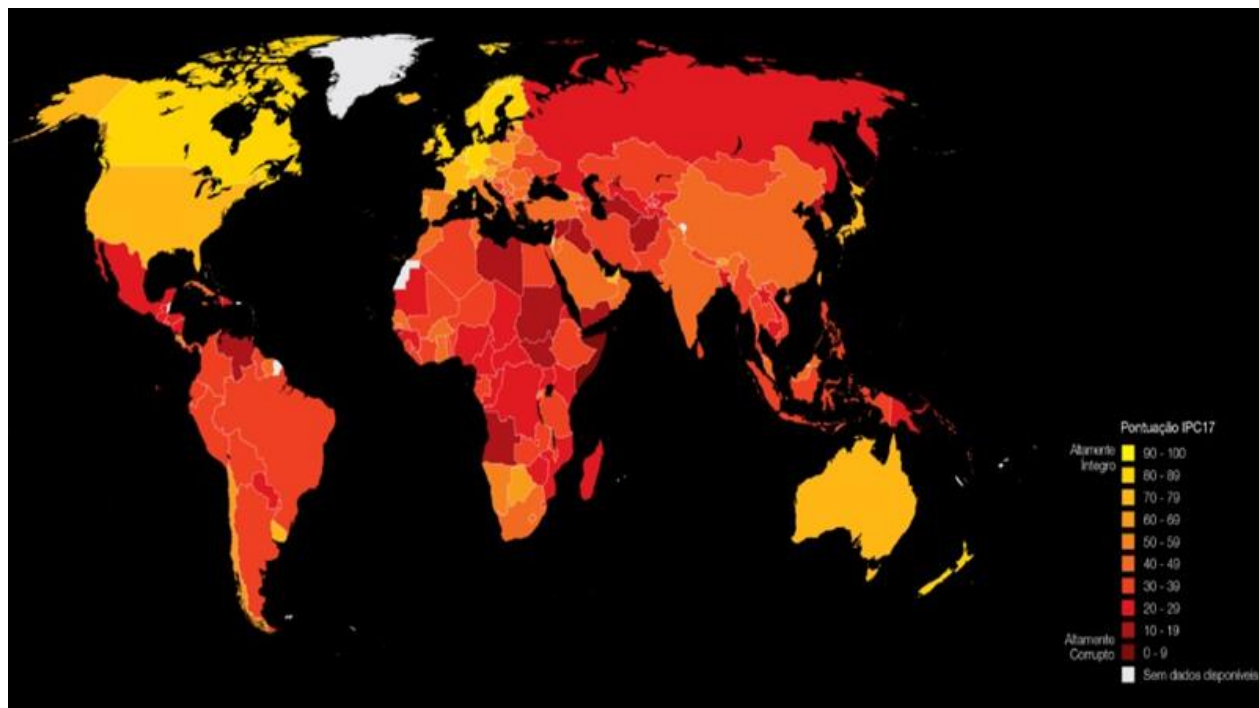


Figura 2. Mapa de pontuação da percepção de corrupção no mundo. Fonte: Mendonça (2017).

Segundo o site El País, em 2017 o Brasil teve uma piora considerável no ranking que faz a avaliação da percepção da corrupção no mundo, o qual foi divulgado pela Transparência Internacional. O país caiu 17 posições em comparação a 2016 e ocupa o 96º lugar na lista de 2017, que, por sua vez, avaliou a corrupção do setor público em 180 países. Na escala que vai de zero (mais corrupto) a 100 (menos corrupto), o Brasil aparece com 37 pontos, três a menos que em 2016 (Mendonça, 2017). Como resultado desta pesquisa, a Transparência Internacional divulgou um mapa que pontuava a percepção de ocupação.

Como se viu no mapa (Figura 2), os países que estão revestidos pelos tons de vermelho denotam uma nação altamente corrupta. Os países que receberam as tonalidades mais amarelas configuram-se como nações íntegras.

A cultura do segredo no Brasil baseia-se no ato de manter informações de interesse geral em sigilo, não deixando a sociedade devidamente informada a respeito das atividades deste setor e funcionando como uma alavanca para a manutenção da corrupção. Em contrapartida, a transparência,

além de possuir grande teor democrático, traz benefícios para a gestão pública e compõe uma boa opção de controle social da administração (Soares, 2012).

Portanto, é necessário tomar medidas que possam finalmente concretizar a transparência, lembrando ainda que a corrupção também é um fator que contribui em larga escala para que se desconfie das instituições públicas no Brasil. A partir desta relação de confiança é originada a satisfação do povo no que tange à administração pública. Dessa forma, não há um sentimento de segurança em relação à atuação legítima das instituições (Soares, 2012).

Cabe então lembrar que as informações relacionadas à administração pública são de interesse da sociedade como um todo. Por essa causa, esse tipo de conteúdo precisa não somente de uma publicação formal, mas sim de uma publicidade que ressalte o contexto fático, algo bem mais amplo do que uma mera divulgação (O'flynn et al., 2013).

No ano de 2013, os países integrantes do G8 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Canadá, França, Itália, Reino Unido e Rússia) aprovaram o G8 Open Data Charter, o qual se tratava de um documento que dá ênfase à importância do “open data” (dados abertos, ou seja, disponíveis a todos para uso e publicação), pois um de seus maiores ideais se concentrava na ideia de liberdade de informação. O G8 Open Data Charter considera que a comunidade internacional “testemunha o crescimento global facilitado pela tecnologia e pelas mídias sociais como catalisadores da informação” (Rodrigues, 2016).

Rodrigues e Matheus (2016) apontam para a importância do open data, exemplificando uma situação onde seu conhecimento seria essencial:

Além da possibilidade de melhoria da formulação e da implementação de políticas públicas, os dados abertos governamentais também podem ser utilizados para a diminuição de fraudes e de corrupção. Por exemplo, ao identificar padrões estranhos de comportamento em regiões administrativas, como o aumento na emissão de documentos de veículos ou de carteira nacional de habilitação (CNH), seria possível identificar a ocorrência de eventuais irregularidades (Rodrigues; Matheus, 2016)

Diante disso, a tecnologia é vista com grande potencial para criação de governos e negócios que denotem mais responsabilidade e eficiência e, no que tange à importância da transparência no controle do governo e suas atividades, a publicidade aparece como um modo eficaz para combater a corrupção (Saraiva, 2014).

Viu-se então que o advento do G8 Open Data Charter teve como propósito a conquista da transparência para informações de interesse público, reconhecendo principalmente que o crescimento global necessita cada vez mais do uso de novas tecnologias e de mídias sociais, tendo em vista que estas servem atualmente como grandes propagadoras de informação e alcançam uma infinidade de pessoas. Em sua função de administrar, o governo deve considerar a realização de um trabalho responsável e que contribua para a sociedade, pertencendo a uma instituição digna de confiança, o que pode ser

viabilizado através da publicidade de informações. Para fazer isso, como foi possível ver, na atualidade não faltam recursos.

Nesse sentido, o papel da administração pública deve propiciar a divulgação das informações por meio de um acesso fácil, o que ocasiona a concretização da publicidade. A Internet é uma grande aliada neste processo, pois permite a localização de diversos tipos de informação e de modo rápido e eficaz, por isso é importante que o setor público faça a divulgação online dos conteúdos de interesse geral da sociedade (Saraiva, 2014).

As instituições públicas que adotam mecanismos de transparência em sua gestão tornam-se mais confiáveis para a população, logo a publicidade máxima das informações deve ser cada vez mais incentivada e aplicada como princípio essencial na área da gestão pública.

A ERA PÓS-NEW PUBLIC MANAGEMENT

Algumas críticas são realizadas à NPM, implicando em um processo de transformação e, conseqüentemente, em novas práticas de gestão. Destacam-se como críticas à NPM: o foco exclusivo na eficiência e visão excessivamente voltada para dentro da organização, desconsiderando os demais atores (Ormond; Loffler, 1999; Osborne, 2006; O'flynn, 2007; Torres, 2016); a excessiva preocupação com a dimensão fiscal e orçamentaria (Fontes Filho, 2014; Torres, 2016).

Conforme Maia e Pereira (2019), a implementação da NPM importou em desenvolvimento econômico, administrativo e social, entretanto, observa-se que tais práticas não conseguem mais responder aos complexos problemas da sociedade contemporânea. Desse modo, é natural que, com novos problemas, surjam novas soluções.

No que diz respeito à era pós-new public management, pode-se dizer, que ao se observar a literatura da área especializada em verificar e analisar os resultados e do período de reformas administrativas, apresentam alguns pontos em comum (Ikeanyibe, 2016). Primeiramente, referem-se à visão de gradualismo e continuidade pós-NPM, pois segundo Ikeanyibe (2016), esse novo modelo de gestão pública detém de certa forma um efeito considerado como restritivo para certas formas.

Sobre essas reformas, o que se percebe ao longo do tempo é a existência de processos nem convergentes nem divergentes nas reformas, no qual cada trajetória é minimizada tanto pelos contextos internos como externos específicos, bem como pelas tradições administrativas de cada governo (Greve et al., 2016). É notória a relevância das experiências reformistas no país, todavia, muitas das vezes, torna-se difícil de serem analisadas por meio de uma abordagem de perspectiva única, já que existem diversas variações sobre isso.

Um exemplo a ser citado, refere-se a um estudo acerca de uma análise comparativa das reformas nos países escandinavos, no qual Greve et al. (2016) observaram que as novas tendências pós-NPM não

quer dizer de fato que as características do NPM estejam sumindo aos poucos, porém, questões voltadas para a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos continuam em destaque nesses países.

Ainda segundo a pesquisa de Greve et al. (2016), a terceira geração de reformas, na prática, reflete os êxitos e fracassos de reformas que foram implantadas em anos anteriores, em razão disso, para que consiga examinar de modo eficiente, é necessário usar uma espécie de “lente” institucional histórica, ou seja, a prática de uma abordagem de “camadas” institucionais na qual verificar o conjunto de “soluções” desenvolvido ao longo do tempo de forma dependente do contexto.

Neste sentido, percebe-se ao mesmo tempo, a opção por grandes esforços reformistas tem caído em desuso, principalmente pelo custo transacional que certas mudanças tendem a gerar, haja vista, a existência de obstáculos e as resistências voltadas para os processos reformistas podem contribuir diretamente para o surgimento de resultados aquém do planejado (Lee, 2012).

Para essa problemática, Pollitt e Bouckaert (2011) sugerem que a alternativa que os governos possuem tem sido por melhorias pequenas e gradativas, sendo denominadas como micro-improvements. Ainda segundo os autores, para que de fato se observe o caminho que está sendo traçado na administração pública, é preciso focar principalmente nos instrumentos de gestão (management instruments) e seus efeitos causados.

Segundo Pollitt e Bouckaert (2011), as reformas do Estado estão baseadas principalmente em modelos distintos que tem relação com o avanço das premissas do NPM, mas que ao mesmo tempo, enfatizam de modo diferenciado pressupostos e mecanismos de gestão que, em alguns casos, repetem-se nos modelos ou paradigmas.

Sob essa ótica dentre as diferenças nas diretrizes empreendidas e os resultados alcançados, tem-se que a perspectiva alternativa à nova gestão pública é denominada de Estado Neoweberiano (ENW), onde Pollitt e Bouckaert (2011) citam que tal modelo parte da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento, além de reestabelecer a confiança na administração pública.

Diante disso, nota-se que todas essas medidas têm a finalidade de contribuir para modernizar o aparato estatal tradicional de modo a torná-lo com o passar do tempo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos, como, por exemplo, a mudança do foco internalista de regras burocráticas que tem uma orientação mais interativa com as demandas e preferências para os cidadãos (Greve et al., 2016).

Portanto, questões como o fomento à cultura de qualidade do serviço, além da representação democrática com mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, e a promoção de melhorias no desempenho são consideradas estratégias fundamentais nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A NPM implicou em uma grande transformação na administração pública de diversos países ao redor do mundo. Suas principais características estão alicerçadas no modelo gerencial do setor privado e visam estabelecer uma forma de gestão baseada na eficiência. Houve avanços no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, administrativo e social (Maia; Pereira, 2019). Entretanto, um olhar exclusivo para a eficiência e para dentro da administração pública, sem existir a preocupação com os demais atores (Ormond; Loffler, 1999; Osborne, 2006; O'lynn, 2007; Torres, 2016), fez com que o modelo recebesse críticas por conta dessas características.

Ao longo das considerações do texto, percebe-se que a abordagem exercida no êxito da administração pública referente às questões sobre a devida importância da governança no desempenho do governo contribui diretamente para uma nova reforma do setor público. Acredita-se, assim, que a qualificação da governança está principalmente na forma e no desafio de governar, para conseguir atender a real demanda da sociedade através do desempenho motivacional dos gestores públicos, políticos e funcionários públicos em geral.

Diante disso, entende-se que a gestão pública mensurada somente por questões de controle de financeiro tradicional das organizações é entendida atualmente com baixa eficiência para o alcance da governança pública, haja vista, os gestores públicos que pretendem alcançar essa eficiência com a sociedade precisam passar por uma transparência das informações, onde as diversidades de indicadores de desempenho da gestão pública estejam presentes. Esse, ao que tudo indica, parece ser o movimento que está se consolidando

Conclui-se, na presente pesquisa que a conceituação da administração pública gerencial e da New Public Management trouxe diversas reflexões acerca da transformação na estrutura de gestão pública principalmente ao longo das últimas décadas, em decorrência disso, a existência da NPM detém de um conjunto de práticas que no decorrer do tempo sofrem influências operacionais oriundas da administração pública.

Como contribuição teórica, esse estudo buscou ampliar o debate no que diz respeito às características da NPM que promoveram uma nova transformação na forma de gestão da administração pública no mundo. Desse modo, foi possível observar que, por meio da NPM, houve uma mudança na demanda por parte da sociedade, a qual percebeu que somente a eficiência e a austeridade fiscal não são suficientes para que a administração pública cumpra o seu papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almquist R, Grossi G, Van Helden GJ, Reichard C (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24: 479–487.

- Bao G, Wang X, Morgan DF, Larsen GL (2013). *Beyond New Public Governance: A Value- Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership*. *Administration & Society*, 45(4): 443–467.
- Brasil (2011). *Lei N° 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5° , no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição Federal, altera a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências.
- Considine M, Nguyen P, O’Sullivan S (2017). New public management and the rule of economic incentives: Australian welfare-to-work from job market signalling perspective. *Public Management Review*, 1–19.
- Dubnick M, Frederickson G (2011). *Accountable Governance: problems and promises*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dunleavy P (1994). The globalization of public service production: can governments be “best in world”? *Public Policy and Administration*, 9(2): 33-64.
- Fenwick J, Mcmillan J (2012). Public Participation and Public Service Modernization: Learning from New Labor. *International Journal of Public Administration*, 35(6): 367-378.
- Ferlie E, Mcgovern G (2013). Bringing Anglo-governmentality into public management scholarship: the case of evidence-based medicine in UK health care. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1): 59-83.
- Fontes Filho JR (2014). Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. *Anais XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública*, 2014, Ecuador, Quito.
- Fornasier MO, Franklin S (2019). Governance, rational choice and New Public Management (NPM): a general view (and some critics). *Revista Brasileira Estudos Políticos*, 119: 327.
- Greve C, Laegreid P, Rykkja LH (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. UK: Palgrave Macmillan UK.
- Gruening G (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4: 1–25.
- Hood C (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3- 9.
- Hood C, Dixon R (2015). *A government that worked better and cost less: evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. USA: Oxford University Press.
- Ikeanyibe OM (2016). New Public Management and Administrative Reforms in Nigeria. *International Journal of Public Administration*, 39(7): 563-576.

- Klijn EH (2012). *New public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems*. In Levi-Faur D (Ed), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 201 – 214.
- Kippin H, Stoker G, Griffiths S (2013). *Public Services: a new reform agenda*. Bloomsbury Academic.
- Lee EWY (2012). The New Public Management reform of state-funded social service nonprofit organizations and the changing politics of welfare in Hong Kong. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 537-553.
- Mendonça H (2018). *Brasil piora 17 posições no ranking de corrupção da Transparência Internacional*. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/20/politica/1519152680_008147.html. Acesso em: 02 jun. 2020.
- Menicucci T, Gontijo JGL (2016). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- OCDE (1995). *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. Paris: Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43515306.pdf>>. Acesso em: 30 Jul. 2020.
- OCDE (2010). *Public Administration after “New Public Management”*. Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Econômico, Paris: OCDE, 2010
- O’Toole L (2010). The ties that bind? Networks, public administration, and political science. *Political Science & Politics*, 43 (1): 7-14.
- Osborne SP (2006). The New Public Governance. *Public Management Review* (3):377-387.
- Osborne SP (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pereira LCB (1998). Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 49(1): 5-42.
- Pollitt C, Bouckaert G (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. UK: Oxford University Press.
- O’flynn J (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3): 353–366.
- O’flynn J, Blackman D, Halligan J (2013). *Crossing boundaries in public management and policy: The international experience*. UK: Routledge.
- Rodrigues JG (2014). Publicidade, transferência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, 266: 89-123.

- Saraiva WC (2014). *Como usar a Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <
<https://wsaraiva.com/2014/01/18/como-usar-a-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 20
abr. 2020.
- Seabra SN (2001). A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 35(4): 19-43.
- Secchi L (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rev. Adm. Pública*, 43(2):
347-369.
- Soares PV (2012). *A corrupção e o processo de formação da sociedade brasileira*. Disponível em: <
[http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,acorrupcao-e-o-processo-de
formacao-da-
sociedade-brasileira,50243.html](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,acorrupcao-e-o-processo-de-formacao-da-sociedade-brasileira,50243.html)>. Acesso em: 08 abr. 2020.
- Torres RD (2016). Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 16(1): 153-171.

SOBRE O ORGANIZADOR



  **Antonio Gasparetto Júnior**

Pós-doutorando em História pela Universidade de São Paulo (USP), Doutor (2018), Mestre (2014), Bacharel e Licenciado (2010) em História e Bacharel em Administração Pública (2017) pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento (Chercheur Invité) na École Doctorale d'Histoire Moderne et Contemporaine da Université Paris-IV-Sorbonne (2015-2016). Professor Formador na Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor Substituto no Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG) e Professor Efetivo de Educação Básica (PEB) no estado de Minas Gerais (SEE/MG). Integrou a equipe de Professores Conteudistas da Universidade de Pernambuco (UPE) na elaboração de material didático do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), responsável pela disciplina Cidadania e Direitos Sociais no Brasil. Pesquisador integrado ao Laboratório de História Política e Social (LAHPS) e do Laboratório de Estudos e Pesquisas da Contemporaneidade (LEPCON). Membro da Associação Nacional de História (ANPUH), da Association des Jeunes Chercheurs en Histoire (AJCH), do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD), da Association Française des Jeunes Historiens du Droit (AFJHD) e do Conselho Internacional em Altos Estudos em Educação (CAEduca). Pesquisador dos GTs Cidadania, Trabalho e Exclusão (UFJF/CNPq) e Imprensa e Circulação de Ideias (FCRB/CNPq). Ex-secretário geral da rede internacional de pesquisa "Direitas, História e Memória" (UEM/CNPq) (2014-2020). Conquistou o segundo lugar no Premio de Investigación Doctoral en Historia del Derecho en América Latina (Valência/ESP, 2019). Suas pesquisas recentes concentram-se em questões relacionadas à cultura política, autoritarismo, história do direito, direitos e administração pública. É autor de Democracia e Estado de Exceção (CRV, 2020), Diálogos e Debates Sobre a Administração Pública no Brasil (Atena, 2020), Atmosfera de Plomo (Tirant lo Blanch, 2019), História Constitucional Brasileira (Multifoco, 2017) e Direitos Sociais em Perspectiva (Fino Traço, 2014).

Contato: antonio.gasparetto@gmail.com

ÍNDICE REMISSIVO

A

administração pública · 8, 10, 20, 21, 22, 27, 29, 40, 75
auxílio emergencial · 5, 22, 26, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40

B

Brasil · 3, 5, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 22, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 75

C

coronavírus · 22, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 37, 38, 39
Covid-19 · 25, 32, 33, 35, 40, 58, 59, 61, 62, 70

D

direito econômico · 24, 25, 28, 30

E

educación · 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72
estado de derecho · 61

G

gerencial · 10
governança · 5, 8, 9, 10, 11, 12, 18, 21

N

New Public Management · 5, 8, 9, 11, 18, 19, 20
Nicarágua · 5

P

pandemia · 4, 5, 6, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 35, 37, 38, 39, 40, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73
políticas públicas · 11, 12, 15, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 39, 67, 71

R

reforma · 10, 19

T

transferência de renda · 5, 34, 35



Reformar a administração pública dotando-a de mais eficiência é um desafio corrente das nações. Uma boa gestão da máquina pública que faça usos sustentáveis dos recursos retribuindo serviços de qualidade à população é a meta de todos os Estados. No entanto, a contemporaneidade tem sido marcada por uma cadeia interminável de crises de aspectos econômicos, políticos, sociais ou, mais recentemente, sanitários. Diante disso, são necessárias medidas de emergência para atender demandas de momento que comprometem um planejamento mais contundente de médio a longo prazo.

ISBN 978-658831921-5



Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp)
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br