



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Consuelo Esperança Alves Fernandez

**Governança das Administrações
Regionais: construção de indicador de
governança**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública
Área: Governo e Administração Local

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Pedro Jorge Sobral Camões

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este trabalho académico pode ser utilizado por terceiros, desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos. Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, por meio do repositório da Universidade do Minho (RepositoriUM).

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Agradecimentos

Agradeço a toda a equipe da Uminho pelo excelente acolhimento e educação profissional.

Declaração de integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.

Declaro, também, que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Governança das Administrações Regionais: construção de indicador de governança

Resumo

Identificar a *performance* atual das reformas administrativas implementadas no âmbito das Regiões Administrativas do Distrito Federal - Brasil, baseada nos princípios da Nova Gestão Pública por meio da construção de indicador de governança. Para tanto serão avaliados os principais sistemas de execução, controle e monitoramento que compõem o Governo do Distrito Federal, com base nas dimensões: condição política; fragmentação territorial e suas limitações territoriais; e a competição entre o setor público e o privado. A apresentação do indicador possibilitará ao decisor local a compreensão dos desafios, dilemas e a avaliação das escolhas sob sua responsabilidade de forma a cumprir os objetivos previstos na criação das Regiões Administrativas, no período de 2005 até 2019.

Palavras-chave: Indicador. Governança. Nova Gestão Pública. Região Administrativa.

Governance of Regional Administrations: construction of a governance indicator

Abstract

Identify the current performance of administrative reforms based on the New Public Management' principles implemented within the Administrative Regions of the Federal District, Brazil, through the construction of a Governance Index. For that, the main implementation, control and monitoring systems that make up the Federal District Government will be evaluated from the following dimensions: political condition; territorial fragmentation and its territorial limitations; and competition between the public and private sectors. The Index presentation will enable the local decision maker to understand the challenges, dilemmas and to evaluate the choices under *his* responsibility in order to meet the objectives foreseen in the creation of the Administrative Regions, from 2005 to 2019.

Keywords: Index. Governance. New Public Management. Administrative Region.

Índice

Lista de figuras	ix
Lista de tabelas	ix
Lista de gráficos	x
Lista de quadros	xii
Lista de abreviaturas e siglas	xiii
1 Introdução	14
1ª Parte – Revisão de literatura	18
Capítulo 1 Reforma administrativa, a administração pública e a gestão do Distrito Federal	19
1.1 Reforma administrativa	19
1.2 Gerenciamento da mudança	22
1.3 Resultado da reforma	23
1.4 Reforma administrativa no Governo Federal	27
<i>1.4.1 Descentralização e desconcentração</i>	32
1.5 Reforma administrativa e gestão no Distrito Federal	34
Capítulo 2 A governança pública	37
2.1 Colaboração, poder e autoridade	37
2.2 Conceituação	40
<i>2.2.1 Governança legal, governança de desempenho e governança política</i>	42
2.3 Governança e inovação	48
2.3.1 Desafios	50
2.3.2 Limites	50
Capítulo 3 Participação pública	52
3.1 Modelo de “escada de participação cidadã” Sherry Arnstein	52
3.2 Modelos e Conclusões da participação cidadão como ação pública – séculos XX e XXI	54
3.3 Modelos e métodos de participação cidadã, Kate Callahan	55
3.4 Estudos de participação cidadão na gestão pública dos EUA, Europa	61
Capítulo 4 A governança e a participação pública nas regiões administrativas do Distrito Federal	63
4.1 Contextualização política, administrativa e financeira do Distrito Federal	63
<i>4.1.1 Regiões Administrativas e descentralização</i>	65
4.2 Serviços entregues e alocação de recursos	67

<i>4.2.1 Serviços entregues e gastos pelas RAs</i>	76
4.3 A organização administrativa das RAs	81
4.4 Capital humano das RAs	84
4.5 Medidas de desempenho	89
4.6 Contratações públicas e parcerias	89
4.7 Participação social como estratégia da organização em melhorar o uso de recursos	89
<i>4.7.1 Participação social no Brasil</i>	90
<i>4.5.2 Participação social nas RAs</i>	97
2ª Parte – Hipótese de Trabalho	99
Capítulo 5 Problemática inicial, hipótese de trabalho, a escolha do método de participação social governança política	100
5.1 Problemática inicial	100
5.2 A escolha do método de participação social como governança política	101
5.3 Hipótese de trabalho	102
3ª Parte – Parte Empírica	103
Capítulo 6 Âmbito e design do estudo	104
6.1 Processo de Amostragem	104
6.2 Instrumento de Observação	104
6.3 Design de Investigação	105
6.4 Variáveis dependentes	107
Capítulo 7 Método de Análise	110
Capítulo 8 Resultado	112
Capítulo 9 Conclusão Final	115
Referências	116
Anexo A – Execução Orçamentária das Regiões Administrativas	123
Anexo B – Minuta de Projeto de Lei nº 118/2019 do Governo do Distrito Federal	129

Lista de figuras

Figura 1 Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal - Brasil - 2020	15
Figura 2 – Relação entre mudanças, complexidade e necessidade de gestão e liderança	26
Figura 3 – Modelo de ações para entrada da ação social	53
Figura 4 – Tipos e classificação das interfaces socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida	93
Figura 5 – Proposta de integração das instituições participativas	95
Figura 6 - Total geral de atividades por tarefas entregues pela Regiões Administrativas em 2006	125
Figura 7 - Total geral de atividades por tarefas entregues pela Regiões Administrativas em 2009	126
Figura 8 - Total geral de atividades por tarefas entregues pelas Regiões Administrativas em 2014	127
Figura 9 - Total geral de atividades por tarefas entregues pelas Regiões Administrativas em 2019	128

Lista de tabelas

Tabela 1 – Receita corrente líquida (RCL) - Distrito Federal - Brasil - ABR 2019 - ABR 2020	64
Tabela 2 – Dados Gerais por região administrativa do Distrito Federal - Brasil - 2018	66
Tabela 3 – Número de órgãos criados no Distrito Federal - 1993, 2006, 2009, 2020	67
Tabela 4 – Demonstrativo da força de trabalho por região administrativa - Distrito Federal - Brasil - 2019	88
Tabela 5 – Percentual de utilização dos diferentes tipos de canais em distintas áreas temáticas de políticas públicas	94
Tabela 6 – Percentual de execução orçamentária - todos os gastos das regiões administrativas nos exercícios de 1993, 2006, 2009 e 2019	123
Tabela 7 – Total geral de força de trabalho - atividade fim - 2006, 2009, 2014 e 2019	124

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Programa 6001 - gestão, manutenção e serviços ao Estado - desenvolvimento - despesa empenhada	77
Gráfico 2 – Programa 6211 - direitos humanos e cidadania - despesa empenhada	77
Gráfico 3 – Programa 6219 - capital cultural	78
Gráfico 4 – Programa 6206 - cidade do esporte e lazer - despesa empenhada	78
Gráfico 5 – Programa 0001 - operação especial - despesa empenhada	79
Gráfico 6 – Programa 6210 - infraestrutura e sustentabilidade sócioambiental - despesa empenhada	79
Gráfico 7 – Percentual de execução orçamentária - regiões administrativas - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009 e 2019	80
Gráfico 8 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil - 2006	85
Gráfico 9 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - 2009	85
Gráfico 10 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2019	86
Gráfico 11 - Número de servidores por grau de instrução - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2006	86
Gráfico 12 - Número de servidores por grau de instrução na região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2009	87
Gráfico 13 - Número de servidores por grau de instrução - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2019	87
Gráfico 14 - Quantitativo total de atividades promovidas - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	107
Gráfico 15 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	108
Gráfico 16 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal 2006	108
Gráfico 17 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2009	108
Gráfico 18 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal – 2014	109

Gráfico 19 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2019	109
Gráfico 20 - Quantitativo total de força de trabalho em atividade finalística (com e sem cargo em comissão) - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	110
Gráfico 21 - Quantitativo total das atividades, medidas em unidade, realizadas pelas Ras - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	110
Gráfico 22 - Fator de contribuição entre o total de atividades finalísticas e o total de servidores lotados em áreas finalísticas - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	111
Gráfico 23 - Quantitativo de atividades no setor de administração de feiras - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	112
Gráfico 24 - Quantitativo de atividades no setor de eventos culturais - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	112
Gráfico 25 - Quantitativo de atividades no setor de eventos de lazer e esporte - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	113
Gráfico 26 - Quantitativo de atividades no setor de manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	113
Gráfico 27 - Quantitativo de atividades no setor de promoção e assistência social - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019	113

Lista de quadros

Quadro 1 – Comparação entre gestão e liderança	26
Quadro 2 – Comparativo de problemas a serem enfrentados/utilizados pelo instrumentos norteadores da reforma administrativa de 1995 - União, DF e RAs	32
Quadro 3 – Modos de governança por categoria e subcategorias	44
Quadro 4 – Características de modo de governança pública por tipos de governança: burocrática, por desempenho/atuação, por orientação política/orientado para o consenso	44
Quadro 5 – Estruturas e fatores por modelos de governança pública	46
Quadro 6 – Oito degraus da escada de participação social	52
Quadro 7 – Catálogos de pesquisa sobre modelos e conclusões da participação cidadã com a ação pública	55
Quadro 8 – Papéis dos cidadãos, dos administradores nos movimentos de reforma administrativa	57
Quadro 9 – Catálogo de pesquisa de modelos e métodos de participação social	59
Quadro 10 – Perspectivas sobre métodos e modelos de participação social	61
Quadro 11 – Principais documentos eventos do Governo Federal - União e Distrito Federal	68
Quadro 12 – Descrição dos órgãos do governo do Distrito Federal - Brasil - por tipo	75
Quadro 13 – Comparativo das unidades administrativas - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009 e 2019	82
Quadro 14 – Canais de participação social e suas características	90
Quadro 15 – Oportunidades e desafios nas interfaces da participação social e nas políticas públicas	94
Quadro 16 - Virtudes e limites de um sistema de participação social	95
Quadro 17 - Relação de tarefas executadas por atividade - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009, 2014 e 2019	105
Quadro 18 - Modelo de demonstrativo de Força de Trabalho	106

Lista de abreviaturas e siglas

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana
IRRF	Imposto sobre Rendimentos e Renda de Pessoa Física
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCD	Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
ISS	Impostos sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
IPI	Imposto sobre Importação
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SIGGO	Sistema de Gestão Governamental
SIGRE/DF	Sistema de Gestão de Pessoas do Distrito Federal

1 Introdução

O Poder Executivo do Distrito Federal participa do processo de convergência das reformas no setor público, implementadas pelo Governo Federal desde 1990 advindas do Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos num contexto político de reconquista democrática e com profundos problemas sociais e econômicos na década de 1980 e 1990 (Fernandes, 2003).

A modelagem do setor público significa envolver todas as teorias sociais para discutir, descrever e explicar suas diversas características. Os modelos atuais constituem o que é o cerne da gestão pública ou administração pública e eles tornam os dados sobre o setor público inteligíveis e se prestam a previsões sobre desenvolvimentos futuros no setor (Lane, 2000).

Para Lane (2000), a gestão pública está intimamente conectada com as políticas públicas, formulação e implementação de políticas, ou seja, com a administração pública, cujos conceitos não se sobrepõem. A gestão do setor público abrange objetivos e tomadas de decisão, como na formulação de políticas, mas também considera o uso dos recursos pela administração. O esforço da Teoria da Gestão do Setor Público é integrar as três entidades: objetivos, meios e regras, modelando o funcionamento diário do setor público.

Osborne (2009) identifica que a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos passaram por três regimes de projeto e entrega: (1) a administração pública-AP, relativa ao final do século XIX — final dos anos 1970 até início dos anos 1980 —; (2) Nova Gestão Pública - NPG, relativa ao final dos anos 1990 ao início do século XXI; e (3) a atual Nova Governança Pública, no início do século XXI.

Os princípios de eficiência e eficácia contidos nos pressupostos da NPG se apresentaram como instrumentais garantidores de “remédio certo”, cujo foco contabilístico e financeiro construíram importante apoio da sociedade brasileira no enfrentamento de uma grave crise econômica nacional.

No Brasil se verifica, ao longo das várias iniciativas de políticas de natureza incremental, tanto no governo federal como no governo local, o processamento de incorporações de elementos da NPG num contínuo avanço e aprofundamento das reformas administrativas que se iniciaram em 1995, ou seja, a reforma não está consolidada.

Nesse contexto, com foco no aumento da responsabilização do agente local, qualidade na prestação de serviços públicos e participação do cidadão, valores contidos na NPG, esta tese incorpora, no processo de estudo de indicador de governança da gestão das Região

Administrativa, a inovação para a administração local que será a eleição direta do seu administrador.

O Distrito Federal se organiza, administrativamente, em Regiões Administrativas-RAs, objetivando a descentralização administrativa, a utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida, conforme artigos 10 e 11, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (1993). É importante destacar que a própria Lei destaca que as Administrações Regionais integram a estrutura administrativa do Distrito Federal.

As trinta e quatro Regiões Administrativas –Ras que integram o Distrito Federal são apresentadas na Figura 1.

Figura 1 Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal - Brasil - 2020



Fonte: Wikimedia Commons (2020).

Atualmente, o processo de escolha do Administrador Regional é realizada por indicação exclusiva do Governador do DF, e a nova proposta de condução por uma decisão popular, mediante processo eleitoral, consta no texto completo do PL 118/19 (2019)¹. Não conta, no Projeto critérios necessários para o desenvolvimento de um sistema de governança que possa ser um marco referencial para a implementação da gestão, verifica-se apenas, que o administrador eleito passará por um curso de formação.

¹Texto completo no Anexo B.

A concepção de uma representatividade legítima e o potencial de aumentar o controle e a participação política pela sociedade local pode justificar a constituição da nova forma de escolha do Administrador. Porém, acredita-se que apenas essa reforma não resultará, substancialmente, em alteração na forma e no resultado de uma melhor gestão pelas Regiões Administrativas-RAs e que, para obter melhores resultados das políticas públicas, será necessário avançar na mudança da governança em cada RA.

Nesse sentido, lança-se preliminarmente o seguinte questionamento de pesquisa: os mecanismos de gestão utilizados pelos Administradores das Regiões Administrativas podem ser mensurados? Em caso positivo são eficientes e principalmente eficazes e democráticos, pressupostos da teoria da NPG e governa? É necessário perceber quais fenômenos interferem/contribuem para o atingimento dos resultados e valores na prestação dos serviços públicos que podem ser garantidores de uma governança sustentável.

Para tanto, a presente pesquisa responderá a essa questão criando indicador de governação das RAs de forma a verificar se os mecanismos de uma boa governação, a partir dos princípios e valores constantes nas doutrinas da NPG e governança, com foco na participação social, os quais potencializam a eficiência, perspectiva presente na constituição das RAs pela LODF/93 (1993).

O ambiente da Reforma Administrativa na União e no Distrito Federal é apresentado no Capítulo 1. Como o foco da pesquisa é o Distrito Federal é importante perceber o estágio atual das reformas administrativas, seus impactos no desenvolvimento do sistema de organização administrativa e financeira do Distrito Federal.

Como a presente tese avalia a *performance* da governança das RAs com base em valores extraídos do pensamento das reformas administrativas, a Nova Gestão Pública – NPG e a governação, a citar: desconcentração, a descentralização, a delegação e cuida também dos novos problemas criados pela: alienação das políticas públicas pelo político e a questão da direção, a coordenação, a complexidade, a captura e a *accountability* (Peters, 2008).

No Capítulo 2 são apresentados os referenciais teóricos condutores do desenvolvimento do tema de governança pública.

Tendo em vista os diversos modos de governança com participação social identificados na Europa e Estados Unidos fica evidenciado que a aplicação de métodos de decisão compartilhados com diversos setores beneficiados pela ação pública geram bons resultados de eficiência, assim o Capítulo 3 destaca os modelos e métodos de participação cidadã na gestão pública.

O Capítulo 4 apresenta a governança e a participação pública das RAS no período de 2006, 2009, 2014 e 2019, com destaque para a experiência recente da participação cidadã, como método de Governo nas RAs do Distrito Federal, em 2014.

Nos Capítulos 5, 6 e 7 são identificadas as problemáticas, as variáveis de trabalho e o método de trabalho.

Por fim, Resultados e Conclusão são apresentados de forma muito interessante quando medimos o acúmulo de atividades entregues à sociedade por cada RA com os recursos humanos presentes nos anos estudados sob a governança de quatro governos distintos (2006, 2009, 2014 e 2019).

1ª Parte – Revisão de literatura

Capítulo 1 Reforma administrativa, a administração pública e a gestão do Distrito Federal

Este Capítulo abordará a temática da Reforma Administrativa na administração pública com base nos aspectos conceituais abordados nos principais países ocidentais em que a gestão pública foi objeto de reformas. O Brasil, no início da década de 1990, vivenciou, no âmbito da administração pública federal, a modernização em consonância com os discursos de dinamizar a capacitação administrativa do país em desenvolvimento.

No Distrito Federal, somente em 2007, a gestão por resultados foi implementada como uma política pública, de uma forma incompleta e com descontinuidade na priorização de avanços, conforme verificaremos nas próximas eções.

1.1 Reforma administrativa

A reforma administrativa, de acordo com Araújo (2001), deve ir além de um procedimento incremental ao único modelo de Administração Pública – AP, pois o autor acredita que, para melhorar o funcionamento da Administração restringindo, a sua intervenção somente ao modelo existente e à capacidade das organizações burocráticas para se autoestruturar não deram conta das pressões que exigiram uma nova ênfase de reforma na qual a NPG procurou dar forma a novos instrumentos de gestão e processos inovadores para fornecimento de serviços.

A AP brasileira sempre foi influenciada pelas teorias e modelos advindos da Europa e dos Estados Unidos (Banco Mundial, principalmente). Nesse contexto, o Brasil e outros países em desenvolvimento implementam suas reformas administrativas como cópias, como isomorfismo coercivo, isomorfismo de mimetismo e isomorfismo normativo (Araújo, 2000).

As mudanças são justificadas para adequação à globalização e ao desenvolvimento econômico, de forma a desenvolver a capacidade administrativa, que é um recurso escasso nos países em desenvolvimento, sendo apresentadas pelo Banco Mundial (1992)² e no MEG (2014), no contexto, de boas práticas para apoiar o desenvolvimento econômico. Além disso, as boas práticas apresentam a governança como um valioso instrumento à expansão do papel dos governos.

²O conceito de governança do Banco Mundial- pode ser entendida como o exercício de autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos, políticos e sociais pra o desenvolvimento do país.

Outro aspecto importante como ponto de partida é salientar a percepção e a importância dos conceitos advindos da Escola de Sistemas Abertos. De acordo com Burns (2017), a abordagem dessa escola é baseada em um método de descrição (e sua sinergia) e avaliação dos principais: subsistema de objetivos e valores organizacionais; subsistema técnico; subsistema psicossocial e o subsistema gerencial.

Para o autor, do ponto de vista da perspectiva sistêmica, a receptividade ou não de indivíduos e grupos à mudança resulta não tanto de sua resposta inata à mudança, mas mais da natureza da organização e de seus subsistemas.

Caiden (1973) identifica uma defesa de reforma rápida, pois a modernização tem sido reconhecida, cada vez mais, como parte integrante do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a capacidade de assumir novas tarefas, de lidar com a complexidade, de subsumir conflitos, de resolver novos problemas, de mobilizar recursos, de aprender com a experiência e incerteza e de gerenciar crises e turbulências, depende de uma capacidade administrativa significativamente ampliada, baseada em aumento da profissionalização, burocratização, mecanização e talento administrativo.

Assim, para Caiden (1973), é necessário algo mais rápido e radical, a saber, programas organizados de reforma administrativa nos principais setores do desenvolvimento e, em particular, nos canais menos responsivos e lentos, que dificultam o progresso e os esforços de desenvolvimento em outros lugares.

Com entendimento da relevância da capacidade administrativa, abordado por Caiden (1973), iniciou-se o processo de sua medição e identificação, sua conceituação refere-se à capacidade de obter resultados (eficiência e eficácia) pretendidos.

Por fim, Caiden (1973, p. 333) manifesta:

[...] o entusiasmo que acompanha a criação de um Estado, a ideologia coletivista, o racionalismo, o cientificismo e o internacionalismo contribuem muito para chamar atenção para o presente, mas a decepção sobre o autogoverno, a rivalidade entre grandes potências, a crescente lacuna entre países ricos e pobres e as disfunções da afluência podem levar a violência e escapismo nos países ricos e apatia nos países pobres. A função administrativa precisa de um respaldo ideológico- que vale a pena fazer as coisas e fazer corretamente; que as coisas bem feitas mudam a sociedade para melhor e beneficiam todos os seus membros; que o tempo é uma mercadoria escassa e preciosa, não algo infinito ou elástico a ser manipulado para conveniência própria; que a escassez é a perene situação humana; [...] Ele confere aos administradores uma ética de trabalho

otimista, um fator essencial por trás do desempenho administrativo, especialmente sob stress. A sua ausência é um convite à má administração e ao mau desempenho

Araújo (1999) percebe que a tendência da reforma administrativa nas últimas décadas é caracterizada pela concentração de esforços em modificar elementos estruturantes da governação das organizações públicas e, por conseguinte, os referenciais também, pois muitas organizações se configuram como instituições e, para tanto, apresentam os seguintes traços: forte cultura organizacional, espírito interno de corpo, sentimentos de posse e outros a qual condiciona o desenvolvimento da reforma e provoca a resistência à mudança.

A cultura existente na instituição influencia as ações individuais e coletivas supracitadas, e tal mecanismo influencia a percepção e a construção da realidade na qual as ações têm lugar. Tais ações constituem o resultado dos constrangimentos institucionais configurando-se, dessa forma, por fim, numa racionalidade limitada que determina a construção do sistema normativo que molda as escolhas (Araújo, 1999).

A reforma administrativa, para Araújo (2001), compreende, então, a necessidade de alterações estruturais que se traduzam pela reorganização dos órgãos que compõem a máquina do Estado, a redistribuição de funções, a alteração dos sistemas de pessoal, financeiro e orçamental, também, dos processos de gestão e das orientações estratégicas, encorajando o aparecimento de novos padrões de comportamento administrativo. O autor ressalta, também, a implementação de medidas de transparência no processo de tomada de decisão de forma a estimular uma maior iniciativa, capacidade de realização adaptabilidade e, principalmente, criatividade e inovação.

Outros importantes princípios presentes na nova geração de Administração Pública (Nova Governança Pública -NGP), de acordo com Vigoda-Gadot (2002): colaboração (parceria), governança, cidadãos, em cujo estudo destaca a tensão inerente entre uma melhor capacidade de resposta aos cidadãos como clientes e uma colaboração eficaz com eles e como parceiros.

No estudo da prática da teoria da vantagem colaborativa desenvolvida por Huxham e Vangen (2004) os autores abordam a teoria das tensões. O gerenciamento das tensões na prática deve refletir as ambiguidades e complexidades dado o ambiente “real” e que para tanto um gestor deve aceitar ao lidar com múltiplos dilemas de gestão.

Realizadas as premissas teóricas quanto à reforma verificaremos como foram implementadas as reformas administrativas no âmbito do Governo Federal e nas Regiões Administrativas para tanto, é importante descrever seus atos normativos, suas competências,

suas vinculações destacadas no Caderno I, em que encontram-se atos normativos da União e do Distrito Federal, além de eventos, arranjos administrativos e sociais que possibilitam identificar a cultura organizacional das RAs.

1.2 Gerenciamento da mudança

O gerenciamento de mudança é abordado por Burns (2017), sendo esse processo de extrema importância no projeto de mudança nas organizações, pois o ambiente externo às organizações, conforme já foi dito, é complexo e dinâmico e o fracasso é mais real,: mudanças de cultura: taxa de fracasso de 90%; informatização: a taxa de falha de novos projetos de mudança de tecnologia é em torno de 40 a 70 %; gestão da qualidade total (TQM): a taxa de falha nos EUA nos anos 1970 foi de 70% e na Europa foi de 70% de fracasso; Reengenharia do processo de negócios: que foi considerado a maior inovação nos anos 1990 teve raras implementações de sucesso, com uma taxa de falhas de 60 %.

Importante registrar as avaliações acima, pois o ambiente da AP, desde a década de 1970, presencia fenômenos desejosos por de modernização e inovação cujos instrumentos adotados e adaptados à gestão pública são oriundos do setor privado.

Não há uma teoria de mudança holística, universalmente aplicável e que possa ser aplicada na prática. Existe, entretanto, uma perspectiva interdisciplinar que tende a ver com as áreas de seus criadores, todas são parciais e algumas são úteis, conforme destaca Burns (2017). O autor conclui que, para aqueles que queiram implementar ou compreender uma mudança, a tarefa principal é a compreensão dos pontos fortes e fracos de cada abordagem e as situações em que cada teoria pode ser melhor aplicada.

O processo da mudança envolve a capacidade da organização de identificar onde ela quer estar no futuro e como realizar as mudanças necessárias para chegar lá. Portanto, o sistema de ideias é necessário, pois internalizamos comportamentos, ao longo dos tempos, mas não devemos nos transformar escravos. A prática, ao comparar as diversas alternativas com as teorias organizacionais, é crucial para a gestão da mudança, pois fornece modelos de como as organizações são estruturadas e gerenciadas, e indicam que diretrizes nos ajudam a julgar e a prescrever o comportamento e a eficácia de indivíduos e grupos em uma organização (Burns, 2017).

Importante destacar que os processos de mudanças atingem indivíduos, grupos e sistemas. Assim o gerenciamento das mudanças é um *continuum* no tempo (Burns, 2017). Nesse contexto, surgiram as teorias de perspectiva individual, de teoria e prática da gestão de

mudança, teorias do conhecimento. Destacamos a importância de identificar esses referenciais teóricos, pois, no Capítulo 1, trataremos da importância da maturidade organizacional.

Nesse contexto, verificamos que o comportamento desempenhado pelo gestor é fundamental para a criação de uma agenda centrada na mudança organizacional (Newman & Clarke, 2012). Para tanto a mudança cultural é implícita, além de necessária, no comportamento dos gestores os quais necessitam adquirir e desenvolver conjuntos de habilidades e atitudes interpessoais dada a dinâmica organizacional, a existência de problemas e dificuldades, estando os gestores/dirigentes capacitados de forma a lidar com os indivíduos e grupos que bloqueiam ou manipulam a mudança (Bilhim, 2013, maio-agosto).

Importante destacar a abordagem do gerencialismo como uma nova ideologia e práticas que sustentam condições políticas emergentes na década de 1990 que se apresenta como um elemento chave importante na lógica globalizante estando os pressupostos da Nova Gestão Pública-NGP adstrita a um conjunto de novas técnicas e tecnologias (separação comprador/prestado, modelos diretor-agente, contratação e etc.) (Newman & Clarke, 2012).

No estudo de mudança gerencial e em relação aos choques culturais na organização, os autores Fronda e Moriceau (2008) identificaram a importância no gerenciamento da mudança em considerar indivíduos como sujeitos e não como agentes ou atores, pois o ser humano pode se adaptar “na margem” às mudanças. A progressividade da mudança às margens da apropriação do novo significa deixar um espaço e uma flexibilidade de adaptação. Segundo Lewin (1952, como citado por Fronda & Moriceau, 2008, p. 605) “formas de mudança mais brutais, radicais e caóticas podem ser cumpridas à risca sobre a pressão dos gerentes seniores, mas existe o risco de que sejam negados, na primeira vez que o gerente sênior se distanciar daqueles a quem dirige”.

1.3 Resultado da reforma

A NPG é um novo paradigma na administração pública mundial desde a década de 1970 e nos primeiros estudos de avaliação de seu impacto foi apresentado o trabalho de Hood (1991). No trabalho do autor é apresentado as principais questões conceituais apresentadas pelo movimento da NPG bem como críticas aos limites, contradições e paradoxos percebidos nas diversas reformas administrativas apresentadas no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia.

Hood (1991) apresenta sete componentes doutrinários: gestão profissional como prática no setor público, medidas de desempenho, maior ênfase no controle de saída, desagregação de

unidades no setor público, competição no setor público (contratações com novos modelos de licitação pública, adoção de ferramentas e práticas de gestão do setor privado e maior controle e disciplina do uso de recursos públicos).

Um conjunto de valores diferente e causador de pressão no debate administrativo focado na nova gestão— NGP, conforme Hood (1991), que constitui o contexto normativo da organização do setor público. O autor deixa claro a necessidade de uma vinculação dos valores “uma boa governança” como papel adequado do Estado na sociedade e não para serem utilizados como um vínculo partidário que cubra a defesa de valores políticos diferentes daqueles atualmente mantidos por governos eleitos.

Para Hood (1991) a economia e a parcimônia no uso dos recursos públicos, a honestidade e a justiça e a segurança são valores centrais, convencionais e tradicionais presente, são valores clássicos. A diferença está na combinação de recursos com tarefas e circunstâncias estreitamente definidas, de maneira competente e econômica.

A compreensão dos componentes doutrinários são importantes para o entendimento da elaboração dos planos de reformas dos países e os objetivos de mudança a serem tratados na política da reforma dos Estados.

Para Pollitt e Bouckaert (2017), os resultados das atividades de agências públicas mudam como resultado da reforma. Nesse contexto os autores acreditam que os defensores dos modelos da NPG, Estado Neo-Weberiano (NWS) e da Nova Governança Pública (NGP), em certo sentido, trarão melhor desempenho à governança.

Os autores Pollitt e Bouckaert (2017) sugerem que as informações sobre o que pode ser considerado o estágio final – reforma, tomada de decisão e ação na sociedade em geral – são esparsas e ambíguas e que há uma espécie de paradoxo no cerne do movimento internacional em favor da reforma da gestão orientada para mais resultados. Para tanto concluem que desagregar os “atores”, a atenção cuidadosa aos contextos e aprofundar-se com impacto do papel da reforma da gestão na interface entre a política e a gestão é necessário para possíveis respostas a questões que abrangem a conexão entre diferentes estratégias das citadas reformas e suas consequências nas relações entre os políticos, servidores públicos e o resto da sociedade.

Para concluir esse tema de resultados na reforma, é importante destacar a importância da liderança e da gestão no processo de mudança, pois, de acordo com os preceitos da NPG, a coordenação é um princípio necessário na relação dos agentes. De acordo com Burns (2017) há distinção entre gestão transacional (denominado pelo Autor como a forma de manter o *status quo*) e a liderança transformacional (a forma que se concentra em derrubar o *status quo*). Esses dois estados básicos são ora convergentes e ora divergentes a depender do contexto da mudança.

Para Burns (2017) a compatibilidade entre o estado organizacional e o estilo de liderança é vista como essencial para uma liderança de sucesso. A questão-chave é identificar o equilíbrio ideal de habilidades transacionais-transformacionais em qualquer circunstância. Ver Quadro 1.

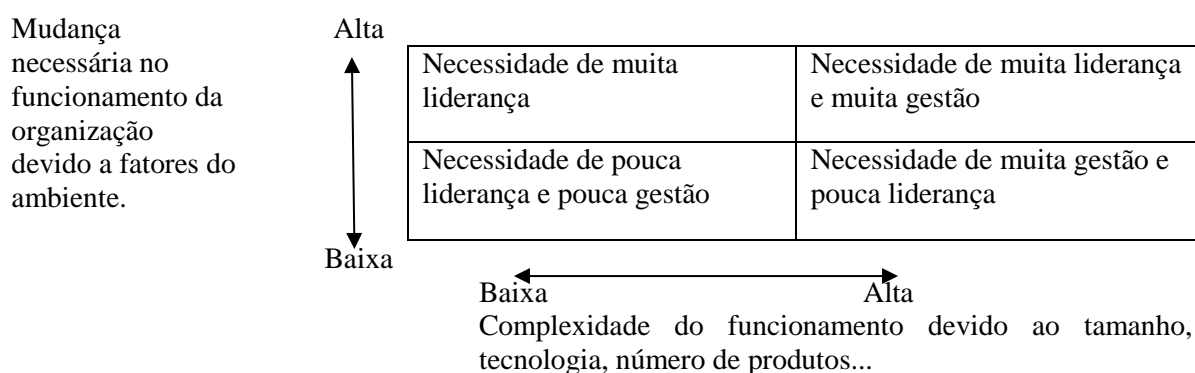
Quadro 1 – Comparação entre gestão e liderança

	Gestão	Liderança
Criar uma Agenda	Planejamento e orçamento – estabelecer passos e prazos para alcançar os resultados e afetar os recursos	Estabelecer uma direção – desenvolver uma visão do futuro e estratégias para produzir as mudanças necessárias para alcançar essa visão
Desenvolver a rede humana para concretizar a agenda	Organização e pessoal – criar a estrutura para responder a exigências do plano, dotar a estrutura de pessoas, delegar autoridade e responsabilidade para executar o plano. Propiciar políticas, procedimentos para ajudar a orientar as pessoas e criar sistemas de monitorização da implementação.	Alinhar as pessoas – comunicar o rumo a todos aqueles em que a cooperação é necessária de forma a influenciar a criação de equipes e coligações que percebam a visão e as estratégias e aceitem a sua validade.
Execução	Controle e resolução de problemas – monitorar os resultados identificando desvios.	Motivar e inspirar – estimular as pessoas e ultrapassar os obstáculos à mudança satisfazendo necessidades humanas.
Resultados	Dispor de um grau de previsibilidade e ordem e produzir resultados esperados pelos stakeholders.	Produzir mudanças;

Fonte: Burns (2017, p. 517).

Visto que a gestão transacional e a liderança transformacional enfocam diferentes tipos de mudança. A administração tende a se concentrar em mudanças localizadas de pequena escala, enquanto a liderança tende a se concentrar em mudanças mais radicais em toda a organização (Burns, 2017). Na Figura 2, é apresentada a relação das abordagens de gestão e liderança às abordagens de gestão da mudança.

Figura 2 – Relação entre mudanças, complexidade e necessidade de gestão e liderança



Fonte: Burns (2017, p. 519).

A importância da liderança na articulação da modernização e a percepção da cultura organizacional, conforme Araújo (2002), tem sido muito avaliado na sociedade democrática porque muito são os desafios enfrentados pela governação frente ao ceticismo. Além disso, o

afastamento do cidadão das tradicionais instituições democráticas é um grande problema social nas últimas décadas.

Crosby et al. (2010) identificam a importância da liderança para alcançar resultados bem-sucedidos num ambiente de colaboração destinado a resolver problemas complexos. No trabalho os autores identificam a prática da liderança integrativa. Os líderes integrativos podem ser sábios ao vincular uma visão de mudança ao que as partes interessadas já desejam ou pretende fazer. Eles devem considerar a integração de estruturas colaborativas e grandes inovações de sistema com rotinas regulares e canais de tomada de decisão, de modo que as mudanças não sejam interpretadas como esforços renegados. Ressaltam a necessidade de combinar colaboração com a hierarquia.

Movimentos de reformas e de inovação são projetos que apresentam *design* distintos e foram analisados por diversos estudiosos, o que nos permite perceber que os fenômenos causadores das mudanças devem ser bem entendidos face à importância das tomadas de decisões pelos administradores públicos e gestores.

Destaca-se, brevemente, o cuidado a ter descrito por Araújo (2004) que a característica atual da governação está em recorrer a retóricas e decisões que se tornam modas entre os governos e que o sucesso de qualquer receita de melhoria de gestão depende do contexto organizacional (ideias e crenças que se ajustem à estrutura). Todas as receitas são altamente contingentes.

Bilhim (2017) declara que a administração pública foi varrida por três modelos em que cada um deles trata a administração pública com uma gestão empresarial, mais orientada para o mercado e para o cliente, no pressuposto de que seria fácil a transposição das teorias e das técnicas da gestão dos negócios para o setor público. Para Bilhim (2017) o maior argumento contra a citada facilidade na transposição e imitação do privado pelo público se encontra nas diferenças de natureza, envolvente e características organizacionais destes setores. De acordo com Bilhim (2017) a administração pública tem de lidar com padrões e valores como legalidade e legitimidades, justiça social e igualdade de direitos o que não significa desprezar os critérios empresariais como eficiência e eficácia, ou a rejeição do mérito como um valor comum a ambos os setores.

1.4 Reforma administrativa no Governo Federal

Na recente reforma brasileira, há o Princípio da Eficiência (Constituição da República Federativa do Brasil [CF], 1988, Art. 37). Entendemos que a eficácia está subjacente no citado artigo. Tal princípio é fundamental na Reforma oriunda da Nova Gestão Pública-NPG.

Desde 1950 a eficácia organizacional é um princípio contábil que auxilia os gerentes e tomadores de decisão, de acordo com Robbins (1987). A teoria da organização apresenta a resposta à pergunta sobre o que torna uma organização eficaz. O autor identifica que a questão de avaliar a eficácia de uma organização é uma atividade ampla e contínua.

Nesse contexto Robbins (1987) construiu uma estrutura integrativa de forçam a lidar com as diferenças e forneceu por fim uma definição sobre eficácia organizacional a partir de quatro abordagens: alcance de metas/resultados, ou seja, deve focar o cumprimento dos objetivos finais da organização por meio do gerenciamento por objetivos; sistêmica com foco nos meios/recursos necessários, sendo sua vantagem de uso onde os objetivos finais são muito vagos ou desafiam a medição; constituintes estratégicos cuja ênfase se concentra em alguns ambientes que podem gerar ameaças potenciais à organização e; a quarta abordagem trata dos valores concorrentes pressupõe que não há um critério “melhor” para avaliar a eficácia de uma concorrência e dependerá sempre dos interesses de quem o representa.

Por fim, eficácia organizacional apresentado por Robbins (1987) pode ser definida como o grau em que uma organização atinge seus objetivos de curto (fins) e de longo prazo (meios), a seleção dos quais reflete constituintes estratégicos, o interesse do próprio do avaliador.

Para Burns (2017) eficácia é definida como o grau em que uma organização atingiu seus objetivos.

O trabalho de Fernandes (1999) contém a apreciação da Reforma Administrativa no Brasil durante o período de 1995 a 1998, aprovada no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e apresentada à sociedade no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A implementação do Plano era de responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, que foi extinto em 1999, e assumido pelo Ministério do Planejamento.

De acordo com o autor, tal transferência enfraqueceu o Plano, pois, apesar de o planejamento ser uma ferramenta poderosa para a melhoria do processo de gestão, por meio da fixação de objetivos, metas e indicadores de desempenho, isso ocorre lentamente. Por outro lado, a vinculação do orçamento a controles gerenciais e ao cumprimento de metas também poderia ter sido um melhor caminho a ser percorrido.

Estratégias e procedimentos a serem adotados em questões de mudança organizacional em organizações públicas foram sugeridos pelos autores Fernandez e Rainey (2006) cujos

fatores podem influenciar o resultado das iniciativas de mudança em diferentes pontos do processo: garantir a necessidade, apresentação de um plano, construção de um suporte interno para mudar e superar resistência (ampla discussão, participação de membros de organização, reuniões com sindicatos e grupos de contribuinte), garantir o apoio da alta administração e construir um suporte externo.

Muitos dos elementos abordados no trabalho Fernandez e Rainey (2006) facilitarão a construção da pesquisa em questão e serão tratados no Capítulo 3.

De acordo com o ex-ministro da pasta Luiz Carlos Bresser-Pereira (Bresser-Pereira, 2006, 27 de março), o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a iniciar uma reforma da gestão pública abrangente, que se transformou em uma agenda nacional dado que as sociedades modernas são muito complexas e dinâmicas e que não resta outra alternativa ao aparelho do Estado senão a descentralização e o controle dos resultados, por competição administrada, por excelência e por controle social.

Nesse entendimento, verificamos que a reforma administrativa brasileira contém, no seu *design*, estruturas de **setores de governança** identificados no Plano de Reforma Administrativa – 1995, cujos conceitos são apresentados na literatura da NPG como melhor método de coordenação e controle, como o uso do modelo de agência, o que traz para os governos pressupostos teóricos subjacentes importante e que impactam o funcionamento dos governos verificados em diversos países Araújo (2001, January).

Princípios de coordenação, de controle e de colaboração identificados nos conceitos de custo de transação e na Teoria da Agência, os quais se baseiam na hierarquia, no poder e na autoridade associado a cada posição na organização. Além disso, contrapõe-se a uma perspectiva racional, baseada na teoria econômica, proposta por Coase (1937, como citado por Araújo, 2000, p. 44) e Williamson (1975, como citado por, Araújo (2001, January, p. 44).

Araújo (2000, p. 47), sintetiza a função do modelo de agência, a citar:

- [...]- o desmembramento de grandes estruturas em várias unidades semiautônomas;
- a clarificação de papéis e responsabilidades;
- o estabelecimento de incentivos;
- o distanciamento da influência do poder político, o que favorece uma abordagem mais profissional à gestão;
- a especialização de funções e a oferta de serviços de melhor qualidade;
- a flexibilidade de gestão permitindo uma resposta mais ajustada às exigências das atividades operativas;

- a transferência das negociações de trabalho para cada uma das agências, libertando dos sindicatos sobre o governo.

De acordo com o Plano de Reforma Administrativa de 1995, o Aparelho do Estado é dividido em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. De acordo com o conceito apresentado no Plano de Reforma Administrativa de 1995, as RAs integram o Núcleo Estratégico do Governo, apesar de elas não possuírem autonomia para definição de leis por se vincularem ao Governo do Distrito Federal-GDF. De forma direta, elas são responsáveis pela formulação e também pela implementação de políticas públicas.

Uma assertiva importante a fazer é que as RAs não se configuram como agente com base nos pressupostos do modelo da agência, mesmo que, organicamente, seja apresentada como tal no sistema administrativo do Governo do Distrito Federal-GDF.

É necessário voltar ao Plano de Reforma Administrativa – 1995 do Governo Federal para delimitar e ampliar a função das RAs e de seus serviços prestados enquanto Atividades Exclusivas. Então verificamos que se apresentam traços de “pequeno porte”, pois, atualmente, são fiscalizações de uso de mobiliário público e manutenção de feiras, autorização de uso de espaço público, além de promoções de fomentos de pequeno valor para as áreas de assistência social, cultura, esporte. Com base no Relatório de Gestão das RAs (2019), as prestações de serviços de atividades exclusivas foram muito reduzidos nas RAs.

Importante reflexão a ser feita com base no contexto acima refere-se à involução da política de transferência de atribuições e competências às RAs, mesmo sabendo que elas possuem um importante potencial de comportamento de agente na articulação e execução de serviços prestados por outro órgãos do executivo local. A evolução da política de transferência de responsabilidades aumenta a necessidade de melhores resultados de eficiência e leva à maior autonomia e independência e eficiência das políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2006).

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado corresponde à área de atuação de empresas públicas e não de órgãos da administração direta³ como é o caso das RAs, ou seja, as RAs não realizam a produção de bens e produtos.

Os objetivos da Reforma são estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sendo importante destacar a importância do Princípio da Descentralização da Prestação dos Serviços Públicos pelos Estados e Municípios. Estes estão subjacente à melhora

³A Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Conceitos estabelecidos no Decreto –Lei nº 200 de 1967.

da governança do Estado, da sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência.

Com base na estrutura do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, comparamos os processos apresentados até o ano de 1995 aos processos normativos implementados/existentes no DF e RAs. Serão apresentadas informações de fatos e dados em 1995 extraídos a partir dos descritivos do Plano e que essa autora identificou como elementos inerentes à Reforma (Quadro 2).

Quadro 2 – Comparativo de problemas a serem enfrentados/utilizados pelo instrumentos norteadores da reforma administrativa de 1995 - União, DF e RAs

Dimensão institucional-legal	União	DF	RAs
Marco Legal – CF/88 (1988), Artigo 37 (União, Estados e Municípios)	x	x	x
Plano diretor de reforma	x	-	-
Diagnóstico	x	-	-
Descentralização de recursos	x	x	x
Sistema de Direito Administrativo (Excesso de Normas e na rigidez de procedimentos)	x	x	x
Recursos Humanos (Estabilidade Servidores Públicos) e cargos comissionados	x	x	x
Política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração	x	x	x
Incentivos e prêmios	x	-	-
Dimensão cultural	União	DF	RAs
Clientelismo/patrimonialismo	x	x	x
Cultura burocrática	x	x	x
Desconfiança	x	x	x
Sistema de licitação rígido	x	x	x
Dimensão de gestão	União	DF	RAs
Controle rígido dos processos	x	x	x
Falta de treinamento de pessoal	x	x	x
Mecanismo por excelência de motivação aos servidores	-	-	-
Cultura de atendimento cidadão-Cliente	-	-	-

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. (1995). Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Presidência da República e Afonso e Prates (2007). Elaborado pela Autora.

1.4.1 Descentralização e desconcentração

Importante tratar nesse momento da formulação e implementação da descentralização da política pública, pois foi assumido no Plano de Reforma do Aparelho de Estado que é primordial para a descentralização, porém com forte integração entre os diversos níveis.

As abordagens nas RAs compõem o Núcleo Estratégico e, por conseguinte, formulam políticas públicas: implementam, executam e avaliam. No Capítulo 4, serão apresentadas suas fontes de financiamentos e execução dos gastos.

De acordo com estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2020), as políticas públicas que fornecem serviços-chaves aos cidadãos, tais como educação, saúde, bem-estar, infraestrutura e saneamento, são cada vez mais formuladas e prestadas por diferentes níveis de governos e atores. Cujas expectativas são que a descentralização resulte em uma melhor prestação de serviços públicos locais por meio de um maior envolvimento dos cidadãos e de uma maior responsabilidade local.

Considerando-se o alto grau de autonomia local, a OCDE salienta que todos os níveis de governo compartilham responsabilidades em relação a políticas públicas descentralizadas, porém a governança multinível ainda se encontram muito fragmentadas e recomendam esforços na integração. Um trabalho de compilação dos conceitos de descentralização e de desconcentração foram produzidos por Yuliani (2004). Nele a autora informa que a descentralização com seus vários tipos foi implementada em muitos países e que a palavra é frequentemente usada para descrever diferentes coisas. No caso do presente da presente tese, ressaltamos que será o conceito de descentralização e de desconcentração administrativa extraído do trabalho de Yuliani (2004) qual seja: “descentralização é geralmente referida como transferência de poderes do centro do governo para níveis inferiores em uma hierarquia político-administrativa e territorial, Crook e Manor (1998, como citados por Yuliani, 2004, p. 1) e Agrawal e Ribot (1999, como citados por Yuliani, 2004, p. 1). Yuliani (2004) entende que a citada transferência de poder oficial pode assumir duas formas principais: a descentralização administrativa, também conhecida como desconcentração, que se refere a uma transferência para as autoridades do governo central de nível inferior, ou a outras autoridades locais que são responsáveis perante o governo central, conforme Ribot (2002, como citado por Yuliani, 2004, p. 1). Em contraste, Yuliani (2004) nos diz que na democratização da política, descentralização refere-se a transferência da autoridade para atores representativos e responsáveis, tais como governos locais eleitos, Larson (como citado por Yuliani, 2004, p. 1).

Dando seguimento aos conceitos identificados na pesquisa de Yuliani (2004), para a “desconcentração” a autora o identifica como processo pelo qual os agentes de controle do governo central são realocados e geograficamente dispersos” (Sayer et al., como citado por Yuliani, 2004, p. 1). A autora sintetiza a desconcentração como “uma descentralização administrativa que redistribui a autoridade de tomada de decisão e responsabilidade financeira e de gestão entre os níveis do governo central; não há transferência real de autoridade entre os níveis de Governo [...]”

Portanto, estabelecidos os conceitos de descentralização e de desconcentração constatamos a vinculação de poderes e de atuação das RAs à Secretaria de Governo do Distrito Federal, estando as dimensões da gestão administrativa e financeira envolvidas no limite de sua constituição. Salienta-se, no entanto, que no Distrito Federal as RAs possuem atribuições para implementação de políticas públicas, mesmo que não haja produção de bens e serviços específicos à sociedade pelas RAs e que não sejam órgãos normativos.

1.5 Reforma administrativa e gestão no Distrito Federal

No debate da fragmentação de unidades, é necessário identificar as tarefas e ações que motivam a criação das entidades com a necessidade de existir uma gestão mais afastada da política, percebidas na NPG. No caso das Ras, possuem vínculos fortíssimos com o Executivo local e, com suas decisões, será necessário estabelecer atribuições que possibilitem medir seus limites de forma a fortalecer a conquista de uma governança sustentável, pois organizações com objetivos bem definidos facilitam a implementação de novos modelos e ferramentas de gestão, permitindo aumentar a eficiência, a utilizar mecanismos de mercado, focalizar a prestação de serviços no cliente, inovar e adaptar e avaliar o desempenho através de indicadores de gestão (Araújo & Rodrigues, 2006).

Importante destacar que, em que pese a NPG a separação da política da gestão, no caso principalmente das Ras, identificamos forte interferência de critérios políticos na gestão, e verificamos também um ambiente de redes e parcerias muito forte também, como exemplo é a verificação do percentual de cargos comissionados em 2019 em cada Ras, conforme Quadro 13. Assim verificamos que há um forte desenvolvimento das ações das RAs com base no pressuposto da confiança política, fator que interfere na implementação dos pressupostos contidos nas teorias e modelos da NPG.

A reforma administrativa adotada em 1995 no governo federal influenciou o sistema administrativo do Distrito Federal conforme descrito no Caderno 1, alterações legais e atos normativos que impulsionaram o Governo do Distrito Federal no caminho da mudança.

Na década de 1990, o Brasil frequentemente recebia missões do Banco Mundial- FMI para administrar o pagamento da dívida e, nesse contexto, foi celebrado o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Distrito Federal-PAF, Lei 9.496/97 (1997)⁴, o qual continha metas e compromissos a serem adotados por todos os entes da Federação. Até aquele ano, o Distrito Federal negociava, anualmente, com o governo federal o montante dos recursos. Esse marco normativo influenciou a administração financeira do Distrito Federal principalmente no entendimento de seguir as políticas administrativas e financeiras emitidas pela União, pois o DF possuía, e possui até hoje, grande dependência de transferência de recursos financeiros para manutenção dos serviços de segurança pública, saúde e educação, pois a citada Lei estabelecia mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público no setor financeiro.

⁴A Lei Federal de nº 9.496/97 (1997) estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento pela União e diversas dívidas financeira de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal. Nesse contexto o Distrito Federal celebrou o Contrato nº 003/1999.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000) é uma terceira e obrigatória normatização estabelecida na CF/88 (1988), que consagrou muitos dos conceitos contidos no PAF e mecanismos de planejamento, de orçamento, de endividamento, de gastos públicos, de transparência e controle.

O passo para a mudança administrativa prevista no âmbito da União e que determinou de forma subjacente o destino da gestão por resultado no GDF foi dado pela Secretaria de Planejamento e Fazenda do DF em 2002, na alteração dos anexos do Plano Plurianual do DF nos termos estabelecidos pelo Decreto 2.829/98 (1998) que tratou da apresentação do primeiro Plano Plurianual da União a partir do orçamento-programa, o qual já era previsto na Lei 4.320/64 (1964) com a definição de objetivos estratégicos e alcance de resultados em cada ação orçamentária, visando avaliações qualitativas e quantitativas das ações públicas (Santos et al., 2017).

Em 2007 foi aprovado para a gestão pública local o Modelo de Gestão para Resultados. Apesar de não ter sido identificado diagnóstico preliminar contendo paradigmas, problemas e oportunidades, o Modelo foi apresentado por Afonso e Prates (2007). Os autores destacaram o acúmulo até então do estado da administração pública local e definiram o escopo do modelo e forma de implementação com foco no resultado.

Definiram-se a Agenda Estratégica de 2007, os princípios projetos, designados seus gestores seniores (todos políticos locais, nenhum CEO do setor privado), instituição de comitê gestor, conselho de políticas públicas, sala situacional e a central de resultados. O Modelo previa a celebração de um termo de compromisso de resultado para as secretarias, ou seja, as RAs não celebraram esse termo (Afonso & Prates, 2007).

Os gestores de vários órgãos do DF foram capacitados para elaboração de planejamento estratégico, inclusive com o uso das ferramentas de gestão para resultado todos os órgãos do Distrito Federal, com exceção para as RAs, as quais até hoje não possuem planejamento estratégico mas todas possuem cartas ao cidadão.

O processo da participação pública não foi tratado na reforma administrativa estando o espaço do cidadão limitado ao cidadão-cliente. O conceito de administração societal no Brasil está contido de forma subjacente na CF/88 (1988), pois, no espírito do conceito do processo de redemocratização, identifica-se o desejo da sociedade para realizar as reformas no Estado, conferindo uma abertura às necessidades da população que de acordo com Pinto e dos Santos (2017). Com isso uma maior transparência e ênfase no interesse público, como o aumento da eficiência na gestão da economia e dos serviços ofertados pela administração pública

significava valorizar a participação social, e conseqüentemente estreitar as relações entre o Estado e a sociedade civil.

O desafio está em como trazer a sociedade civil para o núcleo estratégico, de modo a participar da formulação das políticas públicas e a controlar as atividades das agências executivas e reguladoras (Pinto & dos Santos, 2017).

Vários movimentos de fortalecimento do controle e da participação social nas decisões públicas estiveram presentes nos governos de 2003 a 2014 (no governo do Partido dos Trabalhadores) e, mesmo atualmente, a tendência continua, porém de forma extremamente reduzida. Salientamos a apresentação do projeto de lei federal de 2019 de Renata Abreu (Deputada do Partido PODEMOS de São Paulo), que institui a política nacional de participação social e o sistema nacional de participação social.

Outro marco legal que está na iminência de dar seguimento é a Reforma Administrativa iniciada nos anos 1990. O Governo Executivo Federal enviou a PEC 32/20 (2020) em tramitação no Congresso Nacional a qual acrescenta mais oito princípios à administração pública, sendo um deles a coordenação. Infelizmente não consta a participação pública e a colaboração como exemplo, mas o texto acrescenta um quarto modelo de contratação de recursos humanos, temporária para executivos.

No DF foram implementadas ações políticas no sentido de adotar a participação social como método de governo e no qual esta pesquisadora participou ativamente e, portanto, o design a ser desenvolvido para o indicador de governança se desenvolverá com o modelo de participação pública.

Capítulo 2 A governança pública

A tomada de decisão no setor público é percebida como a principal ação a ser avaliada. A problemática envolvida refere-se à percepção de paradigmas sociais, econômicos, políticos e administrativos.

Os fenômenos inerentes aos seus efeitos e causas são abordados pelas teorias políticas e da gestão pública. São, cada vez mais, motivadores da contínua reforma administrativa com a adoção de métodos de aferição de qualidade de excelência de prestação de serviços com efetividade, eficiência e eficácia.

Assim, a conciliação de estratégias da “melhor decisão” com princípios de transparência pública, descentralização de poder, democratização na participação pública, está na vanguarda da modernização da “boa governança pública”.

Bilhim (2017) considera a emergência de estudos e pesquisas relacionados a novas questões e a necessidade de revisão de autores clássicos que tenham trabalhado as redes sociais e as questões de colaboração e do poder pois a nova realidade contida no novo modelo de governação pública implodiu a administração pública tradicional, separando provisão e produção em matéria de políticas públicas, o que teve como consequência a emergência de uma plêiade de entidades prestadoras de bens e serviços públicos.

2.1 Colaboração, poder e autoridade

Processos colaborativos trazem políticas, técnicas e valores orientados como critérios conjuntos no processo de tomada de decisão. Processos laborativos e colaborativos podem gerar maior satisfação com o resultado, pois o processo legitima perspectivas diversas, pois a satisfação com as decisões não vem só de gostar da solução, mas de acreditar que suas opiniões foram ouvidas e respeitadas, e sentimento de que o processo foi justo e apropriado (Potapchuck, 1991).

Para Potapchuck (1991), esses elementos são frequentemente resumidos como satisfação psicológica e processual. Muitas promessas difíceis são desenvolvidas porque os participantes acreditam que o processo foi justo e seus pontos de vista foram incorporados às deliberações. A participação do cidadão adversário nos processos de participação muitas vezes deslegitima a perspectiva da oposição, garantindo uma avaliação negativa do processo. Grupos de interesse são bem treinados com estratégias para bloquear, atrasar e interromper processos,

mas não têm habilidades em negociação, resolução de problemas e construção de relações de trabalho.

Assim, os modelos colaborativos podem ajudar a construir democracias mais fortes ou seja, pode ajudar a tomada de decisões mais democráticas. Experimentos em processos colaborativos, nos últimos trinta anos, amadureceram em um conjunto identificado e ferramentas documentadas que podem ser adaptadas a situações e barreiras específicas. Essas ferramentas fornecem estruturas poderosas para a construção de consenso, mas sua eficácia pode ser limitada pela forma como duas questões centrais são tratadas (Potapchuck, 1991).

- Questões centrais na participação do cidadão (Compartilhando o poder para obter consentimento). O poder está no centro de todos os conflitos. Os líderes do governo local, muitas vezes, pensam que, se eles compartilham o poder, eles estão limitando sua capacidade de agir. Na verdade, se todo o poder estivesse centralizado no governo local, isso seria uma observação precisa. Na maioria das comunidades, no entanto, o poder é compartilhado entre uma série de atores chaves: empresa, cidadão, interesse público, grupos de um único problema, e todos os cidadãos competem por poder e influência nas decisões que dizê-los.
- O governo local é incapaz para agir em muitas questões porque os grupos de interesse muitas vezes se opõem a mudanças de *status quo*. Trabalhar com grupos para desenvolver um acordo conjunto, portanto, não é compartilhamento poder, mas sim compartilhar autoridade em reconhecimento do poder desses grupos já dispõe. Quando o acordo é alcançado, as partes interessadas tornam-se favoráveis das ações formais necessárias, como legislação ou aprovações de licenças.

Várias escadas de participação cidadã foram desenvolvidas para capturar os níveis de abertura das autoridades locais ao estruturar a participação, um exemplo é a “escada de Arnstein”. Assim, os autores identificam a necessidade de reconceptualizar o empoderamento da participação cidadã no contexto das organizações governamentais, mudando a norma baseada em controle para a da cooperação, rumo a uma cidadania com poder (Potapchuck, 1991).

Os princípios necessários ao modelo de governança pública: colaboração de parceiros, coordenação e cooperação e a tarefa de desenvolver a capacidade para responder ao parceiro-cliente dão o ponto de partida para perceber que programas de envolvimento dos cidadãos

precisam ser administrados pelos próprios e por profissionais que entendam de gestão e administração pública. Tal teoria do discurso é construída sobre a explicação da energia pública, o que abre caminho para o novo modelo de administração pública (Vigoda-Gadot, 2002).

2.2 Conceituação

São diversos os conceitos de governança pública na literatura. Alguns são apresentados abaixo por Kong e Yoon (2018, pp. 147-148):

[...] para Rhodes (1996, como citado por Kong e Yoon, 2018, p. 147) argumenta que governança tem pelo menos seis significados: um estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistemas sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas.

Frederickson (2005, p. 285, como citado por Kong e Yoon, 2018, p. 148) [...] argumenta que governança tem uma variedade de significados: instituições políticas; mudança de um estado burocrático para um estado vazio ou um governo de terceiro partido; abordagem de mercado ao governo; capital social, sociedade civil e participação cidadã[...] Para Bevir (2012, p.1, como citado por Kong e Yoon, 2018, p. 148) [...] todos os processos de governar, sejam realizados por um governo, mercado ou rede, seja sobre uma família, tribo, organização formal ou informal ou território e seja através de leis, normas, poder ou linguagem.

Huftly (2011, p. 405, como citado por Kong e Yoon, 2018, p. 148) [...]define governança como “ os processos de interação e tomada de decisão entre os atores envolvidos em um problema coletivo que levam à criação, reforço ou reprodução de normas e instituições sociais”. OCDE (2011, p. 2 como citado por Kong e Yoon, 2018, p. 148) [...] define governança pública como os “arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são tomadas e como as ações públicas são realizadas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país ao enfrentar problemas de mudança e ambientes.

Lynn et al. (2001, p. 7, como citado por Kong e Yoon, p. 148) [...] definem governança pública como “regimes de leis, regras judiciais, decisões e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem o fornecimento de bens e serviços com apoio público.”

A noção de governança surgiu como um assunto importante nos países avançados, desde a década de 80 como expansão do escopo da “administração pública”, de assuntos políticos para governança (Kong e Yoon, 2018). O termo governança reflete a tendência de mudança dos assuntos administrativos e dos métodos públicos de resolução de problemas nas origens políticas e sociais dos países (Reino Unido, EUA e UE).

Para Lane (2000) a Teoria da Governança pública é um conjunto de teorias sobre como o governo pode fazer as coisas, ou seja, não é principalmente uma estrutura de análise de como o governo toma decisões em arenas políticas, porque teoriza como o governo organiza a prestação de serviços em uma sociedade. A governança moderna separa as várias funções de alocações e tarefas em papéis diversos com base numa análise muito mais refinada de como o governo pode cumprir uma variedade de papéis na economia.

Conceitos do Autor Osborne (2010, pp. 6-7):

[...]-Governança corporativa preocupa-se com os sistemas e processos internos que fornecem direção e responsabilidade a qualquer organização. Nos serviços públicos, ela tem se preocupado com a relação entre os formuladores de políticas e/ou curadores de organizações públicas e os gerentes seniores, dada a tarefa de tornar essas políticas uma realidade [...]. -Bom governo preocupa-se com a promulgação de modelos normativos de governança social, política e administrativa por órgãos supranacionais como o Banco Mundial [...]. e - Governança Pública, que possui cinco vertentes: governança sócio-política [...]; de políticas públicas [...]; administrativa [...]; de contratos e de rede [...].”

Para Osborne (2010), a NGP está estruturada no paradigma da prestação de serviços públicos na Teoria Institucional e de Rede, sendo os serviços prestados por vários atores interdependentes assentado num estado plural. A natureza e governança do processo político nesse contexto traz questões de desenvolvimento de gerenciamento chaves em um contexto interorganizacional.

Um estudo baseado na abordagem ontológica, assentada no problema-solução, tendo em vista a lógica do negócio os autores Martins et al. (2019, March) capturaram e formalizaram a representação do negócio da organização do setor público, a partir das componentes do método *canvas* de negócios. Os autores desenvolveram o “modelo de tela (canvas) de governança pública”, que se propõe a descrever mecanismos de governança em determinada iniciativa pública. A ideia dos autores é que seu uso enquanto ferramenta de gestão estratégica e de informação ofereçam benefícios em termos de mensuração e avaliação, pois, de acordo com os autores, muitos gerentes ainda não conseguem deliberar sobre determinado tema de governança (ou política pública) quando não está compreendida a questão das partes interessadas.

Martins et al. (2019, March) identificam que é importante pensar em uma ferramenta que permita aos *practitioners* da gestão pública entenderem o que é o seu modelo de governança e quais são os elementos essenciais de que é composto, comunicando, facilmente, o modelo a

outros *stakeholders* e que elas possam alterá-lo e modelá-lo, a fim de aproveitar as principais oportunidades de gerar mais valor público.

De acordo com o Referencial Teórico de Governança do Tribunal de Contas da União – TCU (2017), estabelecer o modelo de governança consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processo e estruturas necessários para que as atividades de governança avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a possibilitar que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie seus riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável.

2.2.1 Governança legal, governança de desempenho e governança política

Os autores Kong e Yoon (2018) apresentaram o conceito de governança com atributos abrangentes para países em desenvolvimento, de forma a classificá-los em governança e governança pública, a fim de possibilitar o desenvolvimento da análise e diagnóstico dos atributos de governança pública de um país. Também verificaram a utilidade dos modos de governança pública por meio de casos de governança coreana e definiram a governança pública de forma ampla e com foco nos problemas públicos a serem tratados pelo poder executivo:

[...]- Governança é o processo geral de tomada de decisão e implementação na solução de problemas coletivos em um grupo. Um problema coletivo é um problema coletivamente a ser tratado coletivamente em um grupo. O problema coletivo aqui inclui não apenas um problema pendente, mas também definir missão/visão de longo prazo do grupo, as normas do grupo e os critérios de aplicação, e a maneira como todo o grupo opera.

Os processos gerais incluem o estabelecimento dos princípios de tomada de decisão e implementação, estabelecimento da estrutura de autoridade do grupo, escolha do método de tomada de decisão e atividades relacionadas ao cumprimento/operação.

-Governança Pública é o processo geral de tomada de decisões e implementação na solução de problemas públicos em um país, onde agências ou instituições públicas iniciam o processo ou estão envolvidas pelo menos parcialmente no processo.

A importância do estudo dos autores Kong e Yoon (2018) é a possibilidade de apropriação de dez anos de pesquisa sobre o assunto cujos conceitos, modos possibilitam durante a pesquisa perceber a natureza da governança pública nas RAs. De acordo com os autores, os modos de governança podem variar de acordo com a visão de mundo e a perspectiva do acadêmico.

Quadro 3 – Modos de governança por categoria e subcategorias

Autor	Categoria	Subcategorias
Weber (1958)	Autoridade legítima	Tradicional, carismática e racional-legal em termos de dominação e liderança;
Power (1990; p. 300)	Hierarquia, mercado e rede	Bases normativas, meios de comunicação, métodos de resolução de conflitos, grau de flexibilidade, grau de comprometimento entre as partes, tom ou clima e preferências ou escolhas do autor.

Fonte: Kong e Yoon (2018). Elaborada pela autora.

A Kong e Yoon (2018) propõem três tipos conceituais de resultados de governança pública mais importantes: legalidade, desempenho/atuação e político/consenso a partir do estabelecimento das características apuradas pelos autores, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Características de modo de governança pública por tipos de governança: burocrática, por desempenho/atuação, por orientação política/orientado para o consenso

Características pelo modo de Governança Pública	Governança legal/burocrática	Governança de desempenho/atuação	Governança política/orientado para o consenso
Resultados	Legalidade	Desempenho	Consenso
Natureza do Processo	Jurídico	Gerencial	Político
Tomadores de Decisão	Burocratas	Burocratas + profissionais	Burocratas + partes interessadas
Papel dos burocratas	Interpretação	Gestão	Facilitação
Natureza da tomada de decisão	Estado de Direito	Científico/racional	Político
Natureza das Relações	Hierárquico	Profissional e Cooperativa	Interativo e Interdependente

Fonte: Kong e Yoon (2018). Elaborada pela Autora.

Dessa forma, os autores Kong e Yoon (2018) apresentam os conceitos de governança legal, governança de desempenho e governança de consenso.

Para esta tese, é importante destacar o conceito de governança por consenso, que é um modo de governança pública que concentra em valores políticos/participativos, sendo, portanto, um modo de governança útil quando há conflito de interesses ou valores, que podem ocorrer em pequena escala, ou em grande e de forma contínua. Por sua vez, o responsável precisa de ter capacidade para mitigar esses conflitos o máximo possível e chegar a um consenso em todo o processo de governança. Essa governança orientada ao consenso pode ser subdividida pelo grau de participação e o seu desempenho pode variar a depender do subtipo dos papéis a desempenhar em virtude dos fatores críticos (Kong e Yoon, 2018).

No Quadro 5, consta o trabalho dos Autores Kong e Yoon (2018) que sintetiza a segunda parte dos seus estudos com a apresentação de um modelo geral de governança pública. Importante destacar que os autores destacam o processo de governança e os resultados por modos de governança pública. Os processos de governança referem-se a situações, decisões e

atividades ambientais vinculadas a um caso específico de governança e os resultados de governança são produtos criados por meio do processo, sejam produtos de curto prazo e resultados e impactos de longo prazo, estando a natureza desses resultados a depender do modo de governança.

Ainda com relação ao Quadro 5, modelo de Kong e Yoon (2018), que os autores incluíram as dimensões: contexto, regime de governança e processos. O contexto de governança consiste nos arranjos legais, burocracia, ambiente econômico, ambiente político, ambiente social e ambiente internacional. A estrutura do regime de governança é subdividida em três categorias: agenda, funcionamento da burocracia e o funcionamento das instituições. O processo de governança é o nível mais baixo de governança em que ocorrem a maioria das decisões e atividades específicas de casos.

Quadro 5 – Estruturas e fatores por modelos de governança pública

(continua)

	Categorias	Subcategorias	Fatores	L(1)	P(2)	C(3)
Contexto de governança	Arranjos Legais	Conteúdo	Objetivos, intenções, oportunidades, especificação, critérios	x	x	
	Burocracia	Procedimentos	Especificação, esquema de tempo	x		
		Eficácia	Castigo e recompensas	x		
		Organização	Estruturação, alocação de autoridades e responsabilidades	x	x	
		Pessoal	Recrutamento, colocação, período de serviço, promoção, educação, treinamento, sistema de		x	
	Economia	Orçamentação	Recursos financeiros disponíveis, métodos de alocação		x	
	Meio ambiente	Sistema de Controle	Transparência, auditoria e inspeção, avaliação de política/programa	x	x	
		Econômico	PIB, taxa de crescimento econômico, política de redistribuição, emprego, estrutura salarial,		x	x
		Industrial	Papel das grandes corporações, ligações prejudiciais entre a política e negócio, estrutura de	x		x
		Trabalho	Desemprego, relações de trabalho-gestão de salário mínimo, sindicato			x
Político e Meio ambiente		Instituição financeira	Intervenção governamental, finanças discriminatórias			x
		Assembleia nacional	Confiança, coalizão, dinâmica entre a administração e o partido governante			x
		Partidos políticos	Classificações de aprovação, conflito ideológico, facções, dinâmica			x
		Autonomia local	Descentralização, recursos financeiros		x	
		Instituição e poder	Poder das instituições de poder	x		x
		Poder informal	Líderes religiosos, a mídia, conexões informais	x		x
		Capital social	Normas, cultura coletiva, regionalismo, conflito de interesses, grupos, conflito de valores,			x
		Opinião pública	Correntes de opinião pública			x
	Arena internacional	Sistema de controle	Papel da mídia, papel das sociedades cívicas	X		X
		Think tank	Think tanks patrocinados pelo governo, think tanks independentes		X	X
Tensão sul-norte		Conflitos e diálogos				
	Global	Influência de organizações internacionais, tratados				
Regime de Governança	Agenda Presidencial	Filosofia de governo	Ideologia, relações públicas, estado de direito, anticorrupção	X		x
		Promessas de liderança	Conteúdo, estratégias, prioridades, suporte financeiro, roteiro		X	x
		Visão, liderança persuasiva, execução			X	X
	Operação de Burocracia	Organizacional	Alocação de poder entre ministérios, agencias		X	
		Pessoal	Nomeação, período de serviço dos membros do gabinete, poder		X	
		Orçamentação	Papel do Ministério de Finanças e Estratégias, alocação do orçamento		X	
		Cultura burocrática	Favoritismo entre grupos internos e externos, curto período de serviço em uma posição,		X	
	Operação de poder	Poder da Informação	Inteligência nacional, serviço de impostos, aplicação da lei (promotores, polícia)	X		
		Poder físico	Influência do presidente nas forças armadas, polícia	X		
		Poder financeiro	Influência do presidente nas grandes corporações, finanças e instituições	x		

Quadro 5 – Estruturas e fatores por modelos de governança pública

(conclusão)

	Categorias	Subcategorias	Fatores	L(1)	P(2)	C(3)
Processo Governamental: pré-governança	POS	Conteúdo	Especificação, oportunidade, contingência	x		
		Capacidade de Execução de	Especificação, esquema de tempo orçamento, equipamento, educação e treinamento, profissionalismo		X	
	Operação de Burocracia	Organização	Organizando, reorganizando, missão, duração, homem-hora, alocação		x	
		Pessoas	Nomeação de gerentes, estado de direito, alocação de autoridades e responsabilidades,		x	
		Cultura	Tamanho do orçamento, favoritismo de grupo interno e externo, moral, negócios processo,		x	
Processo	A natureza dos problemas públicos		Urgência, escala (dano, demanda), opinião pública, alternativas		x	x
Processo	Conflito de interesses e valores		Grau de conflito, história do conflito, ligação entre burocratas e grupos de interesse, tipos de	x		x
Processo Governamental: Governança	Execução		Estado de direito, discricção, impessoalidade, corrupção	x		
	Gestão de desempenho		Experiência, profissionalismo, discricção, utilização do portfólio, cooperação		x	
	Construção de consenso		Liderança, construção de confiança, experiências, especialização em conflito gestão			x

Fonte: Kong e Yoon (2018).

L(1) Governança Jurídica

P(2) Governança baseada em desempenho

C(3) Governança orientada por consenso.

Atualmente, na gestão pública federal, é importante destacar nessa pesquisa a adoção de medição por critérios por um modelo de excelência de governança para todas as unidades da Federação que recebem recursos de transferência da União, seja a título de repasse ou de convênio, os quais terão de ser observados e avaliados, conforme Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (1997)⁵.

No Distrito Federal, somente as RAs não utilizarão os critérios previstos na norma.

2.3 Governança e inovação

O conceito de governança pública, consoante Decreto 39.736/19 (2019), consiste em um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Outros conceitos importantes foram tratados no Decreto bem como no Capítulo 3.

Arundel et al. (2016, September 19-21) baseiam seus estudos no conceito de governança, apresentado por Briggs (2007), “o conjunto de responsabilidades, práticas, políticas e procedimentos, exercidos pelo executivo de uma agência, para fornecer direção estratégica, garantir resultado dos objetivos, gerenciar riscos e usar recursos com responsabilidade e *accountability*”. Para os autores, esse conceito atende a NPG. Ao mesmo tempo, eles destacam que, no modelo de governança weberiano tradicional, a decisão de inovar é tomada por políticos eleitos e o principal método de inovação é a adoção da tecnologia, posição que deixava os gerentes com pouco espaço para inovar.

Como o processo de construção de inovação é amplo, seja cima para baixo e vice-versa para Ferguson et al. (2021), a NGP também apresentou falhas e, por isso, outras formas de governança como “governo unido” e governança em rede foram encorajadas. Dessa forma, a adoção de mecanismos intraorganizações como coordenação e processos administrativos que encorajam a inovação e, posteriormente, a inclusão de processos colaborativos e redes com partes interessadas externas resultam em uma mudança pragmática para melhorar a eficácia por meio do envolvimento amplo de atores em relação à formulação de políticas e programas, e à prestação dos serviços resultantes.

⁵Crítérios previstos na Portaria 66/17 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017): “I - zelo pelas condições de governança e integração intersetorial, com vistas a otimizar os recursos aplicados e maximizar resultados obtidos por meio das transferências realizadas; II - adoção de estratégias e planos de atuação institucional conjunta e compartilhada, para otimização e redução dos gastos comuns de seus projetos e atividades; III - participação do cidadão-usuário no controle social, de maneira a assegurar a convergência dos esforços e recursos públicos ao atendimento das necessidades e oportunidades estimadas; IV - demonstração objetiva, suficiente e tempestiva quanto ao objeto e ao interesse público na ação realizada e ao cumprimento dos preceitos fundamentais de cidadania e sustentabilidade; e V - estímulo à divulgação da informação, conhecimento e transparência.”

O paradigma constitui-se de estruturas de valores básicos que a organização maximiza, como resultado da interação entre a estrutura de poder, mitos e os símbolos da organização. O paradigma surge como uma estrutura cognitiva, que existe em qualquer organização, cuja fronteira resulta da interação da sua estrutura base de valores. Por meio deles, a organização e os responsáveis pela sua gestão interpretam a realidade complexa (Araújo, 1997).

De acordo com Araújo (2000), a reforma administrativa (NPG e o Novo institucionalismo) concentrou-se inicialmente nas questões intraorganizações deslocando-se, atualmente, para as questões interorganizacionais. Nesse sentido o debate sobre as reformas se concentra, atualmente, nas questões de governação.

Araújo (2018) aborda o interesse crescente do Princípio da Cooperação na governança local em rede, cuja estrutura é complexa e crescente interação entre diversos atores na tomada de decisão pública e na prestação de serviços. O autor salienta que o maior envolvimento dos atores não governamentais em questões públicas é explicado pela indefinição das fronteiras entre os setores públicos e privado.

Importante destacar a caracterização da governança identificada como a terceira via conforme citações de Araújo (1998, 23-24 de março). O autor conclui que a reforma mostra que as melhorias no controle e na avaliação precisam ser precedidas de mudanças substanciais na estrutura institucional:

[...] Kickert e Koppernjan (1997, como citado por Araújo, 1998, 23-24 de março, p. 298) distinguem new public management e governação de estrutura. O primeiro dirige a atenção para o funcionamento interno das organizações públicas, concentrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna através do managerialismo. A segunda, está mais virada para o funcionamento externo do setor público e a sua legitimidade concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes atores.

[...] Rhodes (1997, como citado por Araújo, 1998, 23-24 de março, p. 298) as networks podem ser vistas como uma alternativa ao mercado e à hierarquia, partilhando as seguintes características de governação:

- interdependência entre organizações (públicas, privadas e voluntárias);
- interações contínuas entre os membros da network
- interações do tipo da teoria dos jogos.
- elevando grau de autonomia em relação ao Estado.

[...] Peter (1996, p. 8) A governação tornou-se num processo de negociação e mediação mais do que aplicar leis.

No estudo de medição da inovação no setor público, Ferguson et al. (2021) pesquisaram, juntamente aos gestores públicos de vários países, o impacto de inovação no setor público referentes aos principais fatores que influenciam a inovação no setor público, em particular a governança e a política, e que a natureza da inovação do setor público quanto à relevância das políticas para a gestão pública requerer um foco especial no processo da inovação e em como a inovação é apoiada nas organizações do setor público.

Discutir novos pressupostos de arranjos de governança podem ser importantes para a probabilidade de a inovação acontecer em organizações públicas, pois de acordo com Bason (2017), sabe-se muito pouco sobre a forma como os processos de inovação são concebidos e formados pelas abordagens de governança existentes no setor público e que, numa situação contemporânea, entendermos que estamos vivenciando uma governança pública emergente. Além disso, segundo o autor, sabe-se muito menos como os processos de inovação se formam.

2.3.1 Desafios

Abordaremos a inovação (a construção do indicador de governança) de forma a possibilitar uma governança flexível, complexa e dinâmica para garantir a necessidade de adaptação ao meio externo visando, sempre, à melhor prestação de serviços públicos.

O Autores Ferguson et al. (2021) destacam a preocupação dos governos pelo tema de inovação porque o percentual de gastos com o setor público é muito alto, chegando a 30 % do PIB nos países desenvolvidos. No setor da Indústria, é inferior a 12 % em muitos países da OCDE, situação que desperta o interesse crescente dos políticos em como incentivar a inovação no setor público com o objetivo de melhorar a produtividade, a qualidade dos serviços públicos e enfrentar os desafios da sociedade que, para tanto, requer a capacidade de medir as entradas, os processos e os resultados da inovação do setor público, a fim de determinar o que funciona e avaliar o desempenho.

2.3.2 Limites

Em relação ao tema risco na governança, Brown e Osborne (2005) apontam a fragilidade de instrumentos de gestão de risco que deriva do setor financeiro corporativo ou da indústria de saúde e segurança, e que há pouca literatura de pesquisa no serviço público. Para os autores, no contexto do serviço público, o risco é frequentemente apresentado como um fenômeno negativo, e as atuais estruturas não facilitam a negociação e gestão de risco bem-sucedidas em

relação ao processo de inovação. Os autores defendem uma alternativa baseada em governança de risco negociada, em vez de minimização.

O sentido da abordagem negociada para a gestão de riscos, de acordo com Brown e Osborne (2005), tem muito a oferecer às políticas públicas. Assim, uma estrutura de governança de risco que forneça espaço para contestar a natureza das inovações em serviços públicos e seus resultados – em termos sociais, organizacionais, de usuário de serviço e de força de trabalho profissional, com valorização da comunicação e da participação (o autor cita o exemplo de coprodução) – é um pré-requisito essencial para o futuro e uma melhoria radical das abordagens mecanicistas e tecnocráticas para as gestões de riscos encontradas nas políticas públicas.

De acordo com Ferguson et al. (2021), a literatura sugere que a cultura organizacional ou local do trabalho para a inovação é um fator importante. Os benefícios gerais das inovações dependem de sua aceitação por todo o setor público, principalmente no que se refere aos resultados no setor público pois não há equivalência com o setor privado. Então, consoante os autores, deve-se abordar a novidade por meio de perguntas sobre a inovação mais importante para o entrevistado.

Pensamento semelhante é o de Benington (2005). Para eles, os valores políticos das melhorias nos serviços públicos básicos aos indivíduos e às famílias não podem ser sustentáveis e consolidados a menos que a infraestrutura pública e os serviços e valores comunitários possam ser fortalecidos também. Verificamos uma relação direta de participação e valor. Para o autor, valor público é definido de duas maneiras: (1) em relação ao que o público valoriza e (2), em relação ao que agrega valor à esfera pública, afasta a impressão de possível tensão entre os dois aspectos e que a vinculação dessas duas dimensões torna a teoria robusta.

Importante destacar como exemplo na vinculação do valor público ao uso das ferramentas de governo eletrônico para contatos iniciados pelos cidadãos que de acordo com Thomas e Streib (2003) o Web deve ser usada para melhorar o processo democrático. O autor Thomas (2003) entende que a revolução da informação está transformando o governo e que os dirigentes e funcionários devem ficar atentos às direções intrínsecas como eficácia, eficiência e capacidade de resposta do governo.

Capítulo 3 Participação pública

Em 1969, Sherry Arnstein divulgou um relatório do programa de urbanismo nos Estados Unidos contendo instrumentos a serem observados quanto à forma de participação social dos mais pobres no processo de constituição de cidades modelos, de forma a fortalecer a participação e a voz da comunidade local (Arnstein, 1969).

3.1 Modelo de “escada de participação cidadã” Sherry Arnstein

Gaber (2019) identificou momentos de luta aberta pelo poder entre os funcionários do governo e os ativistas da comunidade, além da falta de confiança na burocracia. Os estágios de participação social, que ficaram conhecidos como “uma escada de participação cidadã” (Figura 6 cf.), servem como uma estrutura conceitual para o debate da participação social (Gaber, 2019).

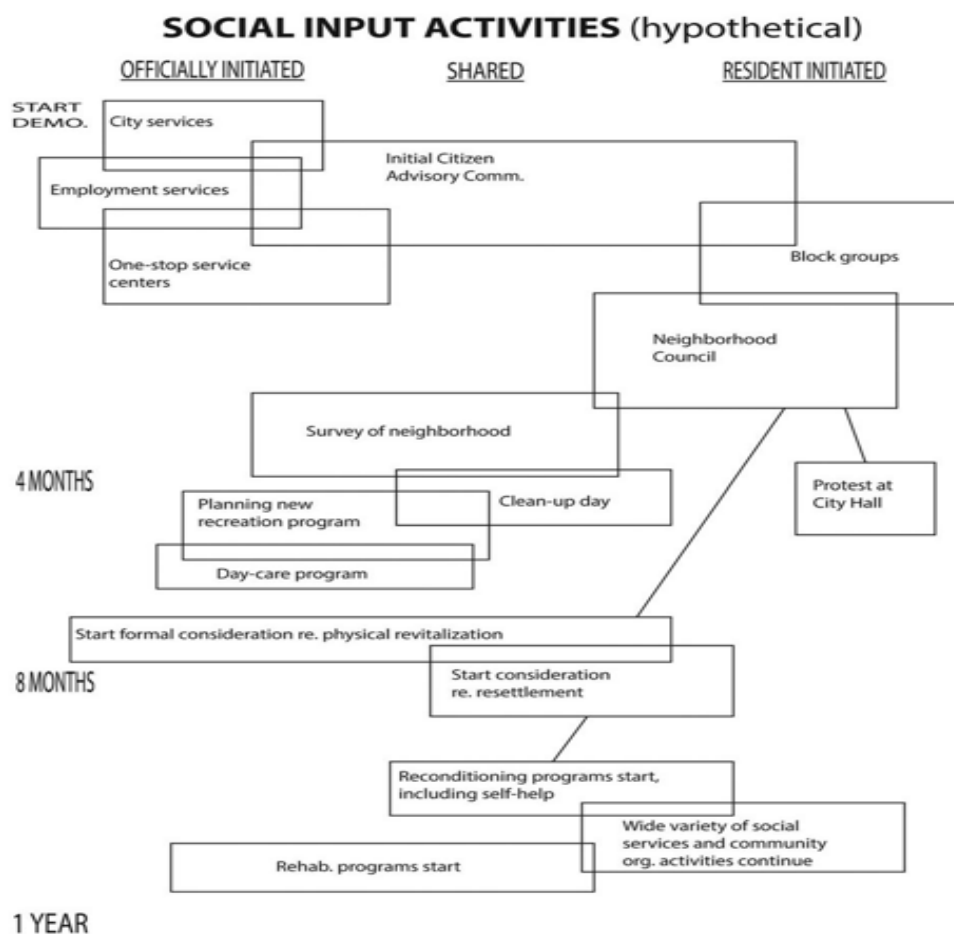
Quadro 6 – Oito degraus da escada de participação social

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de Poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Gaber (2019).

Além da “escada” Arnstein, a autora defendeu uma abordagem de devolutiva urgente aos residentes locais dos resultados produzidos pelas decisões compartilhadas, conhecida com (atividades de entrada social), emulando um modelo de tomada de decisão apresentado no trabalho de Arnstein (Gaber, 2019), conforme Figura 3.

Figura 3 – Modelo de ações para entrada da ação social



Fonte: Gaber (2019).

Na Figura 3, apresenta-se uma ferramenta de verificação para ação que possibilitava avaliar as realizações (e retrocessos) em fornecer uma parceria de participação cidadã equitativa, em que os cidadãos têm acesso significativo e influência em um processo de planejamento que afeta seu dia a dia.

O nível mais baixo de não participação cobre os níveis de manipulação e terapia. Em ambos os casos, os cidadãos não têm influência nas decisões tomadas e as autoridades apenas os convencem de que têm razão. Os residentes são, ainda, responsabilizados por terem uma opinião diferente, que não se deve a necessidades reais, mas sim à falta de conhecimentos especializados (Kotus et al., 2019).

Segundo Kotus et al. (2019), em casos fictícios, em relação à comunicação autoridade-cidadão, existem níveis de informação e consulta. Primeiro nível em que os cidadãos são informados sobre as intenções das autoridades e, no segundo, há a oportunidade dos cidadãos-ouvintes de expressar as suas próprias opiniões, as quais não são vinculativas e de fato não têm

influência nas decisões tomadas. Os autores observam que ações falsas também são o nível de reconhecimento em que os representantes das minorias até então excluídas são oficialmente incluídos nos órgãos de decisão coletiva, ou seja, a aparência de uma participação real no exercício do poder escondem a real intenção dos organizadores de todo o processo: votar as suas próprias decisões em voto “justo”.

Conforme a “escada” a redistribuição real do poder ocorre, apenas, no nível chamado de socialização do poder. No caso da parceria – os cidadãos tornam-se iguais aos representantes das autoridades na discussão, e todas as soluções são fruto desse nível. Não somente o poder é compartilhado, mas também a responsabilidade pelas decisões tomadas. Os dois últimos degraus da “escada” são decisões parciais (delegação) ou mesmo independentes (controle cívico) dos cidadãos (Kotus et al., 2019).

Para Potapchuck (1991), embora ambas as escadas (Arnstein e Connor) contribuam, significativamente, para melhorar a compreensão de participação cidadã, nenhuma escada capta, efetivamente, a necessidade de apoio da comunidade mais ampla, elites da comunidade e líderes do governo local necessários para as principais iniciativas comunitárias. Nem escada se estende para o novo formas de participação de base ampla que surgiram para construir a visão da comunidade e estruturar planos estratégicos. O autor entende que, mesmo os processos públicos de base mais ampla, não podem garantir a resolução de um problema comunitário. Eles podem, no entanto, ajudar a criar uma cultura para a condução de negócios públicos de forma democrática e moda eficaz.

3.2 Modelos e Conclusões da participação cidadão como ação pública – séculos XX e XXI

Com base nos estudo de Kotus et al. (2019), o Quadro 7 apresenta a evolução do debate nos séculos XX e XXI sobre as visões da participação cidadão desde a “escada de Arnstein:

Quadro 7 – Catálogos de pesquisa sobre modelos e conclusões da participação cidadã com a ação pública

Autor	Modelo	Conclusão
Desmond M. Connor (1988) – direção à prática da ação e ao recebimento de conclusões de planejamento construtivas.	Existência de dois atores da cena social: o público em geral e as lideranças. O papel dos atores denominados “público em geral” limitava-se à participação nos processos educacionais e consultivos. Os líderes deveriam desempenhar o papel de especialistas sociais envolvidos no processo de planejamento.	Estreitamento do entendimento da participação, porém a aplicação pode levar a atividades de planejamento eficazes. Enfatiza a diferenciação do ator social de participação.
Potapchuck (1991) – poder causativo dos cidadãos	Delineação de diversos cenários participativos de forma a identificar o sentido da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e seus motores.	Avanço nos processos de tomada de decisão
Bryan Burns (2003)	O modelo IAP2 complementa a “escada” com a noção de empoderamento (pode ser traduzido como empoderamento dos habitantes), que significa que as autoridades dão aos cidadãos a oportunidade de tomar decisões importantes, às vezes finais.	A ideia do IAP2, cujos princípios proclamados as autoridades passam a ser, apenas, um dos discursos dos problemas de desenvolvimento, e os cidadãos e as organizações cívicas aconselham e aderem ao processo de implementação.
Paulo Cardullo e Rob Kitchin (2018)	Enfatizam que o poder do cidadão adquire novos conteúdos em uma cidade inteligente.	O morador pode realizar uma comunicação social mais flexível usando a tecnologia de TI.
Kotus et al. (2019)	Desenvolvem a “escada da participação” de Arnstein para incluir o ativismo urbano como forma de socialização da gestão de uma unidade territorial.	Os movimentos sociais deram uma forma nova e mais radical à sociedade civil, ampliando-a com uma camada de “sociedade de movimentos sociais, criando um cenário para as organizações não governamentais. E, ainda, as organizações cívicas se apropriaram parcialmente da esfera do debate público, monopolizando a participação social na dimensão institucional.

Fonte: Kotus et al. (2019). Elaborado pela Autora.

Os estudos de Kotus et al. (2019) abordam a “escada de participação de Arnstein” no contexto do comportamento participativo das comunidades locais metropolitanas contemporâneas. Os autores destacam o desenvolvimento de outro modelo com base no poder causativo dos cidadãos.

3.3 Modelos e métodos de participação cidadã, Kate Callahan

O conceito de participação do cidadão é contestado, conforme Callahan (2007), e, possivelmente, uma das maiores questões em torno do engajamento cívico é determinar o quanto de participação é suficiente. Nesse contexto, a Autora define a participação social como a participação entre cidadãos e administradores do governo. É a interação entre cidadãos e administradores que se concentra nas questões políticas e prestação de serviços, sendo assim diferente da participação política, que envolve em eleger os funcionários.

A participação do cidadão como ação administrativa tem um impacto direto na formulação e implementação de políticas, os cidadãos são vistos como parte integrante do processo de governança e seu envolvimento ativo é considerado essencial para as decisões críticas que uma comunidade enfrenta (Callahan, 2007).

Callahan (2007) destaca, preliminarmente, a apresentação do seu modelo de participação cidadã, perspectivas, dilemas e desafios:

- renovação do engajamento cívico e nas responsabilidades que os administradores públicos têm para com seus constituintes para serem responsivos e orientados para os resultados;
- o setor público centra-se na eficiência, economia e eficácia e muitas vezes esquece os valores de uma sociedade democrática, assim um governo que equilibra uma provisão de serviço eficiente e racional com um processo aberto e democrático é um ideal.
- o “novo serviço público” reflete o desejo e o esforço de uma governança mais democrática ou colaborativa e de uma administração mais ativa, em que os administradores públicos buscam, ativamente, a contribuição de várias partes interessada antes de tomar decisões políticas ou implementar novos programas.

Os papéis do cidadão e da administração pública foram delineados no modelo de participação social de Callahan (2007), que enfoca o valor do governo para os seus cidadãos. Esse modelo é apresentado como uma alternativa aos modelos de cliente e proprietário, amplamente discutidos na literatura da administração pública.

No Quadro 8, apresenta-se a tabela de vários modelos da administração pública, centrando-se especificamente nas funções dos cidadãos e administradores. De acordo com a Autora, os papéis que os cidadãos e administradores desempenham estão intimamente ligados e refletem vários movimentos de reforma e opinião pública sobre o papel apropriado do governo.

Quadro 8 – Papéis dos cidadãos, dos administradores nos movimentos de reforma administrativa

(continua)

Papel do cidadão	Função administrador	Abordagem gerencial	Dinâmico	Método de interação	Forma de governança
Sujeito	Governante	Coercitivo	Autoridade	Governo no controle	As estruturas burocráticas são rígidas e uma cultura não democrática
Eleitor	Implementador	Representante	Confiar	Votação	reflete uma democracia representativa em que os administradores são responsáveis perante os governantes e os cidadãos.
Cliente	Especialista	Competência neutra	Controle	Conformidade	Os cidadãos não têm o conhecimento e a experiência para se envolver na tomada de decisões, de modo que fornecem informações, quando solicitados, mas aceitam, silenciosamente, as ações e decisões dos especialistas administrativos.
Cliente	Profissional	Responsivo	Passiva	Consultivo	O administrador adota uma abordagem do setor privado, centrada no cliente. A ênfase está na capacidade de resposta e no atendimento ao cliente. A ênfase empreendedora incentiva outros modos de prestação de serviços pelo governo, por meio de contratos e parcerias.
Cidadão	Servidor público	Facultativo	Acordo	Deliberativo	Os administradores servem e empoderam os cidadãos na gestão de organizações públicas e na implementação de políticas públicas. Os funcionários públicos atuam como facilitadores e parceiros e os cidadãos agem além de seus interesses e agem de forma mais engajada com o governo que estabelecem relações recíprocas significativas com o governo.

Quadro 8 – Papéis dos cidadãos, dos administradores nos movimentos de reforma administrativa

(conclusão)

Papel do cidadão	Função administrador	Abordagem gerencial	Dinâmico	Método de interação	Forma de governança
Coprodutor	Coprodutor	Colaborativo	Ativo	Co-parceria	Reflete o ideal de coprodução e colaboração, onde cidadãos e administradores colaboram entre si para resolver problemas e fazer as coisas acontecerem.
Investigador	Corretor	Comum	Cooperativo	Investimento	Reflete uma gestão centrada em valores onde os cidadãos são percebidos como investidores e acionistas da confiança pública e os administradores públicos atuam como corretores, investindo de forma responsável. É um relacionamento cooperativo e compartilhamento entre os cidadãos.
Proprietário	Empregado	Conformidade	Conflito	Controle do cidadão	Reflete o modelo de propriedade em que os cidadãos estão no controle e os administradores públicos cumprem e acatam as decisões dos proprietários. O relacionamento pode ser conflituoso porque os cidadãos estão no controle e espera-se que os administradores cumpram.

Fonte: Callahan (2017). Elaborado pela autora.

Callahan (2017) enfatiza a necessidade de mais pesquisas além dos papéis, que analisem fenômenos como que caracterizam tipos de ambientes abertos, de comunidades abertas à participação e ou das agências que optam por excluir a participação. A Autora destaca o valor da participação direta do cidadão e, principalmente, estudos sistemáticos que examinem a participação dos cidadãos em termos de tomada de decisão e funções de prestação de serviços, as teorias futuras deverão ser baseadas na compreensão de quando e como envolver os cidadãos e em que medida.

Nesse sentido Callaban (2007) estrutura uma variedade de métodos e estudos sobre a participação direta:

Quadro 9 – Catálogo de pesquisa de modelos e métodos de participação social

(continua)

Autores	Método de pesquisa	Conclusão
King, Felty e Susel (1998) - Participação direta	Entrevista com especialista, discussões com grupos focais com administradores públicos, ativistas e cidadãos comuns	Identificação de obstáculos que impedem a participação “autêntica”, bem como as estratégias necessárias para engendrar uma participação efetiva e satisfatória. Os resultados indicam que a participação autêntica requer diálogo e deliberação, e que os cidadãos desempenham papel ativo e central no processo. Eles atribuem o fracasso de muitos esforços de participação ao modelo convencional de participação mais comumente utilizado. Nesse Modelo, os cidadãos são alienados do processo e os administradores públicos, em seu papel de especialistas, dominam e controlam a capacidade de participação dos cidadãos. Barreiras como a natureza da vida contemporânea, os processos administrativos em vigor e as técnicas utilizadas para a participação foram outras barreiras identificadas pelos Autores. Para superar as barreiras, é preciso atuar com educação e reeducação de cidadãos e administradores, bem como o redesenho de processos e estruturas administrativas em um esforço para mudar a forma como os cidadãos e administradores se comunicam e interagem.
Weeks (2000) – Participação deliberativa	Análise de quatro julgamentos em grande escala de democracia deliberativa	A título de conclusão, o autor concluiu que é possível convocar grandes processos de deliberação pública que permitem que os governos locais tomem medidas eficazes em questões antes intratáveis. A definição de democracia deliberativa para o Autor é “a participação informada dos cidadãos no processo deliberativo de tomada de decisão da comunidade” e identifica o principal desafio para tal deliberação como o desenho de um processo participativo que permita uma participação ampla e representativa, participação pública informada, participação deliberativa e resultados confiáveis.
Nalbandian (1999) – valores da administração pró participação	Pesquisas com profissionais de gestão da cidade ao longo de dez anos para determinar as mudanças no contexto das funções, responsabilidades e valores do gerente, no período de (1989 a 1999).	As maiores mudanças ocorreram no relacionamento dos gerentes com a comunidade. De acordo com o Autor, os administradores afirmaram que a construção da comunidade havia se tornado uma grande parte de suas responsabilidades e esperava-se que eles facilitassem a construção da comunidade e possibilitassem a democracia por meio de comunicação aberta e participação direta com os cidadãos.
Callahan e Yang (2005) – capacitação para participação cidadã e deliberativa	Pesquisas e entrevistas em profundidade com administradores públicos exploraram a questão de quanto treinamento e desenvolvimento profissional é fornecido a funcionários do setor público e cidadãos para promover a participação cidadã e a democracia deliberativa.	Como resultado da pesquisa apenas 7% de 428 condados fornecem “muito” treinamento para seus funcionários sobre maneiras de facilitar a participação do cidadão, como convocar reuniões públicas, conduzir discussões de grupos focais e se comunicar de maneira eficaz. Os pesquisadores identificaram que a formação oferecida aos funcionários do setor público é aleatória, principalmente em comparação à formação e à educação oferecida aos cidadãos, que consideraram muito mais sistemática. Como conclusão a abordagem informal e aleatória para treinar gestores públicos em técnicas de engajamento cívico, tanto no campo quanto na sala de aula, para os Autores, coloca em risco empreendimentos de engajamento significativos, pois, para que os administradores sejam facilitadores, parceiros e colaboradores que estimulem o diálogo, construam equipes, fomentem parcerias e utilizem estratégias de tomada de decisão participativa, então precisamos fornecer o treinamento apropriado para equipar esses administradores públicos com as habilidades de que precisam para realizar seu trabalho com eficácia.

Quadro 9 – Catálogo de pesquisa de modelos e métodos de participação social
(conclusão)

Autores	Método de pesquisa	Conclusão
Wang (2001)	Entrevistas com administradores do governo local sobre a contribuição dos cidadãos em várias funções de gestão e serviço em comunidades locais com populações maiores que 50.000. Ele explorou os mecanismos de participação utilizados, como audiências públicas, comitês de assessoramento ao cidadão e internet.	O Autor descobriu que as audiências públicas eram as mais utilizadas (97%), seguidas por comitês consultivos de cidadãos (80%). Ele observou que as jurisdições que usam pesquisas e discussões de grupos de foco são mais otimistas quanto à sua eficácia e capacidade de garantir a satisfação do cidadão e observou, ainda, que os cidadãos estão envolvidos em uma variedade de áreas funcionais, como parques e recreação ou zoneamento e planejamento, mas apenas para fornecer conselhos sobre programas e políticas. Os cidadãos tiveram envolvimento limitado em termos de definição de prioridades e tomada de decisões. De acordo com Wang, a participação dos cidadãos na tomada de decisões era “muito limitada” e apenas 23% dos diretores administrativos indicaram que envolveram os cidadãos no monitoramento do desempenho e 25% na avaliação dos objetivos do programa.
Poiste e Streib's (1999) – medidas de desempenho em governos locais.	Pesquisa de utilização de medidas de desempenho em governos locais.	Os Autores examinaram até que ponto a medição do desempenho foi integrada à gestão do governo local contemporâneo em cidades dos Estados Unidos com população superior a 25.000. Os administradores locais foram questionados porque adotavam estratégias de medição de desempenho, 42% indicaram que mediam o desempenho para aumentar a responsabilidade perante os cidadãos, mas apenas 3% dos entrevistados indicaram que envolveram os cidadãos no desenvolvimento de medidas de desempenho.
Bornstein (1996)	Pesquisa experimental em psicologia social	O Autor descobriu que a comunicação face a face é o maior fator para aumentar a probabilidade de cooperação. Falar cara a cara permite que os membros do grupo demonstrem sua vontade de cooperar e eles podem avaliar a vontade de outros membros do grupo. O consenso que emerge do diálogo em grupo leva a uma comportamento cooperativo real, com mais conversa levando a mais cooperação.

Fonte: Callahan (2007). Elaborado pela Autora.

No seu trabalho de modelos e métodos de participação social, Callahan (2007) conclui que a lacuna entre o ideal de participação cidadão no processo deliberativo e a prática é bastante significativa. Portanto, avanços devem ser feitos de forma a introduzir e sustentar mecanismos mais abertos e colaborativos de governança, pois ainda é evidente que o que é discutido na literatura da administração pública sobre colaboração e participação direta do cidadão não se consolidou na prática.

Assim a tarefa de encontrar o equilíbrio certo entre administração racional, responsiva e eficiente com tomada de decisão aberta, deliberada e colaborativa é complexa e desafiadora, sendo necessária mais orientação para os administradores públicos que estão em conflito com esse conceito essencialmente contestado.

No Quadro 10, apresentamos a conclusão da Autora Callahan (2007) sobre métodos e modelos de participação social.

Quadro 10 – Perspectivas sobre métodos e modelos de participação social

Perspectivas futuras	Conclusões
Valor da Participação Direta do Cidadão	A participação não é amplamente adotada pelos administradores públicos que controlam o processo e as oportunidades de participação. Há evidências de que, quando bem feitas, a participação direta e a democracia deliberativa produzem resultados positivos. Os administradores públicos reconhecem que seus papéis estão mudando. Eles reconhecem e esperam que sejam mais abertos e facilitadores, mas há pouco treinamento, de forma sistemática, para equipá-los com as habilidades de que precisam para desempenhar com eficácia em seu novo papel.
Efetivação da Participação Cidadã	Além dos ideais normativos que apoiam a inclusão dos cidadãos no processo deliberativo, evidências tangíveis são necessárias para obrigar os administradores públicos a abrir o processo deliberativo para uma variedade de partes interessadas, se quiserem tornar a inclusão dos cidadãos parte da ordem natural na forma como os governantes governam.
Formas convencionais de participação (audiências públicas e)	Elas fazem pouco mais que informar o público. As audiências públicas, embora tenham um propósito, não facilitam a comunicação e construir confiança.
futuro do setor público	A participação direta e a democracia deliberativa possibilita a construção da confiança, respeito por diferentes pontos de vista e capacidade institucional nos bairros e comunidades. À medida que esse capital cresce e se espalha por meio da comunicação, colaboração e redes, a capacidade cívica da sociedade cresce, a participação se torna mais informada e o governo mais responsivo.

Fonte: Callahan (2007). Elaborado pela Autora.

3.4 Estudos de participação cidadão na gestão pública dos EUA, Europa

Para Buckwalter (2014) o potencial do empoderamento público passa pela forma como o governo organiza a participação, pois o importante é quão inclusivo são os administradores em termos de qualidade de interação e o potencial de impacto na escolha. A compreensão dos vínculos entre os mecanismos de participação, capacidade do participante e capacidade de resposta administrativa destaca que se trata de um relacionamento vital e dinâmico entre o cidadão e o administrador que conecta os processos aos resultados na perspectiva da produção do valor público.

Os autores Migchelbrink e Van de Walle (2019) avaliaram os efeitos da legitimidade de entradas de um processo participativo nas atitudes dos funcionários públicos e identificaram que estes estão mais dispostos a usar insumos dos cidadãos que são caracterizados por um alto comparecimento e participação representativa, e que os resultados de melhor qualidade das políticas são diretamente proporcionais ao alto comparecimentos e participação representativa. Por fim antecipam que o apoio popular às políticas e decisões, baseadas na participação pública, será maior quando a legitimidade do input for mais alta do que quando a legitimidade do input for baixa.

No contexto da tomada de decisão da agenda nos padrões de participação pública, os autores Neshkova e Guo (2011) pesquisam se as características de determinada política pública

influenciam a abertura da agência ao envolvimento público e se fatores relativos ao poder político incorporado pelo público-alvo são mensagens absorvidas pelo cidadão e que afetam a sua orientação e padrão de participação. Os autores, com base na assertiva de Thomas (1990), identificam duas dimensões para julgar o grau apropriado de inclusão pública nos processos administrativos: qualidade e aceitabilidade das decisões, estando o envolvimento público mais apropriado quando há a necessidade de maior aceitação social das decisões administrativas e menos apropriado quando há necessidade de qualidade.

O resultado da pesquisa de Neshkova e Guo (2011) identifica que o conceito de construção social de populações-alvo é um importante preditor de participação nos órgãos estaduais. Os autores identificam o conceito tradicional de poder político de interesses organizados continua a importar: quanto maior o número de grupos de lobby registrados por estado, maior a propensão para o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão nos órgãos estaduais.

No entanto, o efeito do poder político dos grupos está condicionado à forma como são socialmente percebidos: as agências têm mais probabilidade de investir na participação quando os grupos afetados são descritos pelo público em geral como merecedores, em vez de quando as populações afetadas, negativamente, são vistas como não merecedoras (Neshkova & Guo, 2011).

A experiência de governação multinível local em Braga, Portugal, foi analisada por Araújo (2018). O Autor identificou a importância de novas estruturas de governança para fomentar o diálogo e a cooperação entre os diferentes atores locais. Além disso, segundo ele, a cooperação constitui não apenas o resultado de uma decisão deliberada dos participantes de se engajarem em uma iniciativa comum e mais da existência de uma estrutura de pano de fundo disponível para alocação de recursos para o desenvolvimento local e regional.

Capítulo 4 A governança e a participação pública nas regiões administrativas do Distrito Federal

Neste Capítulo será apresentado o diálogo entre a governança distrital juntamente ao método de governança participativa na gestão das Regiões Administrativas a partir do componentes doutrinários da nova gestão pública apresentados por Hood (1991): gestão profissional, medidas de desempenho, controle de *output*, descentralização das unidades no setor público, empreendedorismo no setor público, práticas da gestão privado pelo setor público, disciplina e economia no uso dos recursos.

Para isso será realizada breve contextualização, no âmbito do Distrito federal, em quatro períodos 2006, 2009, 2014 e 2019 que representam governos distintos na execução de políticas públicas tendo como foco os marcos teóricos na NGP e da Governança Pública, a qual não se encontra dissociada do modelo teórico apresentado no Capítulo 3.

Importante, então, destacar, que o método a ser pesquisado neste trabalho é o da governança consensual para uma avaliação dos resultados das decisões tomadas pelo agente público.

4.1 Contextualização política, administrativa e financeira do Distrito Federal

O Distrito Federal –DF, capital do Brasil, possui autonomia financeira e administrativa desde a CF/88 (1988). Tem vedação para constituir municípios e possui competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. É representado por oito deputados e três senadores no Congresso Nacional, e por vinte e quatro deputados em sua Câmara Legislativa.

A Câmara Legislativa foi instalada no Distrito Federal em 1991 após trinta anos sem autonomia econômica e política.

São de iniciativa do GDF: a criação de cargos, contratação de servidores públicos, a instituição de aumento de remuneração de pessoal, a instituição de prêmios e incentivos, a aprovação da estrutura administrativa e as atribuições e funções administrativa.

Quanto à perspectiva financeira, o Distrito Federal possui receitas próprias, mas apresenta dependência financeira de transferências de recursos do governo central vinculadas à prestação de serviços de segurança, saúde e educação, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Receita corrente líquida (RCL) - Distrito Federal - Brasil - ABR 2019 - ABR 2020

Especificação	RCL realizada em 12 meses (euro)		Variação ¹ (%)
	ABR 2019	ABR 2020	
Receitas correntes (I)	4.122.452.794,45	4.187.854.871,09	1,59
Receita tributária	2.679.301.965,50	2.821.796.998,94	5,32
IPTU	141.908.242,07	180.354.748,08	27,09
IRRF	520.787.508,46	527.292.974,55	1,25
IPVA	196.822.578,31	226.862.793,07	15,26
ITCD	20.277.975,17	23.521.930,73	16,00
ITBI	68.210.746,93	70.272.280,55	3,02
ICMS	1.333.049.481,00	1.395.440.483,27	4,68
ISS	296.922.532,03	336.086.519,29	13,19
Imposto simples ²	45.282.895,95	0,00	-100,00
Outros impostos ²	8.200.773,14	- 4.750.468,49	-
Taxas	47.839.232,46	66.715.737,91	39,46
Receita de contribuições	239.978.283,06	253.108.640,92	5,47
Receita patrimonial	97.111.168,59	114.932.398,22	18,35
Rendimentos de aplicação financeira	87.911.107,27	93.402.562,93	6,25
Outras receitas patrimoniais	9.200.061,32	21.529.835,29	134,02
Receita agropecuária	2.203,00	1.079,67	- 50,99
Receita industrial	1.175.821,82	153.977,36	- 86,90
Receita de serviços	91.328.924,83	77.660.884,93	- 14,97
Transferências correntes	767.578.072,74	773.061.149,50	0,71
Cota-Parte do FPE	105.929.826,75	111.783.912,05	5,53
Cota-Parte do FPM	30.219.933,15	32.023.718,40	5,97
Cota-parte do ITR	322.539,87	254.172,02	- 21,20
Transferências da LC 87/1996 (Lei Kandir)	1.718.469,44	-	- 100,00
Transferências da LC 61/1989 (Cota-Parte do IPI)	1.110.472,54	882.207,62	- 20,56
Transferências do FUNDEB	418.586.367,03	338.790.872,95	- 19,06
Outras Transferências Correntes	209.690.463,96	289.326.266,46	37,98
Outras receitas correntes	246.068.599,59	147.139.741,56	- 40,20
Deduções das receitas de vendas e serviços	92.244,68	-	- 100,00
Deduções (II)	736.203.377,70	609.102.963,70	- 17,26
Contrib. prev. do Servidor Ativo, Inativo e Pension. Civil	199.269.321,82	208.448.180,83	4,61
Contrib. prev. do Servidor Ativo, Inativo e Pension. Militar	-	-	-
Compensação Financeira entre regimes de previdência	118.347.688,85	61.863.909,92	-47,73
Dedução da receita para formação do FUNDEB	418.586.367,03	338.790.872,95	-19,06
Recursos do FCDF não destinados ao pagamento de Pessoal (III)	266.557.744,27	319.257.833,82	19,77
Total de recursos do fundo constitucional do DF	2.258.391.618,38	2.502.002.998,54	10,79
Recursos que custeiam despesas com pessoal no FCDF	- 991.833.874,10	- 2.182.745.164,72	9,58
Receita Corrente Líquida (IV) = (I - II + III)	3.652.807.161,03	3.898.009.741,21	6,71

Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2021). Elaborada pela autora.

Nota: Valores convertidos em euros pela autora.

Sinal convencional utilizado:

- dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;

¹A variação se refere à diferença entre os valores nominais dos períodos, sem tratamento inflacionário, servindo apenas para comparar os comportamentos das receitas e despesas.

²A partir de janeiro de 2019, iniciou-se a rubrica "Outros Impostos".

4.1.1 Regiões Administrativas e descentralização

O Poder Executivo do DF possui o poder de constituir, na sua organização administrativa, Regiões Administrativas (RAs) com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento econômico e à melhoria da qualidade de vida.

No Distrito Federal a área denominada Brasília foi tombada pela UNESCO⁶ em 1987 e para constituir novas áreas habitacionais é necessário observar os limites urbanísticos estabelecidos nas normas daquele órgão para não perder o título, sendo este o único limite à criação de RAs no DF.

Até o presente momento, foram criadas 33 (trinta e três) regiões, desde a criação de Brasília em 1960. Foram constituídas dez RAs antes da CF/88 (1988), quatro no governo indireto de Joaquim Roriz, quinze no governo Joaquim Roriz, uma no governo de Arruda, uma no governo de Agnelo Queiroz e duas no governo atual de Ibaneis⁷. Constata-se que a política habitacional no DF foi bastante influenciada pelo governo Roriz pois em suas administrações foram criadas no total dezenove RAs.

O Governo de Joaquim Roriz ficou conhecido pelo forte populismo e criação de regiões administrativas no DF, conforme citado acima. Tais ações propiciaram o segundo maior êxodo para Brasília depois da construção de Brasília.

Salienta-se que 15 (quinze) RAs foram criadas após a edição da LRF (2000) um sinal importante para ratificar que não há limite fiscal para a criação das RAs pelo DF devendo as estruturas administrativas dos órgãos do DF se adequarem aos limites de gastos impostos na referida Lei.

Quanto ao aspecto econômico e social das RAs representado na Tabela 2 verifica-se uma extrema divergência em seus indicadores. Como exemplo há os dados gerais apurados em 2018, especificamente os índices de Gini e da renda domiciliar *per capita*. Sendo um possível fator para a tomada de decisão de criação das RAs de forma a cumprir suas finalidades estabelecidas na LODF/93 (1993).

⁶Patrimônio Cultural da Humanidade – Unesco, 1987.

⁷Joaquim Domingos Roriz, 1º período de governo indireto (1º de outubro de 1988 até 15 de março de 1990), 2º período governo eleição direta (1º de janeiro de 1991 até 1º de janeiro de 1995) e 3º período (1º de janeiro de 1999 até 31 de março de 2006); José Roberto Arruda – período (1º de janeiro de 2006 a 16 de março de 2010); Agnelo dos Santos Queiroz Filho – período (1º de janeiro de 2011 a 1º de janeiro de 2015) e Ibaneis Rocha Barros Junior – período (1º de janeiro de 2019 até a atualidade).

Tabela 2 – Dados Gerais por região administrativa do Distrito Federal - Brasil - 2018

Região Administrativa		Área (ha)	População			Índice de Gini ⁴	Renda domiciliar per capita (euro)
Nome	Código		Total	Masculina	Feminina		
Plano Piloto	I	43.720	217.073	100.668	116.405	0,46	1.129,48
Gama	II	27.605	132.404	62.955	69.449	0,50	267,88
Taguatinga	III	6.304	210.142	96.838	113.304	0,49	376,38
Brazlândia	IV	47.018	53.534	25.911	27.623	0,49	188,19
Sobradinho	V	19.353	69.363	32.439	6.924	0,49	419,47
Planaltina	VI	153.141	177.540	85.808	91.732	0,47	189,90
Paranoá	VII	83.121	65.519	31.382	34.137	0,44	138,69
Núcleo Bandeirante	VIII	505	24.786	11.536	13.250	0,53	394,26
Ceilândia	IX	19.266	349.955	166.164	183.791	0,50	204,13
Guará	X	2.522	133.748	61.815	71.933	0,48	614,79
Cruzeiro	XI	319	31.079	14.269	16.810	0,38	624,91
Samambaia	XII	9.999	231.942	112.260	119.682	0,57	166,15
Santa Maria	XIII	13.158	126.262	60.798	65.464	0,49	160,98
São Sebastião	XIV	26.271	92.750	45.391	47.359	0,43	175,24
Recanto das Emas	XV	10.262	31.058	63.282	67.776	0,46	143,27
Lago Sul	XVI	7.605	29.662	14.184	15.478	0,39	1.392,51
Riacho Fundo	XVII	1.778	42.022	19.964	22.058	0,49	221,36
Lago Norte	XVIII	7.549	36.474	17.564	18.910	0,47	1.018,71
Candangolândia	XIX	660	16.489	7.877	8.612	0,56	239,09
Águas Claras	XX	919	117.346	55.636	61.710	0,39	855,61
Riacho Fundo II	XXI	3.847	85.047	41.734	43.313	0,49	133,82
Sudoeste/Octogonal	XXII	647	54.559	25.671	28.888	0,43	1.189,56
Varjão	XXIII	163	8.891	4.352	4.539	0,46	140,08
Park Way	XXIV	11.841	19.022	9.221	9.801	0,49	1.023,08
SCIA	XXV	739	35.520	17.994	17.526	0,44	95,56
Sobradinho II	XXVI	18.135	76.125	36.650	39.475	0,49	336,93
Jardim Botânico	XXVII	29.218	51.650	25.332	26.318	0,46	687,10
Itapoã	XXVIII	3.430	62.234	30.933	31.301	0,46	154,93
SAI	XXIX	2.906	1.926	1.142	784	0,35	650,53
Vicente Pires	XXX	4.288	66.753	32.989	33.764	0,55	493,27
Fercal	XXXI	15.438	8.687	4.413	4.274	0,45	136,08
Sol Nascente/Pôr do Sol	XXXII	4.049	83.102	41.418	41.684	0,44	118,34
Arniqueira	XXXIII	1.336	39.236	19.167	20.069	0,51	335,41
Distrito Federal²		577.111	2.881.900	1.377.757	1.504.143	0,58	415,35

Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2021).

Nota: valores convertidos em euro pela autora.

¹Os valores descritos se referem às delimitações espaciais segundo o desenho amostral da PDAD 2018.

²As estimativas populacionais não contemplam a população estritamente rural do DF, conforme desenho amostral da PDAD 2018.

³Valores a preços de julho de 2018.

⁴Índice de Gini calculado com base na renda domiciliar da região.

4.2 Serviços entregues e alocação de recursos

As competências, na prestação de serviços que são de forma complementares e exclusivas do DF, são previstas na CF/88 (1988) e, na LODF/93 (1993).

Em 1993 o DF passou por uma reforma ampla após a autonomia política e administrativa prevista na CF/88 (1988), que apresentou cerca de 77 (setenta e sete) órgãos e em 2006, último ano do Governo Roriz, o DF apresentou 94 (noventa e quatro) órgãos, conforme Tabela 3, em que se apresentam quantitativos de órgãos com base nos principais anos de adoção de políticas de reformas e modernizações na administração pública no DF, conforme Quadro 12.

Atualmente, existem 97 (noventa e sete) órgãos constantes no Orçamento Fiscal, da Seguridade e de Investimento do Distrito Federal, conforme Tabela 3, situação que nos permite verificar que a tendência em 2020 foi de um aumento na centralização administrativa com uma composição de vinte e seis secretarias de estado enquanto em 2009 haviam vinte delas e a redução de dois órgãos de administração indireta (uma autarquia e uma empresa pública).

Não será analisado aqui se houve inchaço da máquina administrativa em todo do DF ou não. A demonstração visa destacar a participação das unidades do setor público que comporam o governo executivo em relação ao total dos órgãos criados no DF, nos anos 1993, 2006, 2009 e 2020 na prestação de serviços públicos.

Tabela 3 – Número de órgãos criados no Distrito Federal - 1993, 2006, 2009, 2020

Estrutura	Ano			
	1993*	2006*	2009**	2020**
Órgãos especiais	3	3	3	4
Corregedoria Geral	-	1	1	1
Secretaria de Estado	16	33	20	26
Administração Regional	19	29	30	33
Autarquias	6	7	10	9
Empresas Públicas	9	6	8	7
Fundações	8	6	6	6
Agência	-	1	1	1
Sociedade de Economia Mista	3	3	3	5
órgãos Relativamente Autônomos	13	5	5	5
TOTAL	77	94	87	97

Fonte: *Afonso e Prates. (2007) e **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal (2010).
Elaborado pela Autora.

Nota: Sinal convencional utilizado
- não existe

No ano de 2020, verifica-se (Tabela 3 cf.) que o governo atual adota postura de uma administração pública híbrida em relação aos dois governos destacados acima (Roriz e Arruda).

Apresenta um quantitativo de órgãos de 97 (noventa e sete) semelhante ao governo de 2006 e marcos regulatórios contidos na reforma administrativa no DF ratificada por dois decretos, conforme Quadro 11.

Quadro 11 – Principais documentos eventos do Governo Federal - União e Distrito Federal

(continua)

Principais eventos Governo Federal – União				
Período- Sexta República	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
1985-1990 (PMDB)	José Sarney (5 anos)	Aprovação da CF/88 (1988). Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP (1990) com foco na gestão de processos. Decreto –Lei 200-De 25 de fevereiro de 1967 – Sistemas estruturadores do Poder Executivo Federal	Aprovação da Lei 8.112/1190 – aprova o Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas.	Lei 4.320/64 (1964)– instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Foi ratificada pela CF/88 (1988). Essa Lei instituiu a Contabilidade Pública no Brasil . Importante salientar que o Decreto Lei 200/1967 estabeleceu o orçamento-programa no Brasil .
1991-1998 (Partido de Movimento Democrático Brasileiro)	Itamar Franco (2 anos)	Programa Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP (1995) com foco na gestão e resultados Criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (1998) Aprovada a Lei das organizações sociais, institui o Contrato de Gestão e a criação do Programa Nacional de Publicização 9.637/1998; Flexibilidade para as agências executivas n.º 9.649/1998 e Decreto Federal 2.487/1998	Outras mudanças ocorreram objetivando proporcionar maior flexibilidade organizacional e normativa à administração pública com a intenção de reverter a “contrarrevolução burocrática de 1988 previstas na CF/88 como funções típicas de Estado; Revisão na estabilidade dos servidores. Limites de gastos de despesas com pessoal pelos estados federados e municípios.	Lei de Licitações 8.666/1993 - instituiu normas para licitações e contratos da administração pública. Pelo Decreto 2.829/98 (1998) e demais normas que disciplinaram a elaboração do Plano Plurianual (200-2003) é que os orçamentos anuais a ele vinculados foram implantados na área federal efetivamente.

Quadro 11 – Principais documentos Governo Federal – União e Distrito Federal

(continuação)

Principais eventos Governo Federal – União

Período- Sexta República	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
1999-2002 (Partido da Social Democracia Brasileira)	Governo Fernando Henrique Cardoso (8 anos)	<p>Aproximação do QPAP com o FPNQ (Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, que permitiu estudos de critérios de excelência em gestão e os primeiros passos para a adaptação da metodologia para o setor público.</p> <p>Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP (com foco na qualidade do atendimento ao cidadão) com lançamento de Padrões de Atendimento ao Cidadão e a implementação de unidades de atendimento integrado – SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão (1999).</p> <p>Revisão de normas administrativas objetivando a desregulamentação.</p> <p>Implementação da Revista Reforma Gerencial.</p> <p>Implementação da Lei 9.790/1999 que qualifica as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.</p> <p>Comitê de Processo do PQGF e depois o Comitê Conceitual do PQGF, com ampliação para todos os Estados, com atribuição para formular o Modelo de Excelência-Critérios de Excelência que resultou no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública utilizando o processo do Prêmio e da auto-avaliação da gestão. Em 2005 o Comitê passou a ser denominado Comitê Conceitual do GESPUBLICA até 2008</p> <p>Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD, sem fins lucrativos, entidade de direito privado.</p>	Recrutamento de 46.371 servidores públicos mediante concurso público objetivando a mudança no perfil de pessoal.	<p>Alteração da CF/88 (1988) destinada a incluir o Princípio de Eficiência na administração pública. (1998).</p> <p>Aprovação da LC 101/00 (2000).</p> <p>Portaria Intermunicipal 163/2001-Normas de consolidação das contas públicas.</p> <p>Privatização da Vale do Rio Doce e da Telebrás.</p>

Quadro 11 – Principais documentos Governo Federal – União e Distrito Federal
(continuação)

Principais eventos Governo Federal – União

Período- Sexta República	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
2003-2010 (Partido dos Trabalhadores)	Luis Inácio Lula da Silva (8 anos)	<p>Emissão da Carta de Brasília Pacto estabelecido entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração com o objetivo de melhorar a gestão pública, no ano de 2008.</p> <p>Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização. (com foco na gestão por resultados orientada para o cidadão).</p> <p>Observa-se que o GESPÚBLICA é um programa cujas origens remontam a 1956, com a criação da Comissão de Simplificação Burocrática pelo Presidente Juscelino Kubitschek, FERREIRA.</p> <p>Em 2009 Aprovado o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública.</p> <p>Aprovação da Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública</p> <p>Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).</p> <p>Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.</p> <p>Conselho Nacional de Segurança Alimentar.</p> <p>Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.</p> <p>Diversas realizações de conferências nacionais e internacionais Como a Conferência de Assistência Social, a Conferência Nacional de Saúde Indígena e a Conferência Nacional de Economia Solidária.</p> <p>Constituição de Mesa de Negociação Permanente para fortalecer o modelo democrático, participativo e includente de relações de trabalho no setor público federal.</p> <p>Criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE).</p>	<p>Criação do Fundo Complementar dos Servidores Públicos, Lei 12.618/2012.</p> <p>Alteração da idade mínima e do percentual de aposentadoria dos servidores.</p> <p>Mudança Conceitual com a substituição de Recursos Humanos para Gestão de Pessoas.</p> <p>Programa de Modernização do Sistema de Pessoal Civil.</p>	<p>Elaboração do Plano Plurianual da União 2003-2007 a partir de reuniões em todos os estados da federação de representantes das organizações sociais.</p> <p>Manual técnico orçamentário destaca a promoção de gestão empreendedora.</p> <p>Implantação do Sistema Nacional de Convênios - SISCONV.</p>

Quadro 11 – Principais documentos Governo Federal – União e Distrito Federal

(continuação)

Principais eventos Governo Federal – União				
Período- Sexta República	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
2011-2016 (Partido dos Trabalhadores)	Dilma Rouseff	Abordagem da questão da modernização, por meio de <i>softwares</i> . Instituição do Fórum sobre Gestão por Competências da Administração Pública Federal, a Jornada Internacional de Gestão Pública, o Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública, o Seminário Anual do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, o Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e Administração Pública e o Seminário Internacional de Orçamento Público. Lei 13.019/2014 que aprovou o marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil		Decreto 8.414/2015 Programa Bem Mais Simples Brasil. Instituição da RDC – Regime Diferenciado de Contratação para as obras do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento e outros.
2016-2018 (Partido de Movimento Democrático Brasileiro)	Michel Temer	Término do Programa GESPÚBLICA Decreto de 7 de março de 2017 que cria o Conselho Nacional para a Desburocratização.	Mudança na regra de aposentadoria.	
2019-atual (sem partido)	Jair Bolsonaro	Extinção do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 1 de janeiro de 2019, o qual foi anexado ao Ministério da Economia. Instituiu a política para modernizar a administração pública e cria o Fórum Nacional de Modernização do Estado, Decreto 10.609 de 2021 subordinado a uma Subsecretaria da Secretaria de Governo Federal. Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019-. Instituiu o SIORG – Sistema de Organização e Modernização Administrativa	Continuidade da Reforma trabalhista iniciada no Governo Michel Temer. Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal – Instrução Normativa nº 4/2018-SEGES-MP	Implantação do Programa + Brasil que trata do gerenciamento e prestação de contas das transferências de recursos da União para os Estados, Municípios e terceiro setor. Decreto 10.609/2021 Instituiu a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Nova lei de licitação pública federal. MPDG (1997) que dispõe sobre critérios de excelência para a governança e gestão de transferências de recursos da União, operacionalizadas por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Quadro 11 – Principais documentos Governo Federal – União e Distrito Federal

(continuação)

Principais eventos Distrito Federal (1)

Período anterior à CF/88 (1988)	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
1961-1990	Governos indicados de forma indireta pelo Presidente da República.	<p>Lei Federal 4.545/1964 foram criadas oito regiões administrativas, as quais compreendem áreas urbanas, áreas de expansão urbana e áreas rurais a serem aprovadas pelo Governo Local.</p> <p>Na aprovação da CF/88 (1988) foi prevista a realização da primeira eleição para governador do Distrito Federal em outubro de 1990.</p>	Não existia concursos para recrutamento. Não existia legislação de pessoal no âmbito do Distrito Federal.	<p>Lei 4.320/64 1964– Instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Foi ratificada pela CF/88 (1988). Esta Lei instituiu a Contabilidade Pública no Brasil.</p> <p>Importante salientar que o Decreto Lei 200/1967 estabeleceu o orçamento-programa no Brasil.</p>
1995-1998 Partido dos Trabalhadores	Cristovam Buarque	<p>Aprovação da LODF/93 (1993).</p> <p>Previsão da organização do Distrito Federal em Região Administrativa.</p> <p>Lei 408/1993 promoveu uma grande reestruturação administrativa.</p>	Alteração em direitos do servidor	1º Orçamento participativo
1991-1994 e 1999-2006 (PMDB)	Joaquim Roriz		<p>Uso do estatuto jurídico Previsto na Lei 8.112/1990 – aprova o Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas.</p> <p>Instituição de várias leis de transformação de cargos e de adaptação do DF como Poder Executivo Local</p>	<p>Implementação de Sistema SIGGO em 1993 a 2000, execução orçamentária, financeira e patrimonial do Distrito Federal local.</p> <p>Implementação do Sistema SIGO em 2001, planejamento, execução, orçamentária, financeira, contábil, de custo e patrimonial do Distrito Federal. Incluindo o Orçamento das Estatais.</p> <p>Orçamento-programa em 2002 nos termos da Legislação Federal.</p>
2007-2009 (DEM)	José Roberto Arruda	<p>Implantação do Modelo de Gestão para Resultados no DF, Decreto 27.691, de 06/02/2007.</p> <p>Redução de 38 para 16 secretarias do Governo, Divulgou medidas para diminuir o gasto público e restabelecer a legalidade, implantou o gabinete de gestão de integração do governo.</p> <p>Criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal.</p>	<p>Realizou a exoneração de 16.000 mil cargos comissionados.</p> <p>Decreto 31.453/2010 instituiu a política de capacitação e de desenvolvimento para os servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do DF.</p>	

Quadro 11– Principais documentos Governo Federal – União e Distrito Federal
(conclusão)

Principais eventos Distrito Federal (1)				
Período anterior à CF/88 (1998)	Geral	Organização	Pessoal	Finanças
2011-2014 (Partido dos Trabalhadores)	Agnelo Queiroz	Discussão da Lei da Participação Social e do Sistema. Realização de diversas conferências públicas distritais. Elaboração de Planejamento Estratégico 2011. Projeto Brasília 2060	Alteração nos Direitos do Trabalho. Aprovação da Lei do Regime Jurídico dos servidores do Distrito Federal.	Orçamento Participativo
2015-2018 (Partido da Socialista Brasileiro)	Rodrigo Rollemberg	Implantação do Selo Projeto Prioritário e Institui o Modelo de Gestão para Resultado do DF, o Sistema Gestão –DF	Decreto 29.914/2018 que institui a política de Gestão de Pessoas do Distrito Federal. Decreto 39.468/2018 Regulamenta a política de capacitação e de desenvolvimento para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.	
2019-atual	André Lara Clemente	Plano Estratégico 2019-2060. Decreto 39.736/19 (2019) Dispõe sobre a política de governança pública no âmbito da Administração Pública,		

Fonte: Presidência da República. (2021) e Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal. (2021)

Nota: Lei, Decreto, Normas e Atos administrativos do governo federal e do governo do distrito federal podem ser localizados no sítio eletrônico de legislação da União e do Distrito Federal. Elaborado pela Autora.

Os principais marcos legais da Reforma Administrativa da União e do DF identificados na pesquisa que apontam para a implementação da NGP e governança são descritos na Quadro 11, que apresenta: os governos políticos, suas principais legislações de reforma e modernização de forma que possibilita a análise de quantitativo de órgãos centrais e descentralizados conforme a política adotada.

Assim na gestão do governo Roriz, no seu 3º período de governo - 1999 a 2006, foram implementadas ações no DF mas o marco legal de modelo de gestão por resultados foi implementado no governo de Arruda, questões como redução da estrutura administrativa, maior descentralização de serviços com qualidade, foco na capacitação do gestor, controle de gastos são identificados como uma marca na política pública de reforma administrativa conforme se depreende do Quadro 11 acima.

No trabalho de Afonso e Prates (2007) foi identificado que vários órgãos no DF desempenham ações dentro de uma mesma *macro-atividade* (itálico do autor), ou seja é possível que uma mesma *macro-atividade* (itálico do autor) se desenvolva em um ou mais órgãos. Para os autores isso era um sério desafio, para o governo do DF em 2007, para desenvolver um modelo de gestão para resultados no DF de forma a otimizar os recursos públicos com foco no cidadão e não em si próprio.

Ainda, com relação às competências na prestação de serviços, verifica-se que decorre da existência de sobreposição na fase final de produção, o surgimento de muitas áreas cinzentas na elaboração dos processos internos dos órgãos, como exemplo, o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento e orçamento, tal crítica se faz em virtude da ativação do pressuposto da reforma de que os órgãos normativos são responsáveis pela formulação e que a implementação e a execução de políticas públicas sejam tratadas por suas unidades administrativas vinculadas.

O Quadro 12 são descritos os tipos de órgãos e suas descrições com o objetivo de evidenciar funções públicas e conseqüentemente os produtos entregues pelas mesmas à sociedade em 2020, cujo quantitativo já foi identificado (Tabela 3 cf), os quais compõem o Orçamento Geral do Distrito Federal: Fiscal, Seguridade e de Investimento.

Conforme verificamos, dada a descrição dos órgãos do setor público do DF, as prestações dos serviços públicos à população do DF são educação: nível básico ao universitário, saúde universal, assistência social integrada universal, transporte público local, energia (captação e distribuição), meio ambiente, segurança pública, defensoria pública, direitos do consumidor, turismo, cultura e esporte e lazer.

Quadro 12 – Descrição dos órgãos do governo do Distrito Federal - Brasil - por tipo
(continua)

Tipo	Descrição
Órgãos especiais	Procuradoria Geral do Distrito Federal
	Defensoria Pública do Distrito Federal
	Tribunal de Contas do Distrito Federal
	Câmara Legislativa do Distrito Federal
Secretarias	Casa Civil do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal
	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF
	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal
	Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
	Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal
	Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Juventude do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal
	Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL	
Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal	
Autarquia	Agência de Fiscalização do Distrito Federal
	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
	Departamento de Trânsito do Distrito Federal
	DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal
	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
	Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU
Autarquia regime especial	Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal
	Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF
	Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Distrito Federal – INAS
	Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV-DF
Empresa pública	Companhia de Desenvolvimento da Habitação do Distrito Federal
	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal
	Companhia Imobiliária de Brasília
	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
	Empresa Brasiliense de Turismo de Brasília – BRASÍLIATUR (extinta)
	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília

**Quadro 12 – Descrição dos órgãos do Governo do Distrito Federal – Brasil – por tipo
(conclusão)**

Tipo	Descrição
Sociedade de economia mista	Banco de Brasília S/A.
	Centrais de Abastecimento do Distrito Federal
	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
	Companhia Energética de Brasília
	DF Gestão de Ativos S/A

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal (2018). Elaborado pela autora.

4.2.1 Serviços entregues e gastos pelas RAs

As RAs são, como órgãos da administração direta, subordinadas a todas as normas que regem a administração pública do DF inclusive os previstos no âmbito dos dispositivos citados no Quadro 12. As RAs como unidades executoras não são responsáveis pela formulação de políticas estratégicas, cabendo a estas a implementação, a execução e a avaliação.

As principais atividades identificadas nos exercícios de 2006, 2009, e 2019 nas prestações de contas das RAs⁸ são: licenciamento de atividades econômicas; emissão de alvará de construção; manutenção das cidades; lazer e esporte; cultura; promoção e assistência social; administração de feiras e bancas. Importante destacar que essas atividades são destacadas nas prestações de contas das RAs como atividades não-orçamentárias, ou seja, não tiveram gastos contabilizados diretamente nos Programas previstos na execução orçamentária.

Para critério de análise de grau de eficácia e eficiência emitido pelo setor de controle interno do DF a gestão orçamentária das RAs é parte integrante da prestação de contas e desta forma deve ser evidenciado no presente trabalho.

A título de exemplo de gastos dos Programas de Gestão, de Cultura, de Esporte e Lazer e de Operação Especial⁹ realizados pelas RAs são apresentados nos Gráficos 1,2,3,4,5 e 6 Programa¹⁰ referentes ao ano de 2019 realizados pelas RAs por unidades de reais.

No Programa de Gestão, Gráfico 1, identificamos as despesas com gastos de pessoal, manutenção do órgão, manutenção de informática. As RAs que apresentaram maior gasto com a gestão foram Taguatinga, Ceilândia, Guará e Planaltina.

⁸Consultas realizadas nos Relatórios de Atividades das RAs, nos respectivos exercícios: 2006, 2009, 2014 e 2019. No sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2020).

⁹Importante destacar a existência do Programa de Operação Especial executado pelas RAs porque os mesmo tendo em vista seu conceito estabelecidos no MTO não apresenta resultados de entregas para a sociedade e os gastos com estrutura podem justificar o que os autores Afonso e Prates (2007) citaram como recursos voltados para si próprio.

¹⁰Programa é o instrumento de organização da ação governamental, que reflete a solução de problemas ou implementação de oportunidades identificadas em cada nível de governo. Conceito extraído do Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal (2010). Manual técnico de orçamento 2010 - Instruções para a elaboração da proposta orçamentária do Distrito Federal e de alterações orçamentárias.

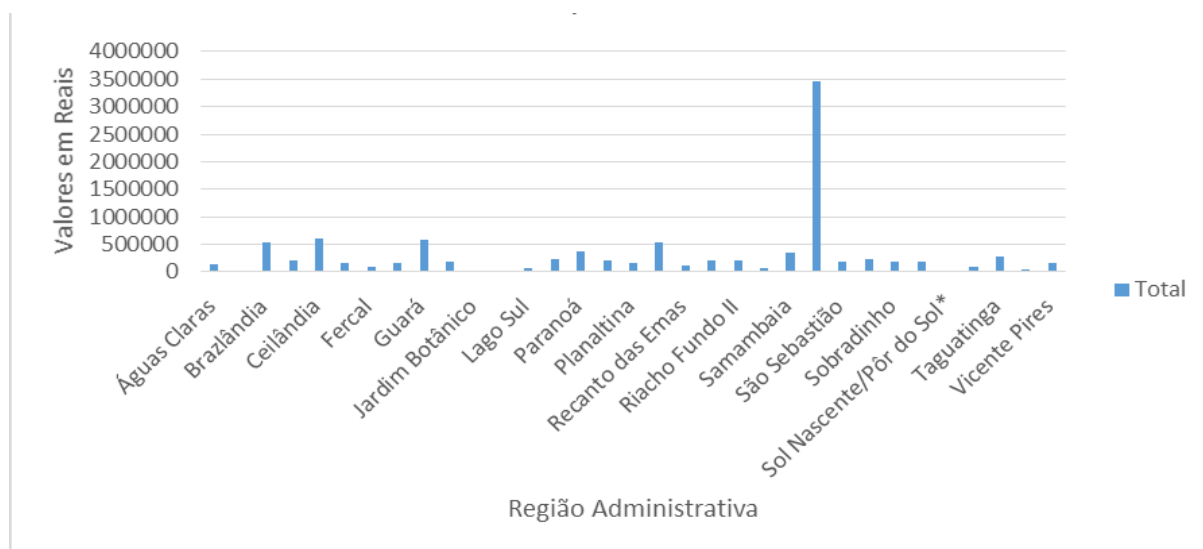
Gráfico 1 – Programa 6001 - gestão, manutenção e serviços ao Estado - desenvolvimento - despesa empenhada



Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela autora.

No Gráfico 2 é evidenciada a despesa com direitos humanos, vale salientar que as RAs, por meio de parceria com a Fundação Nacional do Preso e o Ministério da Justiça, utilizam a mão-de-obra de presidiários para realizar os diversos serviços de manutenção de infraestrutura nas suas regiões.

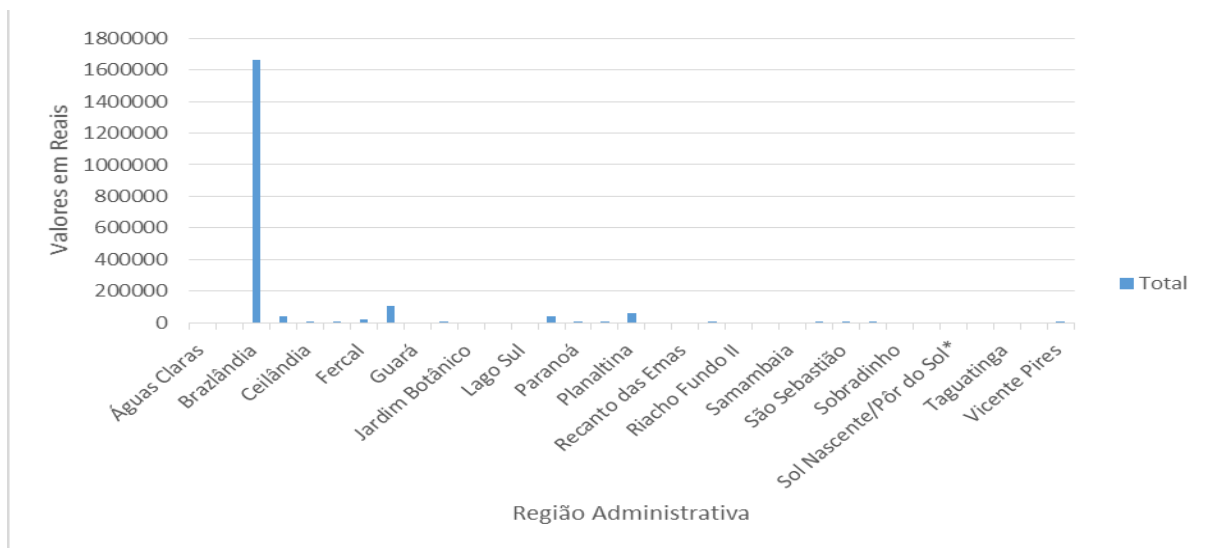
Gráfico 2 – Programa 6211 - direitos humanos e cidadania - despesa empenhada



Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela autora.

Outros Programas são de Gestão Cultural e de Esporte e Não Operacional, em que são pagas despesas com restituição e ressarcimento.

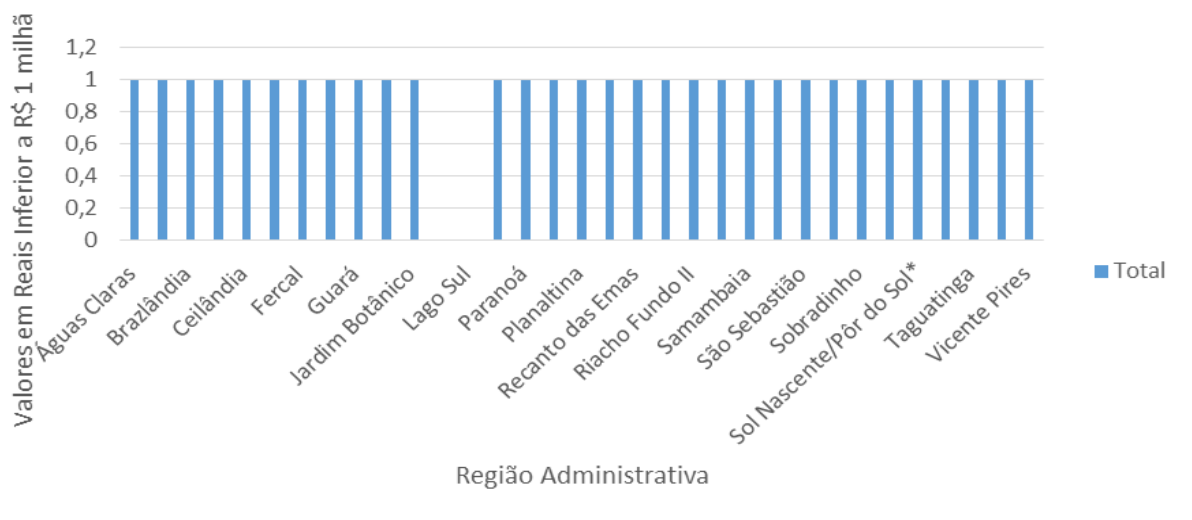
Gráfico 3 – Programa 6219 - capital cultural



Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela autora.

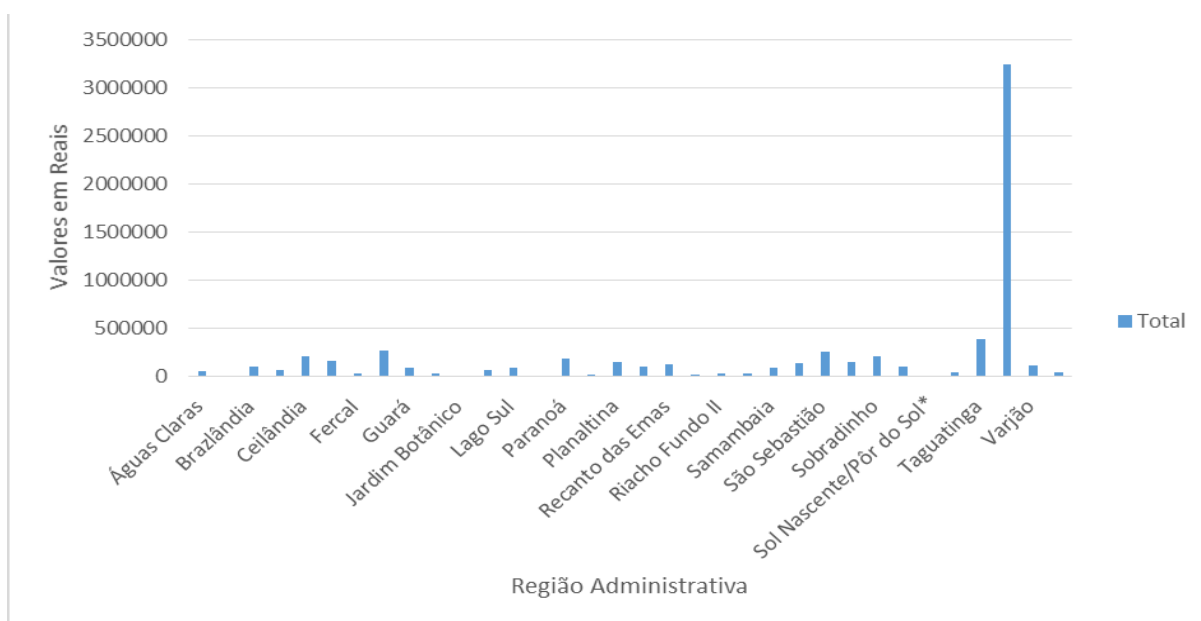
A promoção de atividades de cultura foram de baixa execução orçamentária em quase todas as RAs com exceção de Brazlândia, porém quando é realizada a avaliação de suas ações em cada ano é identificado um número maior de prestação desse serviço, o qual não fica evidenciado na execução orçamentária.

Gráfico 4 – Programa 6206 - cidade do esporte e lazer - despesa empenhada



Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela Autora.

Gráfico 5 – Programa 0001 - operação especial - despesa empenhada

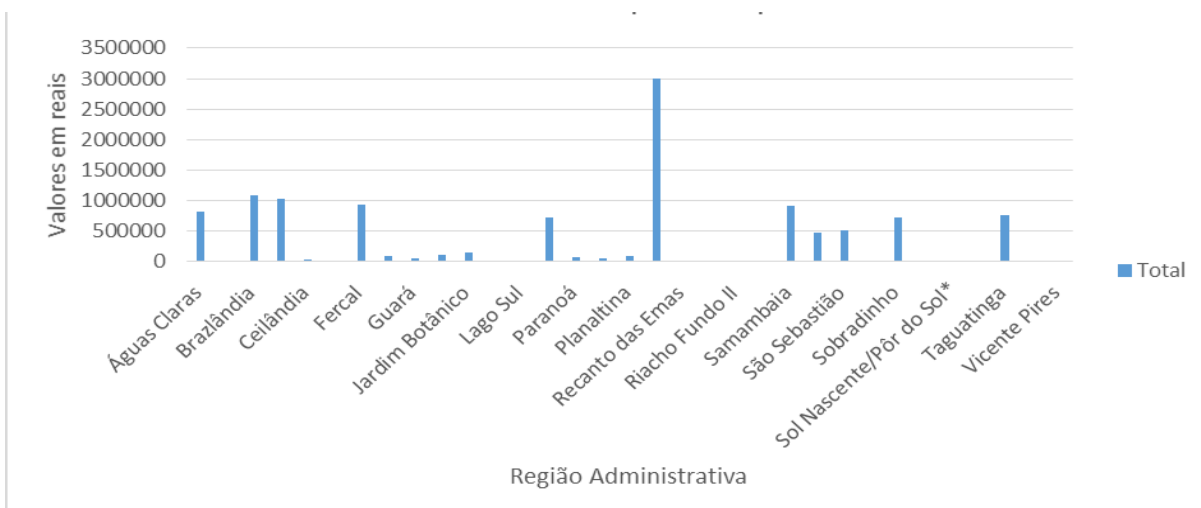


Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela autora.

A execução do Programa 0001 está vinculado a despesas de pessoal, são indenizações e restituições. Não há entrega de produtos à sociedade.

No Programa 6210 são previstas ações de manutenção das cidades, pequenos reparos de infraestrutura.

Gráfico 6 – Programa 6210 - infraestrutura e sustentabilidade sócioambiental - despesa empenhada



Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2019). Elaborado pela autora.

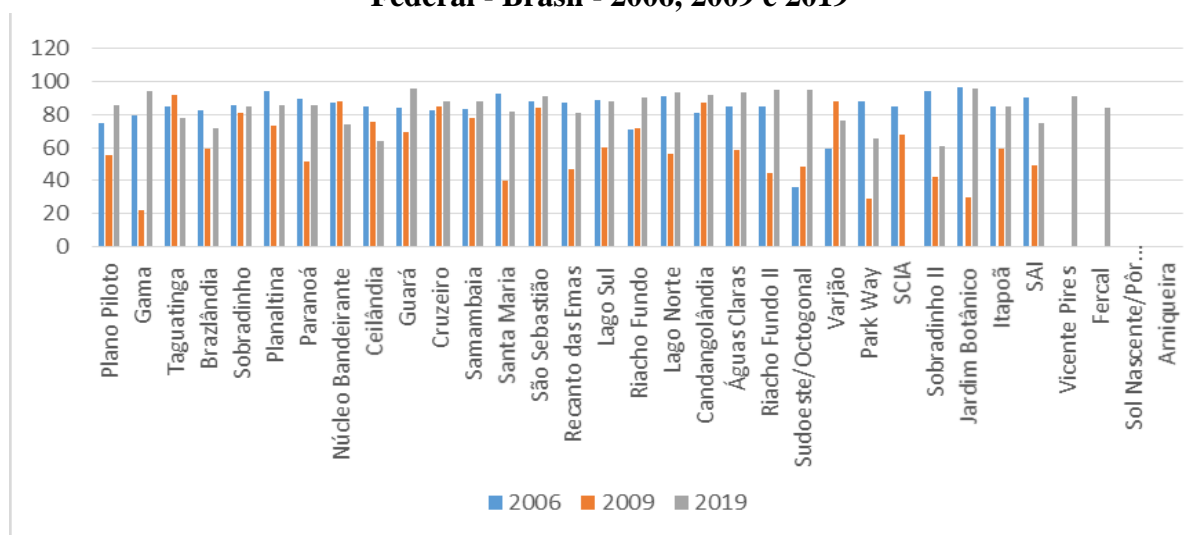
Verifica-se que as RAs apresentam um razoável grau de eficácia e eficiência na gestão orçamentária nos Programas de Gestão e de Lazer e Esporte, se for considerada a metodologia

de trabalho do setor de controle interno do DF que considera o percentual de despesa executado com a despesa prevista.

No Gráfico 7, verificamos os gastos previstos e o percentual de gastos realizados pelas RAs, nos exercícios de 2006, 2009 e 2019.

No ano de 2009, foi executado percentual abaixo dos períodos de 2006 e 2019. Isso pode ser justificado pelo rearranjo na execução da política das RAs em que estas, conforme orientação do governo Arruda, executariam pequenas obras de reforma de forma articulada com o setor empresarial de obras do Distrito Federal. Tudo de forma a viabilizar a elaboração de termos de referências e posterior contratações no mercado.

Gráfico 7 – Percentual de execução orçamentária - regiões administrativas - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009 e 2019



Fonte: Secretaria de Estado de Economia (2019). Elaborado pela autora.

Lembramos que esta tese, em virtude da reforma moderna ocorrida no Brasil em 1995, no âmbito da União, e no DF em 2006 (2º Governo Roriz), 2007 (Governo Arruda)¹¹, apresentará diagnóstico da gestão das RAs nos anos de 2006, 2009 e 2019.

Com base nos históricos presentes nos relatórios de atividades das RAs são identificadas diversas dificuldades dentre elas a elaboração de projetos de contratação de serviços. Isso pode ser uma outra justificativa para a baixa execução orçamentária no governo Arruda, em 2009.

Outra possibilidade de alteração no vetor de gasto pelas RAs instituída pelo governo Arruda e que pode ter alterado a série histórica dos gastos das RAs em 2009 foi o pacote de aumento nas despesas de investimento com foco em grandes obras de infraestrutura a partir da edição do Plano de Aceleração do Crescimento-PAC, de grande impacto em diversas RAs no

¹¹No Quadro 12, consta relação de todos os marcos legais dos governos do DF, no período de 1990 a 2020.

DF, fato este que pode ter levado o governo a realizar contingenciamento dos recursos das RAs.

4.3 A organização administrativa das RAs

As RAs constituem órgãos da administração direta do DF e estão subordinadas à Secretaria de Governo ou Casa Civil. Ao longo de trinta anos, suas competências e atribuições foram alteradas. À medida que o DF se organizava internamente com a ampliação dos serviços e necessidades de melhor distribuição das funções nos órgãos normativos, as RAs tiveram reduzido papel de implementação e execução das políticas públicas.

Até hoje as RAs não assinaram compromissos de resultado previstos no Decreto 27.691/07 (2007), de criação do modelo por gestão de resultados e não elaboração planejamento estratégico, bem como não mapearam seus processos.

A governança de parceria é extremamente importante nas Ras. Inclusive, no Relatório de Gestão de 2019, elas descrevem que, nas suas atividades de entrega de prestação de serviços, há muita colaboração, a parceria e a busca para apresentar o resultado eficaz e de valor, promovido juntamente aos órgãos internos do GDF e a com lideranças locais, empresários locais, artistas e organizações do terceiro setor e religiosas.

Tal assertiva (Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal [SEEC], 2020)¹² é destacada no Quadro 13, em que verificamos que, além da sensível redução no quantitativo de unidades orgânicas, como exemplo, analisamos a Região Administrativa de Brasília, em que as atribuições de política de ordenação urbana e de desenvolvimento econômico foram quase que extintas nas RAs em 2019, mas prevalecem unidades de fortalecimento da participação pública da comunidade local, nos programas de esporte e cultura e atividades de fiscalização de mobiliário público (feiras, quiosques).

¹²Relatório disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

Quadro 13 – Comparativo das unidades administrativas - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009 e 2019

(continua)

2006	2009	2019
ASSESSORIA DE ATENDIMENTO À COMUNIDADE	ADMINISTRAÇÃO DO PARQUE DA CIDADE	ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	ASSESSORIA DE ATENDIMENTO A COMUNIDADE	ASSESSORIA TÉCNICA
DIRETORIA DE OBRAS	ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E AÇÃO COMUNITÁRIA	ASSESSORIA TÉCNICA	COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
DIRETORIA DE SERVIÇOS	DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	COORDENAÇÃO DE LICENCIAMENTO, OBRAS E MANUTENÇÃO
DIRETORIA DE URBANISMO E PROJETOS	DIRETORIA DE OBRAS	DIRETORIA DE APROVAÇÃO E LICENCIAMENTO
DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E AÇÃO COMUNITÁRIA	DIRETORIA DE ARTICULAÇÃO
DIVISÃO REG DE EXAME APROVAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS	DIRETORIA DE SERVIÇOS	DIRETORIA DE DES. E ORDENAMENTO TERRITORIAL
DIVISÃO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	DIRETORIA DE URBANISMO E PROJETOS	DIRETORIA DE OBRAS
DIVISÃO REGIONAL DE DESPORTO LAZER E TURISMO	GABINETE	GABINETE
DIVISÃO REGIONAL DE OBRAS	GERÊNCIA DE AÇÃO SOCIAL	GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO REGIONAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS	GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO	GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
GABINETE	GERÊNCIA DE CULTURA E EDUCAÇÃO	GERÊNCIA DE ELABORAÇÃO/APROVAÇÃO DE PROJETOS
GERÊNCIA DA TELEBRASILIA VELHA	GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	GERÊNCIA DE EXECUÇÃO DE OBRAS
GERÊNCIA DE AÇÃO SOCIAL	GERÊNCIA DE ESPORTE, LAZER E TURISMO	GERÊNCIA DE GESTÃO DO TERRITÓRIO
GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO	GERÊNCIA DE EXAME, ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS	GERÊNCIA DE LICENC. DE OBRAS E ATIVIDADES ECONÔMICAS
GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DA TORRE DE TELEVISÃO	GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONOMICAS	GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO
GERÊNCIA DE ESPORTE, LAZER E TURISMO	GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE OBRAS	GERÊNCIA DE OÇAMENTO E FINANÇAS
GERÊNCIA DE EXAME, ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS	GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS	GERÊNCIA DE PESSOAS
GERÊNCIA DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONOMICAS	GERÊNCIA DE ORÇAMENTO,	JUNTA DO SERVIÇO MILITAR
GERÊNCIA DE LIC. DE OBRAS	GERÊNCIA DE ORÇAMENTO	NÚCLEO DE PROTOCOLO
GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS	GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO	NÚCLEO DE INFORMÁTICA
GERÊNCIA DE ORÇAMENTO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE	GERÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	NÚCLEO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO
GERÊNCIA DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTRATOS	GERÊNCIA DE URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL	OUVIDORIA

Quadro 13 – Comparativo das Unidades Administrativas – Região Administrativa do Plano Piloto – Distrito Federal – Brasil – 2006, 2009, 2019

(conclusão)

2006	2009	2019
GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO	JUNTA REGIONAL DO SERVIÇO MILITAR	
GERÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	NÚCLEO DE APOIO A FEIRAS E BANCAS DE JORNAL	
GERÊNCIA DE URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL	NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO	
JUNTA REGIONAL DO SERVIÇO MILITAR	NÚCLEO DE CADASTRO	
NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO	NÚCLEO DE COMANDO DE REPAROS	
NÚCLEO DE CADASTRO	NÚCLEO DE DIGITAÇÃO E PROCESSAMENTO DE DADOS	
NÚCLEO DE COMANDO DE REPAROS	NÚCLEO DE LICENCIAMENTO DE ATIV. ECONÔMICAS	
NÚCLEO DE DIGITAÇÃO E PROCESSAMENTO DE DADOS	NÚCLEO DE LICENCIAMENTO DE OBRAS	
NÚCLEO DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS	NÚCLEO DE MATERIAL, PATRIMÔNIO E PRÓPRIOS	
NÚCLEO DE LICENCIAMENTO DE OBRAS	NÚCLEO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	
NÚCLEO DE MATERIAL, PATRIMÔNIO E PRÓPRIOS	NÚCLEO DE PESSOAL	
NÚCLEO DE MODERNIZAÇÃO E INFORMÁTICA	NÚCLEO DE PROTOCOLO E ARQUIVO	
NÚCLEO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	NÚCLEO DE TOPOGRAFIA	
NÚCLEO DE PROTOCOLO E ARQUIVO	SUBADM. ÁREA CENTRAL	
NÚCLEO DE TOPOGRAFIA		
SEÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE PRÓPRIOS		
SEÇÃO DE BANCAS DE JORNAIS E REVISTAS		
SEÇÃO DE CADASTRO		
SEÇÃO DE CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS		
SEÇÃO DE CONSULTA PRÉVIA		
SEÇÃO DE EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO		
SEÇÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO		
SEÇÃO DE NUMERAÇÃO PREDIAL		
SEÇÃO DE OBRAS E REPAROS		
SEÇÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS		
SEÇÃO DE TRANSPORTE		
SERVIÇO DE ADM. DE FEIRAS		
SERVIÇO DE CÁLCULO		
SERVIÇO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS E DESENHO TÉCNICO		
SERVIÇO DE EXAME E APROVAÇÃO DE PROJETOS		
SERVIÇO DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS		
SERVIÇO DE LICENCIAMENTO DE OBRAS		
SERVIÇO DE TOPOGRAFIA		
SUBADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA VILA PLANALTO		

Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

Em relação ao Quadro 13, é importante perceber a estrutura e o arranjo institucional da RA de Brasília nos anos de 2006, 2009 e 2019, como exemplo. Nele se verifica que houve uma redução na verticalização organizacional quanto ao aspecto quantitativo que em 2006, o total de unidades orgânicas foi de 60 (sessenta), em 2009 de 38 (trinta e oito) unidades e 24 (vinte e quatro) unidades orgânicas.

Observa-se no Quadro 13, também, as áreas de competência da RA de Brasília, as quais possibilitam identificar a finalidade do Órgão, a citar: execução de obras; articulação social; urbanismo e desenvolvimento; serviços; licenciamento.

No item 4.2.1 é realizada análise de serviços prestados e gastos orçamentários por amostragem nos períodos de 2006, 2009 e 2019 que comparados com a descrição no parágrafo anterior verificamos uma forte correlação entre as estrutura administrativa com o desempenho de ações verificadas nos gastos das RAs.

Muitas vezes as estruturas administrativas das RAs são definidas por isomorfismo normativo sem observar estratégias e necessidades de desenvolvimento local do DF e os desafios específicos à cada governança, como exemplos, os requisitos de desenvolvimento apresentados no Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE e no Plano Diretor de cada RA.

4.4 Capital humano das RAs

Um componente doutrinário da nova gestão pública é a gestão profissional no setor público pois uma prestação de contas requer uma atribuição clara de responsabilidade pela ação, não pela difusão do poder. (Hood, 1991).

Em relação a este tema, pesquisamos, a título de demonstração, a Região Administrativa de Brasília nos períodos de 2006, 2009 e 2019, e construímos os Gráficos 8, 9, 10, 11, 12 e 13, com base nos dados do sistema de pessoal-SIGRE/DF, para verificar se foram promovidas alterações na distribuição de cargos a servidores do DF ou de cargo sem função bem como se há presença de cargos comissionados, o perfil de grau de instrução e distribuição dos servidores.

Gráfico 8 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil - 2006



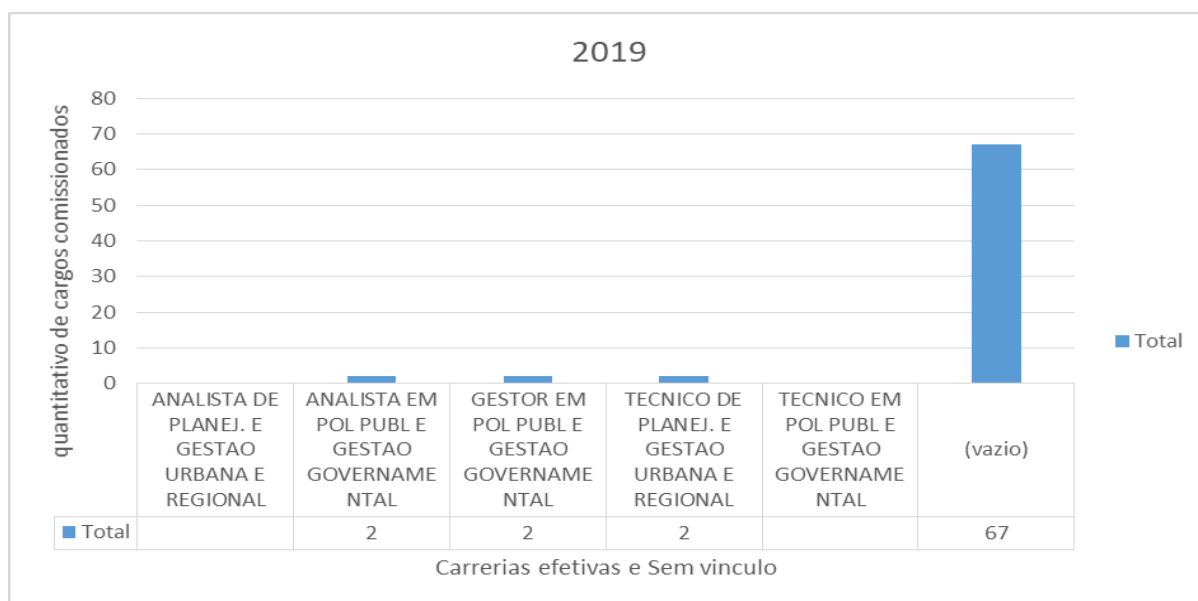
Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

Gráfico 9 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - 2009



Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

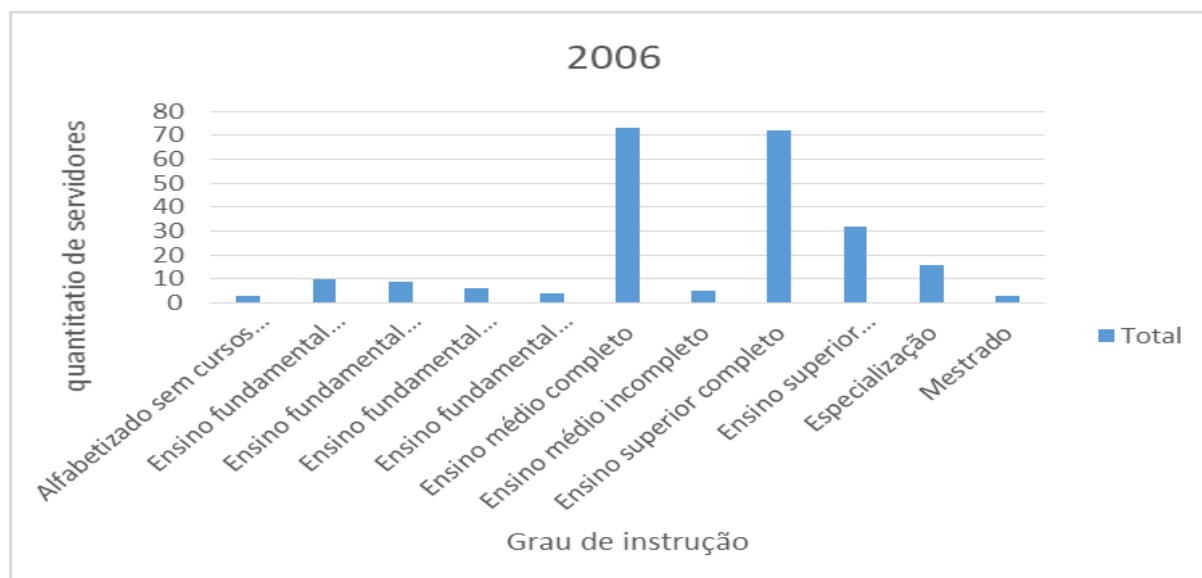
Gráfico 10 – Número de cargos comissionados ocupados por carreiras efetivas e sem vínculo - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2019



Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

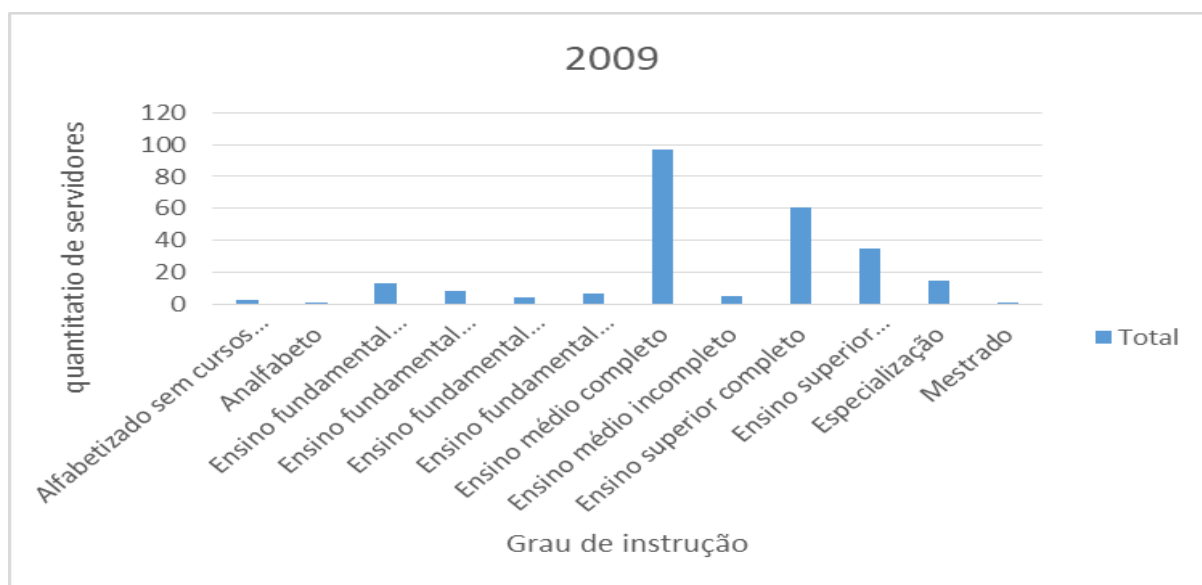
Nos Gráficos 11, 12 e 13, apresentamos a distribuição dos cargos por grau de instrução. Verifica-se a evolução do grau de instrução dos servidores lotados na RA de Brasília.

Gráfico 11 - Número de servidores por grau de instrução - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2006



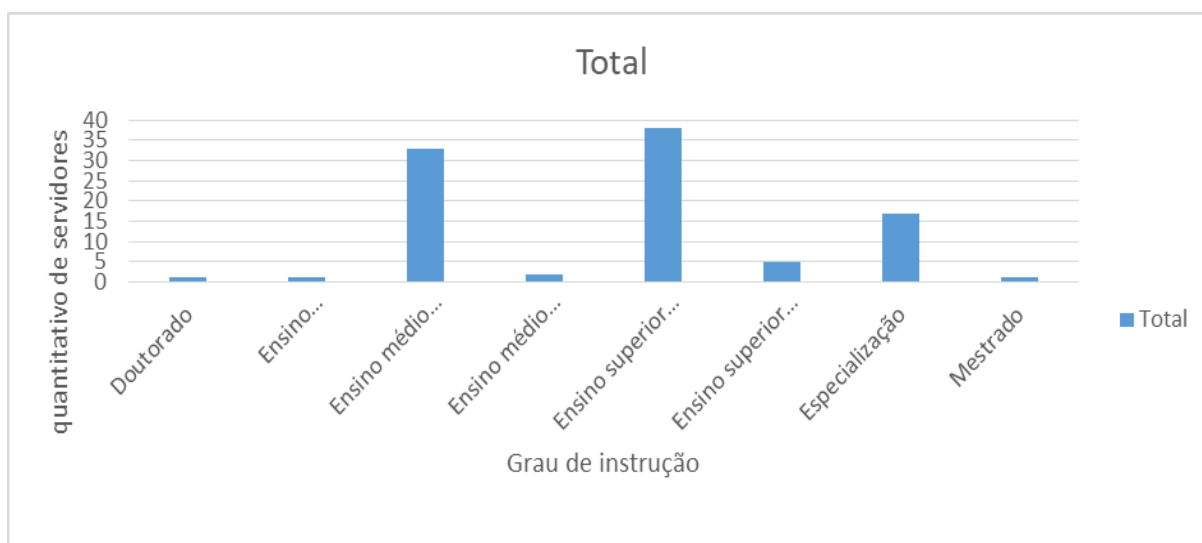
Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

Gráfico 12 - Número de servidores por grau de instrução na região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2009



Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

Gráfico 13 - Número de servidores por grau de instrução - região administrativa de Brasília - Distrito Federal - Brasil – 2019



Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas (2021). Elaborado pela Autora.

Tal análise possibilita identificar se há clima organizacional para a constituição de uma forte cultura organizacional como uma fortaleza à institucionalização da organização. Muitas RAs foram criadas na década de 1970, em 1990 e 2000, e duas recentemente. Em vários diagnósticos emitidos nos Relatórios de Atividades pelas RAs foram identificadas diversas

críticas pelos gestores à alta rotatividade de recursos humanos por prejudicar a fixação do aprendizado organizacional¹³.

Na Tabela 4, em relação a 2019, o número de servidores sem vínculo ainda é muito alto na gestão das RAs.

Tabela 4 – Demonstrativo da força de trabalho por região administrativa - Distrito Federal - Brasil - 2019

Região Administrativa	Atividade-meio (com cargo em comissão)	Atividade-fim (Com cargo em comissão)	Atividade-meio (Sem cargo em comissão)	Atividade-fim (Sem cargo em comissão)	Total
Plano Piloto	44	15	28	22	109
Gama	7	44	17	67	135
Taguatinga	34	34	33	67	168
Brazlândia	19	36	69	0	124
Sobradinho	20	25	17	20	82
Planaltina	19	43	11	22	95
Paranoá	27	13	9	33	82
Núcleo Bandeirante	25	11	25	31	92
Ceilândia	20	77	19	51	167
Guará	11	70	18	16	115
Cruzeiro	0	50	8	27	85
Samambaia	31	33	28	36	128
Santa Maria	55	0	34	25	114
São Sebastião	29	18	17	11	75
Recanto das Emas	45	10	23	13	91
Lago Sul	18	22	3	10	53
Riacho Fundo	51	0	35	0	86
Lago Norte	15	23	6	7	51
Candangolândia	23	19	11	22	75
Águas Claras	17	40	10	25	92
Riacho Fundo II	53	0	4	18	75
Sudoeste/Octogonal	0	36	4	9	49
Varjão	32	7	8	6	53
Park Way	22	17	3	14	56
SCIA	13	6	12	32	63
Sobradinho II	47	0	38	0	85
Jardim Botânico	22	25	11	9	67
Itapoã	17	23	3	11	54
SAI	25	10	6	0	41
Vicente Pires	22	23	10	15	70
Fercal	39	12	0	0	51
Sol Nascente/Pôr do Sol	0	0	0	0	0
Arniqueira	0	0	0	0	0
Total Geral das RAs	802	742	520	619	2683

Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2006, 2009, 2014 e 2019). Elaborada pela Autora.

Nota: Sinal convencional utilizado.

0 – órgão criado em 2020.

¹³No Relatório de Atividades das RAs, ano 2019, consta a data de criação, competência e avaliação da execução orçamentária, recursos humanos e diagnóstico de cada Região Administrativa.

Um fator importante também previsto nos modelos teóricos é a capacitação, conhecimento e habilidades dos servidores, principalmente a formação de lideranças para o contexto advindo da reforma da serviço público, com a presença, cada vez maior, de relacionamentos em redes com várias partes interessadas e ainda com o desafio de empreender gestão com eficiência e eficácia.

4.5 Medidas de desempenho

No período de nossa pesquisa 2006, 2009 e 2019 não identificamos a aprovação de missão e visão estratégica aprovados pelas RAs.

Tendo em vista a abordagem de alcance de metas, o gerenciamento por objetivos que é uma filosofia de gestão conhecida que visa avaliar uma organização e seus membros na corrida para alcançar seus objetivos específicos, Robbins (1987), no presente trabalho não há condições de verificar se foram cumpridas as metas institucionais.

4.6 Contratações públicas e parcerias

Nos Relatórios de Atividades das RAs referentes aos exercícios de 2006, 2009 e 2019 verificou-se a ausência de informações sobre quantitativo, tipo de serviços/fornecimento e modalidade licitação e valores realizados pelas RAs.

As RAs estão sujeitas às normas de licitação e contratações de empreitadas e podem celebrar parcerias com o terceiro setor.

Relações de parceria são citadas pelas RAs, porém, elas também não são demonstradas por grupo de ação, formato e valores.

4.7 Participação social como estratégia da organização em melhorar o uso de recursos

A governança com participação social é um instrumental conhecido com base na política pública na gestão territorial e urbanística pelo governo americano em 1960, conforme apresentado no Capítulo 1. Desde então, a literatura da gestão pública apresenta a adição de outras variáveis com perspectivas de atualizar os fenômenos de ação social e a ação pública.

No Brasil e no Distrito Federal, o método da participação social nos governos do Partido dos Trabalhadores de 2003 a 2014, respectivamente teve avanços no debate com a sociedade, mas, principalmente, com atores da gestão pública federal, estadual e distrital, tal assertiva se

baseia na consolidação da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial¹⁴.

O debate em torno da construção do modelo de governança com participação social teve várias etapas e formatos de apoio e discussão. Será apresentado na presente pesquisa o acúmulo de experiências sobre essa política no âmbito federal emitida pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA (2012).

4.7.1 Participação social no Brasil

A política pública de participação social na Administração Pública Federal, no período de 2003 a 2014, nos Governos Lula e Dilma, (ver Quadro 13), esteve presente na agenda governamental. Apresentaremos um pouco do acúmulo das várias ações de pesquisa feitas de forma a monitorar os avanços dos citados governos para o fortalecimento da participação social como método de governo.

O Instituto de Pesquisa Aplicada realizou vários estudos sobre o impacto das ações do cidadão nos diversos ambientes abertos: conferências, conselhos, participação pública, planejamento estratégico, definição de prioridades, avaliação e monitoramento do Plano Plurianual da União e os canais de participação social (fóruns, audiências públicas, conferências públicas e outros).

Os canais de participação social apresentam as seguintes características a partir da percepção do papel da função pública na administração, conforme Quadro 14.

Quadro 14 – Canais de participação social e suas características

Mecanismo	Características
Conselhos Administrativos	São fortemente associados aos argumentos de fiscalização e controle das políticas públicas setoriais
Conferências	São associadas ao papel de geração de debates públicos, legitimidade e transparência das ações do governo.
Audiências públicas, ouvidorias e reunião com grupo de interesse	São associados a um terceiro argumento relacionado ao provimento de informações que permitem reavaliar os rumos da política, ou seja permitem fazer correções em projetos, em planos, em metodologias, em estimativas, quando a política já está em curso.

Fonte: IPEA (2012). Elaborado pela autora.

¹⁴1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial. 2012. Controladoria-Geral da União (CGU) e Secretaria – Geral da Presidência da República (SG).

Fruto da avaliação da interface entre os diversos meios de participação social e ações de avanço nos espaços de governança nos órgãos federais são apresentados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada nos espaços de diálogo socioestatal.

- ✓ Crescimento relevante em termos do número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal.

- ✓ Além do aumento quantitativo da utilização de meios de interação com a sociedade, verifica-se também uma diversificação dos seus formatos. O crescimento do diálogo se deu tanto nos formatos mais institucionalizados, como os conselhos, as conferências e as ouvidorias que, muitas vezes possuem registro normativo da sua existência e de suas modificações, quanto nos formatos mais episódicos e menos formalizados como audiências públicas, consultas públicas, ou reuniões com grupos de interesse, que designa uma série de outros formatos como grupos de trabalho, comitês e mesas de negociação.

- ✓ O mapeamento das interfaces socioestatais mostra também que os diferentes tipos de interações não se distribuem de forma homogênea entre as áreas de políticas públicas, o que tem duas implicações. Primeiro, é muito mais visível a existência de mais formas de interação, e de interfaces mais inclusivas e periódicas nos programas da área social do que nos das áreas de infraestrutura e de política econômica e segundo talvez a dificuldade em promover arranjos participativos pelos técnicos das áreas de infraestrutura.

- ✓ A percepção dos gestores sobre os papéis desempenhados e a contribuição das interfaces para a gestão dos programas.

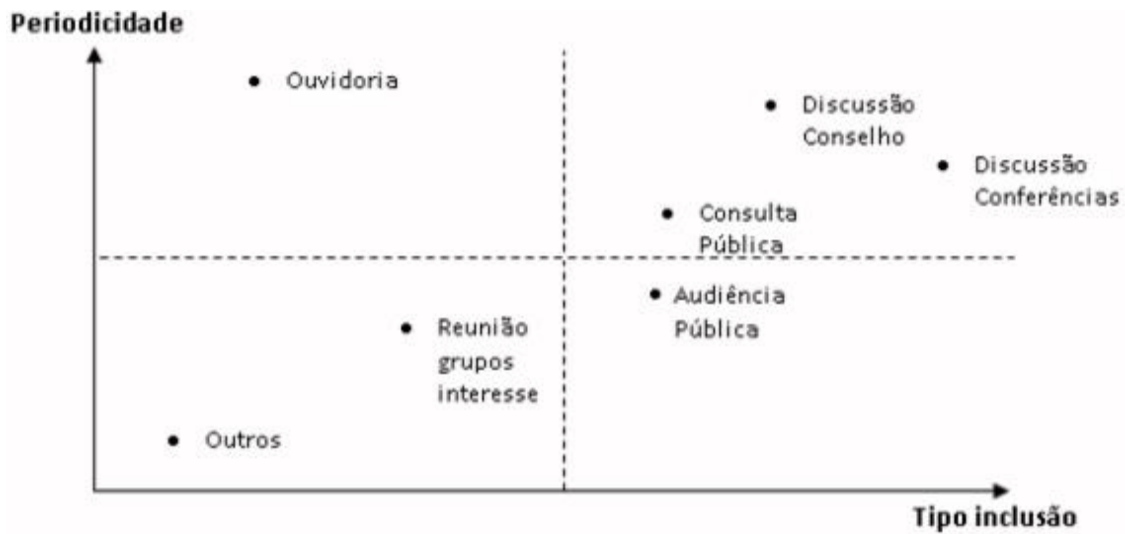
Em virtude do formato de alguns mecanismos de participação e de sua periodicidade, no documento do Instituto de Pesquisa Aplicada (2012) destacam que, como os conselhos, em que há reuniões periodicamente, a cada dois ou três meses, ou as conferências, que são realizadas a cada dois ou três anos, ocorre, nesses casos, a abertura de uma participação mais coletivizada, em que associação, sindicatos e movimentos sociais são chamados a participar. Há, ainda, canais abertos para que os cidadãos não organizados vocalizem as suas demandas, como as ouvidorias.

Por outro lado, existem espaços que ocorrem de forma mais episódica, com atores sociais restritos, como as reuniões com grupos de interesse que, em geral, envolvem atores que são convidados pelo governo para alguma discussão específica. A pesquisa, também, revelou que essa diversidade se expressa, sistematicamente, ao longo dos anos. Durante a última década, programas mobilizaram todas essas interfaces acima relatadas, demonstrando que não há

predominância de algumas formas de interação em detrimento de outras, mas sim a consolidação da diversidade de formas de interação entre Estado e sociedade (IPEA, 2012).

Os tipos e as classificações das interfaces socioestatais foram apresentadas num plano espacial de associação entre as classes temáticas e interfaces socioestatais conforme Figura 4 (IPEA, 2012).

Figura 4 – Tipos e classificação das interfaces socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida



Fonte: IPEA (2012).

Quanto à viabilização de programas por tipo de políticas e interfaces, no estudo do IPEA, (2012) foi identificado que, nos programas de área temática, a citar a de infraestrutura e, também, em grande medida, de desenvolvimento econômico, há menos mobilização das interfaces. Estes são, em geral, aquelas menos institucionalizadas, são mais episódicas, e não proporcionam grandes oportunidades para o debate público. Talvez, as áreas econômicas sintam mais dificuldades para criarem conselhos e realizarem conferências, preferindo as consultas públicas, audiências públicas e reuniões com grupos de interesses. Dessa forma, conferências e conselhos aparentam ser instituições mais adaptadas às áreas de política social.

Tabela 5 – Percentual de utilização dos diferentes tipos de canais em distintas áreas temáticas de políticas públicas

	Ouvidoria	Audiência Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	
Infraestrutura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desenvolvimento econômico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Proteção e Promoção Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Meio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: IPEA (2012).

Em suas conclusões, os Autores Pires e Vaz (2012) identificaram limites e impasses e oportunidades à política de participação social, inclusive com avanços muito bons no período de 2002 a 2010, de forma a fortalecer um sistema de participação social potencializando as frentes de diálogo, o debate do interesse público e da tomada de decisão. Ver Quadro 15.

Quadro 15 – Oportunidades e desafios nas interfaces da participação social e nas políticas públicas

Oportunidades	Desafios
<p>Há uma diversidade de forças de atuação (Figura 18) que sugere algo como uma ecologia das relações entre Estado e sociedade, como um ecossistema onde há nichos nos quais certos processos lhes são familiares.</p> <p>Esses processos desempenham funções diferentes em cada lugar que ocupam, formando uma visão sistêmica e um potencial de complementaridade. Potencializar as diferentes funções e a complementaridade entre as instituições participativas poderia ser a principal finalidade de um sistema de participação social.</p> <p>O esforço consistiria em transformar essa ecologia em um sistema, que organize essa multiplicidade de espaços em algo com uma conexão mais instrumental e com propósitos mais coerentes às funções atribuídas a cada espaço.</p>	<p>Um desses desafios é a articulação e coordenação dos canais de diálogos, promovendo a complementaridade entre os tipos de interação. Os problemas referentes a essa questão são vários, sendo percebida, inclusive, sobreposição de espaços e esforços duplicados. É possível até mesmo afirmar que há certa concorrência entre essas instâncias. Um ator, quando não consegue a vocalização em um espaço de diálogo, busca se inserir em outro espaço. Esse fato faz com que exista grande quantidade de espaços que não são considerados efetivos e, por isso, não são considerados legítimos por seus interlocutores.</p> <p>Os variados espaços têm competências formais e capacidades institucionais muito heterogêneas, por isso, a ideia de um sistema poderia contribuir para o processo de fortalecimento das instâncias de participação ainda frágeis. Nesse sentido, é necessário construir capacidades para que essas instâncias participativas possam responder às demandas que lhes são apresentadas, com uma visão mais transversal, visto que toda essa ecologia hoje existente é marcada por forte fragmentação setorial. Esse é um dos grandes desafios para viabilizar um processo participativo para a discussão de um planejamento mais amplo.</p>

Fonte: IPEA (2012). Elaborado pela autora.

O papel das instituições participativas e o planejamento plurianual da União foi estudado por Pires e Vaz (2012). E, nesse aspecto, é importante salientar a importância da

percepção dessas instituições enquanto espaço de tomada de decisão e, principalmente, de autoridade nas definições e ou estratégias de políticas públicas.

Nesse contexto, o estudo do IPEA (2012) reforça o desenvolvimeno de um sistema de participação social. No Quadro 16, apresentam-se as virtudes e limites de um sistema de participação social.

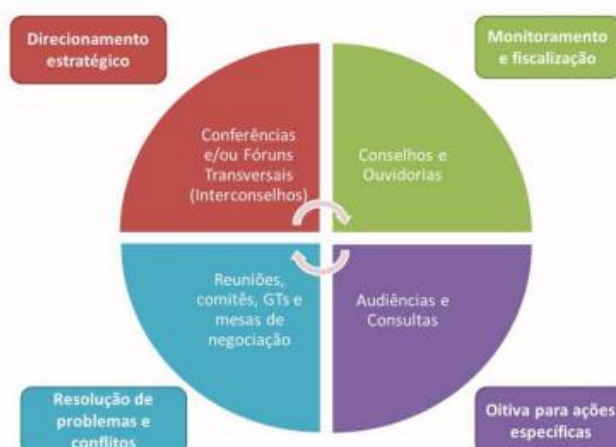
Quadro 16 - Virtudes e limites de um sistema de participação social

Virtudes	Limites e desafios
<p>Ser um sistema que consiga ser, ao mesmo tempo, flexível e organizado. Flexível para não enrijecer nem reduzir as competências, objetivos e papéis dessas instâncias a nenhuma finalidade específica dada por algum governo ou política em questão.</p> <p>Esses espaços continuariam mantendo sua capacidade de definir os seus próprios rumos e objetivos. Contudo, eles seriam articulados em um fluxo. Esses fluxos diriam respeito a objetivos e funções específicas que poderiam ser variados.</p>	<p>Enrijecer o papel das instâncias participativas e as suas relações com o governo e entre si. Há, claramente, um dilema entre a criação desse sistema, e a manutenção de um grau de flexibilidade que é necessário para que os canais de diálogo sejam sempre espaços de inovação, de provocação, e fonte de novos insumos e informações para as políticas.</p>

Fonte: IPEA (2012). Elaborada pela autora.

O fluxo dos sistemas de participação social, citado pelos Autores Pires e Vaz (2012), é proposto na Figura 4. Nele constam quatro dimensões de ações públicas que podem ser a melhor decisão de governança pelas instituições: Conselhos e Ouvidores, Audiências e Consultas, Reuniões e GTs, Conferências e Fóruns, que são o monitoramento e fiscalização; oitivas para ações; resolução de problemas e conflitos e o direcionamento estratégico respectivamente.

Figura 5 – Proposta de integração das instituições participativas



Fonte: IPEA (2012).

Aos poucos, a partir de 2016, com o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Roussef, a política de participação social na administração pública federal foi sendo rejeitada e, por fim, em abril de 2019, foi revogada na sua totalidade.

Vale ressaltar que, ainda, ao final do Governo Dilma, o Congresso Nacional suspendeu o Decreto Federal 8.243/14 (Bezerra & Baron, 2017). Muitas discussões ocorreram sobre a constitucionalidade do processo de aprovação do Decreto. Para Menezes (2016) detalha, na sua pesquisa, os discursos à época pelos deputados e governo, que é importante resgatar.

[...] No entendimento de Caiado, o decreto contraria a Constituição ao permitir que essas iniciativas do Poder Executivo dependam do aval de ‘representantes dos cidadãos’ indicados, que não teriam legitimidade, portanto, para fazê-lo” (SENADO, 2015a, como citado por Menezes, 2016, p. 107).

A matéria está pronta para a pauta na Comissão e, após votação do relatório na CCJ, deverá ser submetida a votação no Plenário. Porém, em novembro de 2015, foi retirada da pauta da CCJ (SENADO, 2016b, como citado por Menezes, 2016, p. 108).

Tentando reverter este quadro, no dia seguinte à aprovação do PDS na Câmara, foi apresentado, nesta Casa Legislativa, o PL N° 8.048/14142 que retoma o Decreto N°8.243/2014. O PL está tramitando na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e foi retirado de pauta, em 15 de junho de 2016 (CÂMARA, 2014b, como citado por Menezes, 2016, p. 108).

A proposta tramita em caráter conclusivo e será analisada pelas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e de Constituição e Justiça e de Cidadania” (CÂMARA, 2015b, como citado por Menezes, 2016, p. 108).

Paralelamente a isso, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS) N°309/2014143 (SENADO, 2014c, como citado por 2016, p. 108), que “reproduz o teor do decreto presidencial (Decreto nr. 8.243/2014), reafirmando a importância das instâncias de participação popular, como os conselhos sociais, na gestão de políticas públicas” (SENADO, 2015c, como citado por Menezes, 2016, p. 108). Porém, “não prevê a criação de comitê governamental para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência na implementação da PNPS, conforme consta do decreto” (SENADO, 2015c, como citado por Menezes, 2016, p). O PLS está tramitando na CCJ do Senado, aguardo a manifestação do relator144.

Ao tramitar como PL, a matéria pode receber contribuições dos Deputados e Senadores, contrapondo o argumento dos parlamentares favoráveis ao PDS, de que o Decreto é inconstitucional por seu texto não ter sido apreciado pelo Congresso.

A Política Nacional de Participação Social definirá os objetivos que afetarão a gestão governamental como um todo, explicitando os princípios e diretrizes a serem observados pelo Sistema Nacional de Participação Social. A Política Nacional estabelece o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação. Diretamente, estará voltada ao governo federal (administração pública direta e indireta), mas indiretamente (por fomento e articulação) pretende alcançar estados, municípios, entidades e movimentos sociais que, no âmbito de sua autonomia, optarem em integrar o Sistema Nacional (SG/PR, 2014e, como citado por Menezes, 2016, p. 108).

O Poder Executivo Federal avalia que a polêmica gerada com o lançamento da PNPS foi positiva por “politizar o debate sobre a participação, num momento crucial da vida política brasileira” (SG/PR, 2014g, p. 129, como citado por Menezes, 2016, p. 109)

4.5.2 Participação social nas RAs

A participação social como método de governo, no âmbito do Distrito Federal esteve na Agenda do Governo de Agnelo Queiroz (2011 a 2014), do Partido dos Trabalhadores, e se constituiu como um espelhamento e porque não dizer de uma política pública transversal como ação fortalecedora de avanços da transparência e da gestão pública entre o governo federal e o Distrito Federal.

No âmbito do Poder Executivo Distrital, foi criada na Secretaria de Governo, a Coordenadoria de Participação Social e a Coordenadoria da Cidades, órgãos responsáveis pela articulação da participação social e da articulação das RAs, respectivamente.

No Relatório de Gestão, da Secretaria de Governo, referente ao exercício de 2014 (ano de término do Governo Agnelo Queiroz foi verifica-se ações de desenvolvimento de marcos legais para a gestão com foco na participação social, porém não identificamos avaliação da política pública como marco de governança no âmbito do Distrito Federal. São citados estudos e elaboração de minutas de lei para a criação do sistema de participação social, conselhos administrativos, manual de conferências, fortalecimento de fóruns e de observatórios de forma a estruturar a política pública mas não foram implementados pelo Governo.

Outra questão importante extraída do Relatório de Gestão, da Secretaria de Governo, em 2014 foi a execução do Orçamento Participativo pelas RAs, porém não consta avaliação, métodos de escolha, valores aprovados e avaliação da política no âmbito das RAs.

Porém, foi identificado na análise dos Relatórios de Gestão das seguintes RAs: Brasília, São Sebastião e Riacho Fundo II garantias do debate com a priorização dos gastos públicos pela população.

2ª Parte – Hipótese de Trabalho

Capítulo 5 Problemática inicial, hipótese de trabalho, a escolha do método de participação social governança política

Neste Capítulo, abordaremos o problema e a metodologia de pesquisa concernente o objetivo do estudo de importante relevância para a sociedade local de cada RA. O momento sempre é instigador, pois, considerando-se que a administração pública local está em fase de institucionalização, mudanças políticas importantes a cada processo eleitoral e, concomitante, com a evolução regional, federal e internacional que age na perspectiva de todos os atores envolvidos na governança local são promovidas.

5.1 Problemática inicial

Nossa hipótese geral fundamenta-se no processo investigativo de base empírica. Cujos conceitos e modelos advêm de uma revisão de literatura realizada nos eventos da reforma administrativa pública, da governança pública e da participação social na administração pública das Regiões Administrativas do Distrito Federal, Brasil.

Importa avaliar a *performance* da governança, seus valores e princípios na tomada de decisão dos agentes locais frente aos grandes desafios com os quais a gestão pública e a liderança local se deparam.

As Regiões Administrativas, ao todo, são trinta e três, apresentam responsabilidades de desenvolvimento local e redução de desigualdades e, em breve, o processo de escolha do administrador local será realizado de forma direta pela comunidade local.

A concepção de uma representatividade legítima e o potencial de aumentar o controle e a participação política pela sociedade local pode justificar a constituição da nova forma de escolha do Administrador, porém **acredita-se** que apenas essa reforma não resultará, substancialmente, em alteração na forma e no resultado de uma melhor gestão pelas Regiões Administrativas-RAs e que, para obter melhores resultados das políticas públicas, será necessário avançar na mudança da governança em cada RA.

É necessário perceber quais fenômenos interferem/contribuem para o atingimento dos resultados e valores na prestação dos serviços públicos que podem ser garantidores de uma governança sustentável.

O conhecimento advindo demonstrará que as RAs ficaram ao longo dos quinze anos excluídas das reformas administrativas baseadas na NPG, e por isso podemos afirmar que seus desempenhos são de baixa eficiência? Existe maturidade na governança das RAs potenciadora

que dá rumo a novas perspectivas de boa governança pública? É possível a construção de indicador de governança política, com base no método de participação social para as RAs?

Essas perguntas são partes integrantes da problemática inicial

Para explorar a problemática esta pesquisa investigou os cenários de reforma administrativa nos principais países precursores da Nova Gestão Pública, do Novo Serviço Público, da Nova Governança Pública, a reforma administrativa brasileira moderna no âmbito do Governo Federal brasileiro, na década de 1990 e até hoje e por fim no Governo do Distrito Federal, no período de 2005 até 2019.

O entendimento de conceitos de governança, governança pública, tomada de decisão, métodos de participação social, papéis de agentes públicos, lideranças e cidadão foram analisados na perspectiva da administração pública moderna.

A gestão pública local no período de 2005 a 2019 foi analisada com foco nas dimensões dos principais processos internos: estrutura, recursos, gastos e recursos humanos das Regiões Administrativa.

5.2 A escolha do método de participação social como governança política

Os objetivos reais das RAs são destacado no Quadro 13, são eles: elaboração de projetos de obras, licenciamento de construção, emissão de alvarás de construção, manutenção das RAs, promoção social, promoção de cultura, promoção de esporte e lazer e administração de feira. São as atividades finalísticas das RAs.

De acordo com Robbins (1987) os critérios de eficácia organizacional às vezes são contraditórios. Existem hoje múltiplos critérios em que diferentes funções organizacionais devem ser avaliadas usando características diferentes e que deve se considerar os meios (processo) e os fins (resultados)

A medição de uma boa governança a partir do método de participação social verificará se as entregas realizadas pelas RAs no período do governo de 2014, que teve como principal agenda de política pública nas RAs uma governança com participação social, apresentou um aumento no quantitativo das entregas a partir de uma colialização mais ampla quanto à alocação e decisão de produtos públicos que conforme a teoria possibilitam maior eficiência e transparência na avaliação dos resultados das entregas realizadas em cada RA em comparação aos outros exercícios, a citar: 2006, 2009 e 2019.

5.3 Hipótese de trabalho

Em virtude da constatação do reduzido fomento da reforma administrativa no âmbito local, especificamente no universo das RAs e da percepção por essa pesquisadora de que nos dois últimos governos após análise dos marcos legais apresentados no Quadro 11 que pouco se avançou na adoção dos princípios, valores e visões baseados nos movimentos de reforma na gestão pública frente ao robusto embasamento empírico baseado na literatura de governança pública e participação social.

Tudo ratificado por uma leitura apurada do Relatório de Atividades das RAs, no período de 2006, 2009, 2014 e 2019, e a urgência do tema de governança de excelência e por fim o cenário de eleição direta para a escolha do administrador regional, essa pesquisa tenta responder se é possível medir a governança nas Regiões Administrativas no DF.

Ademais, a percepção de contínua mudança nas estruturas de governança das Regiões Administrativas verificadas ao longo do período de 2006, 2009, 2014 a 2019 (ver Quadro 13) e o contínuo “esvaziamento” de suas competências, e cada vez mais forte o seu papel de potencializar a representatividade do poder executivo no âmbito local e dos demais representantes de outros órgãos do DF na consecução de seus problemas e programas públicos nos interessa perceber a governança por consensos com base no método de participação cidadã.

A intermediação do diálogo pelo administrador local nos faz pensar que a governança política com base na participação social é o principal ponto forte a ser desenvolvido pelos Administradores Locais. É o que veremos nesse estudo.

A presente investigação constitui-se num importante contributo aos movimentos de reforma na gestão pública local do Governo do Distrito Federal especificamente das RAs. Assim, tendo em conta a problemática e a opção de análise de dados com base nos Relatórios de Atividades de 2006, 2009, 2014 e 2019, definimos a seguinte hipótese geral de trabalho:

H1: “A participação social para as RAs como método de governo contribui para uma boa governança pública nas RAs?”

3ª Parte – Parte Empírica

Capítulo 6 Âmbito e design do estudo

Para comprovar a hipótese foram tabuladas as atividades finalísticas executadas pela Ras nos exercícios de 2006, 2009, 2014 e 2019.

A performance da execução das atividades finalísticas em função do quantitativo da força de trabalho classificadas pelas Ras como finalísticas e por fim para testar a hipótese principal será aferida o grau de entregas realizadas em 2014 em relação aos períodos de 2006, 2009 e 2019.

6.1 Processo de Amostragem

Serão analisadas a governança das trinta e três Regiões Administrativas do DF executada nas atividades: licenciamento de atividades econômicas; emissões de alvará de construção; manutenção das RAs; promoção de eventos públicos, promoção de lazer e esporte; promoção de eventos culturais; promoção de assistência social e administração de feiras e bancas descritas nos exercícios de 2006, 2009, 2014 e 2019 pelas RAs.

É importante destacar que as tarefas executadas nas atividades são importantes para identificar o grau de constância ou seja se a atividade tem um formato continuado de produção, entrega e novamente produção de serviços pelas RAs ou se são atividades vinculadas à contraprestação por serviço prestado pelas RAs, são geradoras de pagamento de taxas e ou de preços públicos.

Por fim, no conceito de atividade finalística previsto na declaração de Força de Trabalho pelas RAs são computadas o quantitativo de servidores que desempenham tarefas exclusivamente nas áreas finalísticas das RAs.

São computadas como atividade meio o quantitativo de servidores lotadas na seções de administração, serviços predial, contabilidade, gabinete, jurídico e etc., desta forma, não serão tratadas no teste.

6.2 Instrumento de Observação

Dada a dificuldade de realização de pesquisa presencial e também da não autorização de entrevista com o administradores das RAs e dos administradores públicos de segundo escalão no âmbito do Distrito Federal, bem como o recebimento de dados financeiros e

contratuais dos órgãos locais esta pesquisadora optou por trabalhar com os Relatórios de Atividades das RAS nos períodos de 2006, 2009, 2014 e 2019.

6.3 Design de Investigação

Para a definição das variáveis foi realizada a tabulação das tarefas vinculadas aos objetivos das RAs apresentadas abaixo. As tarefas são descritas nos Relatórios de Atividades das RAs nos exercícios de 2006, 2009, 2014 e 2019.

São sete atividades: licenciamento de atividades econômicas, emissão de alvará de construção, manutenção das RAs (serviços de urbanização, ajardinamento, pequenas obras, manutenção de equipamentos públicos, substituição de lâmpadas e postes abalroados), eventos de lazer e esporte, promoção de eventos de cultura, promoção e assistência social e administração de feiras e bancas e suas tarefas em torno de 55 (cinquenta e cinco).

Quadro 17 - Relação de tarefas executadas por atividade - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009, 2014 e 2019

(continua)

Atividades	Tarefas
Licenciamento de atividades econômicas	Licenciamento de atividades econômicas (comercial e industrial- setor urbano e rural) (unid); Licenciamento de atividades econômicos (eventos esporádicos) (unid);
Emissão de alvará de construção	Residencial unifamiliar/coletiva (m2) e (unid); Industrial (m2) e (unid); Comercial (m2) e (unid); Institucional Público (m2) e (unid); Institucional Privado (m2) e (unid);
Manutenção das RAs	Operação tapa buraco (m3); Confecção de quebramolas (unid); Desobstrução de bocas de lobo (unid); Reposição de tampas de PV e boca de lobo (unid); Reforma de equipamentos públicos (m2) Transporte de material apreendido (viagem); Capina, varrição e rastelagem; Remoção de entulhos (m3); Reposição de meios-fios (m); Serviços de terraplanagem (m2); Roçagem mecânica (m2) Serviços de roçagem manual (m2) Serviços de roçagem mecânica (m2); Construção de muros e alambrados (m2) Limpeza de calhas de concreto de águas pluviais (unid); Poda de árvores (unid); Implantação de redes de águas pluviais; Replanteio de mudas de árvores (unid); Retirada de faixas;

Quadro 17 – Relação de tarefas executadas por atividade – todas as regiões administrativas - Distrito Federal - Brasil - 2006, 2009, 2014 e 2019

(conclusão)

Manutenção das RAs	Retirada de galhos, madeiras; Recapeamento asfáltico (m2); Recuperação de containes (unid); Recuperação de lixeiras (unid); Serviços elétricos (unid); Manutenção de quadras de esporte (unid); Manutenção de quadras de areia (unid); Construção de rampas de acesso (m2); Pavimentação asfáltica (m2); Construção de escada (m2); Construção de boca de lobo (m2); Encascalhamento (km);
Eventos públicos de lazer e esporte	Eventos de lazer (unid) e (pessoas); Eventos esportivos (unid) e (pessoas);
Eventos Culturais	Eventos culturais realizados: cinema, teatro, música, dança e outros (unid) e (pessoas);
Promoção e assistência social	Trabalhos com grupos-população de rua, gestantes, idosos, crianças e adolescentes, deficientes, comunidade, catadores, mulheres e outros (Unid.); Entrega de cesta básica (famílias); Remoções (unid); Visitas a entidades assistenciais e a famílias e outras atividades (unid); Entrega de cesta básica (famílias); Runiões com outros órgãos e Outros (unid); Encaminhamentos para área médica, habitação, assistência social e creches (Unid.)
Administração de feiras e bancas	Feiras livres (unid); Feiras permanentes (unid); Recadastramento de feiras (unid); Fiscalização de feiras (unid); Documentação expedida (unid); Bancas de jornais e revistas provisórias (unid); Bancas de jornais e revistas permanentes (unid).

Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Importantes destacar que na amostragem da pesquisa foram consideradas o total geral das tarefas realizadas em cada RA conforme Figuras 6,7,8 e 9 constantes no Apêndice.

A segunda variável tratada na metodologia foi o quantitativo total por ano constante no demonstrativo de força de trabalho identificada como atividade fim citados Relatórios de Atividades, conforme Tabela 7 constante no Anexo A:

Quadro 18 - Modelo de demonstrativo de Força de Trabalho

Força de trabalho	
Atividade-fim (com cargo comissionado)	Atividade-fim (sem cargo comissionado).

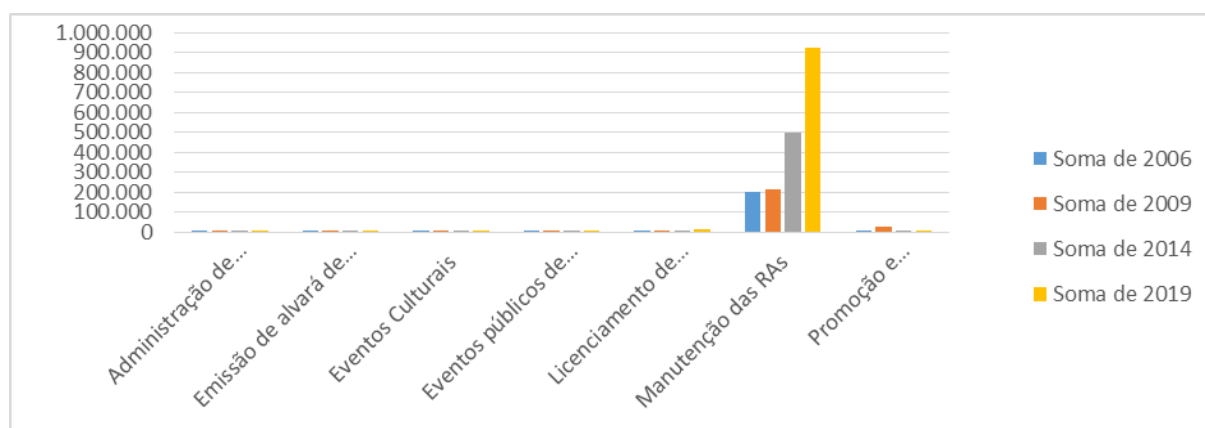
Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2006, 2009, 2014 e 2019). Elaborada pela Autora.

A variável independente para medir a performance se na gestão de governança com participação social será o total de entregas realizadas pelo quantitativo geral de tarefas realizadas no ano de 2014 em comparação aos demais anos 2006, 2009 e 2019.

6.4 Variáveis dependentes

O comportamento do quantitativo geral de serviços entregues medidos por unidade pelas RAs por Atividade nos anos de 2006, 2009, 2014 e 2019 conforme Gráfico abaixo identificam que os serviços de manutenção das RAs foram os que comporam uma maior entrega em 2019.

Gráfico 14 - Quantitativo total de atividades promovidas - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



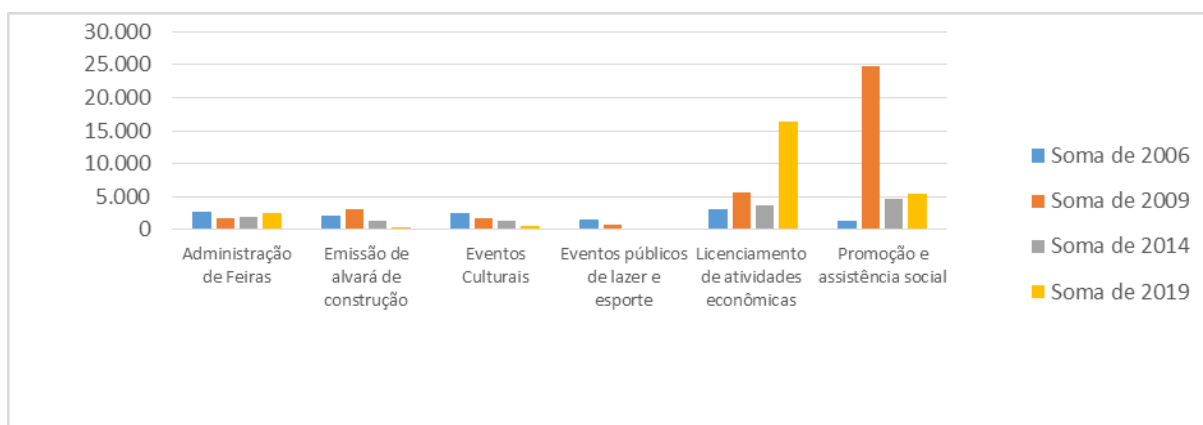
Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

No segundo gráfico abaixo foi excluída a Atividade de Manutenção das RAs para evitar distorção na análise e desta forma é possível identificar que as atividades mais alinhadas os objetivos reais apresentados nas estruturas das RAs não foram os mais demandas pela população das RAs.

Abaixo verifica-se que em todos os anos a Atividade de Promoção e assistência apresenta um destaque principalmente no ano de 2009 e a Atividade de Licenciamento de atividades econômicas apresentou o segundo maior produto demandado em todas as RAs em 2019.

Gráfico 15 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

É importante verificar o comportamento das atividades por ano de forma a perceber se existe uma alteração na demanda de produtos pela sociedade junto às RAs em 2006, 2009, 2014 e 2019.

Gráfico 16 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal 2006



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Gráfico 17 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2009



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Gráfico 18 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal – 2014



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Gráfico 19 - Quantitativo total de atividades promovidas, exceto manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

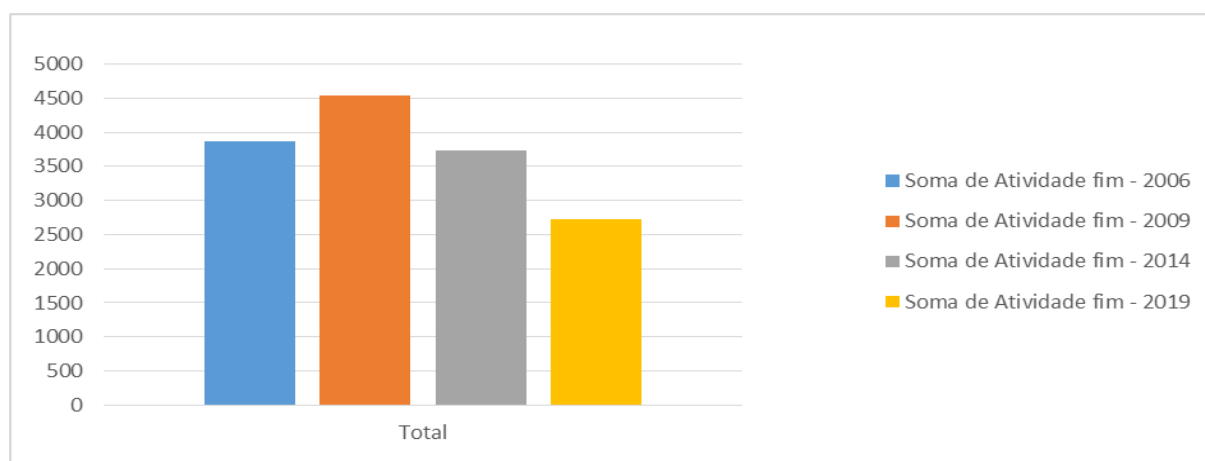
Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Conclui-se que há um alinhamento das atividades prestadas com a estratégia política para as RAs definidas pelo governo local ou também pode-se dizer que a fluência das tarefas decorrem da maturidade da RA e conseqüentemente tem efeito nas suas necessidades e desafios.

Capítulo 7 Método de Análise

Como um pressuposto da NGP a gestão profissional no setor público significa que a gestão terá um trato mais ativo, de maior transparência, com controle discricionário da organização por pessoas que serão nomeadas para gerenciar pois a prestação de contas requer atribuições com responsabilidades claras e não difusa com o poder (Hood, 1991). A força de trabalho das RAs apresenta o quantitativo de profissionais lotados na área finalística nos anos de 2006, 2009, 2014 e 2019 da seguinte forma:

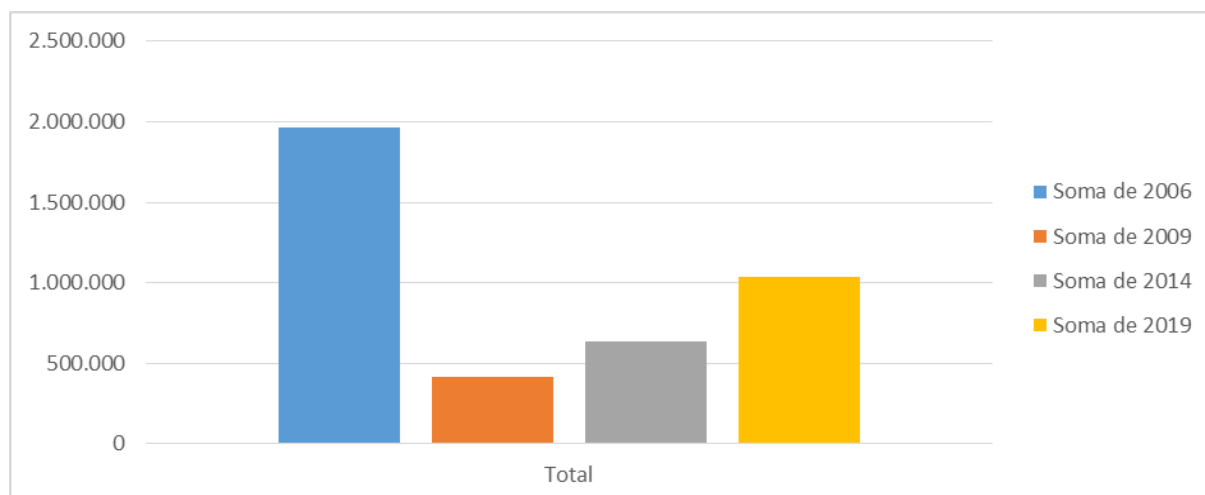
Gráfico 20 - Quantitativo total de força de trabalho em atividade finalística (com e sem cargo em comissão) - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

O total geral das atividades finalísticas realizadas pelas RAs são dadas no gráfico abaixo:

Gráfico 21 - Quantitativo total das atividades, medidas em unidade, realizadas pelas Ras - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019

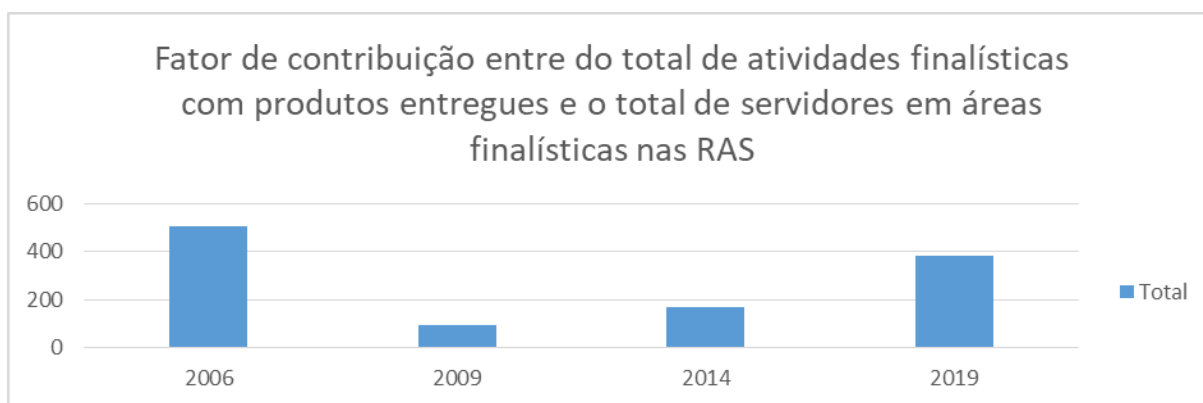


Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Se realizarmos uma medição entre o quantitativo de entregas realizadas com a força de trabalho – servidores lotados nas áreas finalísticas das RAs temos o indicativo contribuição para entregas de produtos pelas RAs com o uso de recursos humanos na prestação dos serviços vinculados aos objetivos reais das RAs, a verificar:

Gráfico 22 - Fator de contribuição entre o total de atividades finalísticas e o total de servidores lotados em áreas finalísticas - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Dado o diagnóstico acima é possível deduzir que o uso dos recursos humanos foi mais efetivo no exercício de 2006. Salienta-se que o governo já encontrava-se em transição de modelo na gestão pública distrital.

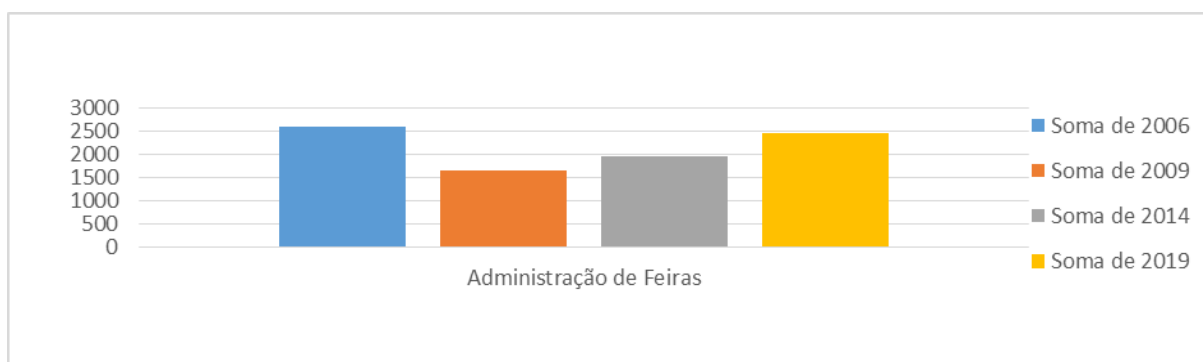
Vemos que ao longo de três governos 2009, 2014 e 2019 os resultados apresentados já em plena reforma administrativa com aplicação de modelos de gestão com definição de objetivos e metas e resultados inferiores ao modelo apresentado na administração burocrática.

Capítulo 8 Resultado

Para testar a hipótese que é, "A participação social para as RAs como método de governo contribui para uma boa governança pública nas RAs?", foi testado o modelo de gestão com participação social do governo do Distrito Federal presente no ano de 2014.

Para verificar se houve contribuições pelo modelo para uma boa governança nas RAs será testado o grau de serviços prestados nas áreas de atividades finalísticas continuada a citar: administração de feiras, promoção de eventos culturais, promoção de eventos de lazer e esporte, manutenção das RAs e promoção de assistência social, excluídas as atividades de emissão de alvará de construção e de licenciamento de atividades econômicas face ao caráter de serviço por demanda específica com pagamento de taxa e ou de preço público. De acordo com o gráfico abaixo o total das atividades finalísticas de caráter continuado descritos acima apresentaram as seguintes dinâmicas:

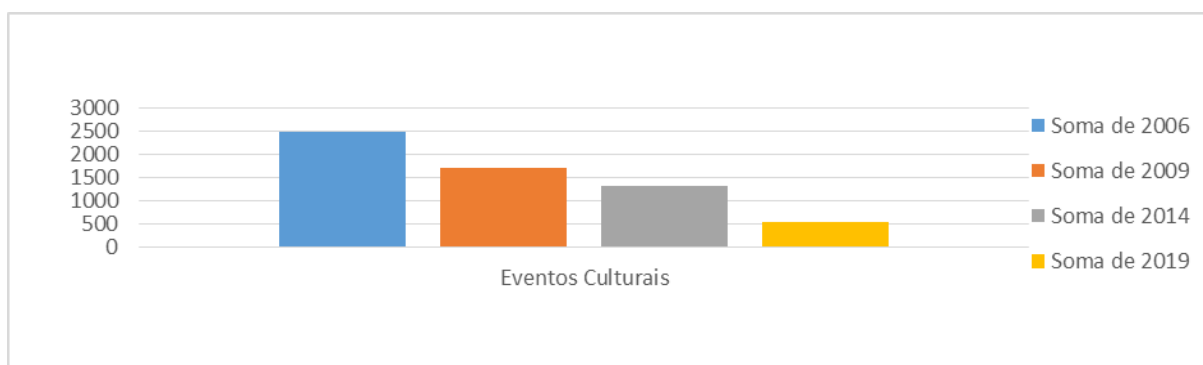
Gráfico 23 - Quantitativo de atividades no setor de administração de feiras - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

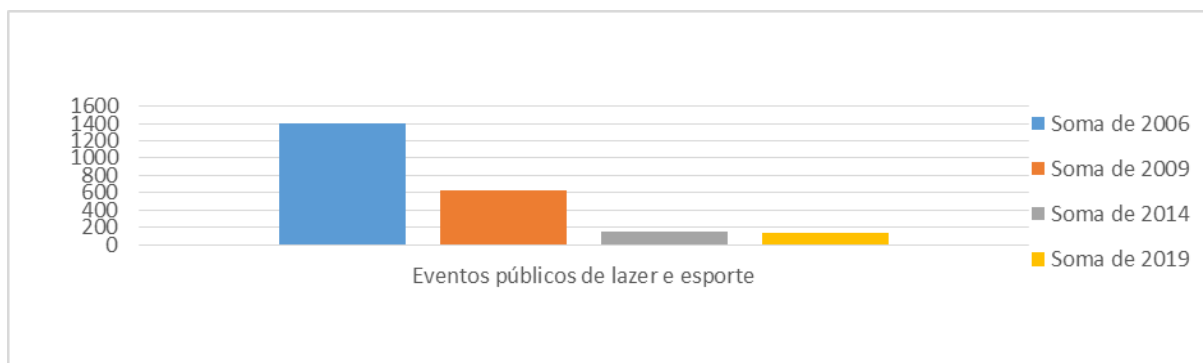
Gráfico 24 - Quantitativo de atividades no setor de eventos culturais - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

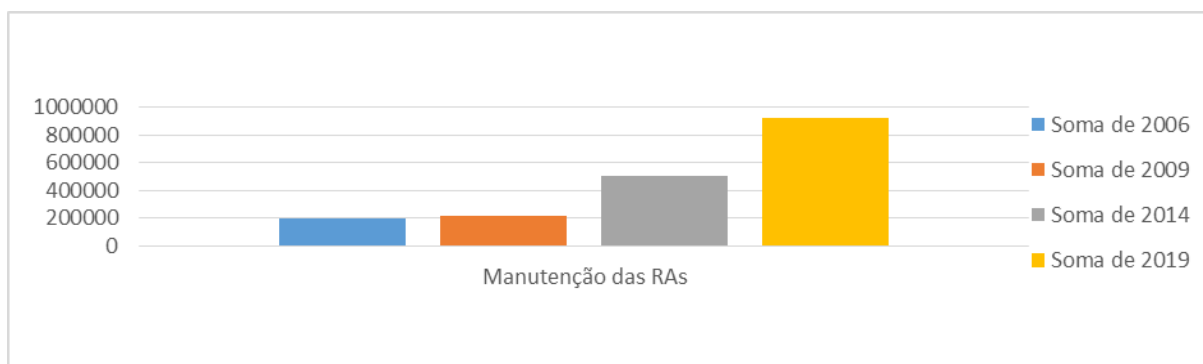
Gráfico 25 - Quantitativo de atividades no setor de eventos de lazer e esporte - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

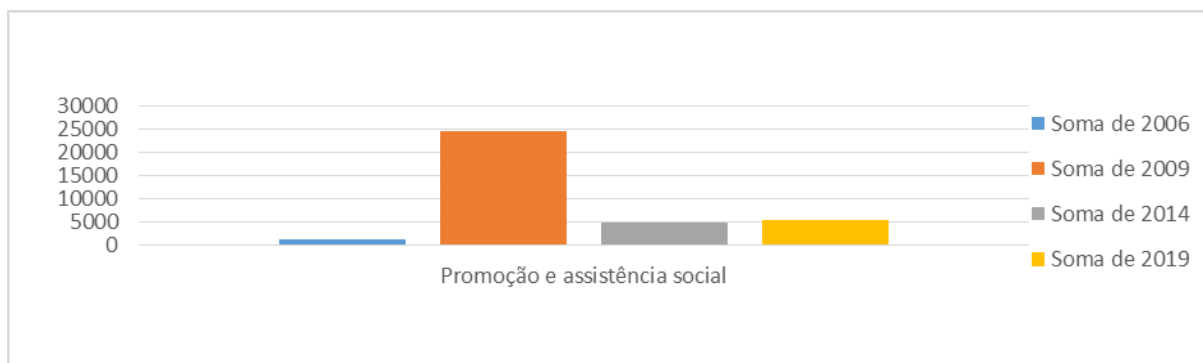
Gráfico 26 - Quantitativo de atividades no setor de manutenção - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Gráfico 27 - Quantitativo de atividades no setor de promoção e assistência social - todas as regiões administrativas - Distrito Federal - 2006, 2009, 2014 e 2019



Fonte: SEEC (2021). Elaborada pela autora.

Observação: não foram computadas tarefas medidas em m², m³ e km.

Desta forma, verifica-se que com base no fornecimento de serviços em parceria, com uma governança em que as escolhas e decisões que poderiam estar mais embasadas em critérios de gestão compartilhada, de apoio às lideranças locais, participação do terceiro setor, discursos

já identificados na governança de rede, verifica-se que não foi efetiva a participação social se levarmos em consideração o aumento de atividades executadas conforme demonstrado nos gráficos acima.

Assim, tentou-se medir a boa governança pública das RAs a partir do modelo de governo com participação social em 2014 e verificou-se que não houve incremento nas decisões/escolhas da comunidade local.

Capítulo 9 Conclusão Final

Como conclusão é importante destacar que o modelo de governança com participação social poderia de ter sido tratado a partir dos principais canais de comunicação, com base em um sistema de participação social.

Estudos e pesquisas foram realizadas no governo de 2014 porém não foram publicizados no relatórios de atividades das RAs e também da Secretaria de Governo à época.

Com certeza os desafios continuam porém com o advento do e-governo a participação social pode estar acontecendo e sendo registrada em outros sistemas e não publicados.

Assim, fica difícil de implementar políticas públicas pois são escassos os sistemas de indicadores de atividades, de gestão, de inovação e etc.

O desafio é sempre maior para as RAs pois apresentam uma rotina dinâmica mas não desconhecida pelos gestores. Sua gestão é muito concentrada na demanda de serviços de manutenção das cidades, então seria interessante pesquisar em quais linhas de produtos a participação social tem um maior potencial e assim identificar se os resultados entregues pelo agente evoca uma governança do tipo participativa conforme os modelos de Kong e Yoon (2018) e de Callahan (2007).

Referências

- Afonso, A. B. & Prates, C. A. (2007). Implantação do modelo de gestão para resultados do Distrito Federal. *Revista de Gestão Pública*, 1(1), 37-49.
- Araújo, J. F. (1997). Modernização e cultura na administração pública portuguesa. *Revista Noroeste*, 10(2), 299–308.
- Araújo, J. F. (1998, 23-24 de março). *Hierarquia, mercado e networks: Mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido* [Comunicação]. 1º Encontro Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Distrito de Lisboa, Portugal.
- Araújo, J. F. (1999). Continuidade e mudança nas organizações públicas: Experiência de reforma do Reino Unido. In *Reformar a administração pública: Um imperativo* (pp. 71–81). ISCSP.
- Araújo, J. F. (2000). Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 1(1), 39–47.
- Araújo, J. F. (2001). Considerações sobre o conceito de reforma administrativa. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 2(2), 60–63.
- Araújo, J. F. (2001, January). O modelo de agência como instrumento de reforma da administração. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária* (pp. 41–54). ISCSP.
https://www.researchgate.net/publication/303507370_O_Modelo_de_Agencia_como_Instrumento_de_Reforma_da_Administracao
- Araújo, J. F. (2002). Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 3(1-2), 28-35. Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
- Araújo, J. F. (2004, May). A reforma da gestão pública: do mito à realidade. In IGAP (Ed.), *A reforma da administração pública: Apostas e casos de sucesso* (pp.31-41).
- Araújo, J. F. (2018). Joined-up governance at local level. *Perspectivas - Journal of Political Science*, 19, 64–73. <https://doi.org/10.21814/perspectivas.139>
- Araújo, J. F., & Rodrigues, M. A. (2006). A nova gestão pública na administração local: O caso do noroeste de Portugal. *REGG-Norte Portugal*, (9), 59–79.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2016, September 19-21). *Methodologies for measuring innovation in the public sector* [Conference paper] (pp. 1–22). OECD Blue Sky Forum on Science and Innovation Indicators, Ghent, Flanders, Belgium.
<http://ecite.utas.edu.au/112979>

- Sherry R. Arnstein (1969) A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225
- Bason, C. (2017). *Leading public design: How managers engage with design to transform public governance* (PhD series N° 21.2017) [PhD, Copenhagen Business School]. <http://hdl.handle.net/10398/9480>
- Benington, J. (2005). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*. https://www.researchgate.net/publication/252055942_From_Private_Choice_to_Public_Value
- Bezerra, T. O., & Baron, J. (2017). Rejeição do Decreto 8.243/2014 de Dilma Rousseff: Quem é contra a participação social nas políticas públicas no Brasil? *Sustainable Business International Journal*, (73). <https://doi.org/10.22409/sbijournal2017.i73>
- Bilhim, J. (2013, maio-agosto). O papel dos gestores na mudança cultural da administração central do estado: O caso da meritocracia. *Passagens, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205-227. <https://doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>
- Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia: Problemas e Práticas*, (84), 9-25. <https://journals.openedition.org/spp/2812>
- Bresser-Pereira, L.C. (2006, 27 de março). *Reforma da Gestão*. Folha de S.Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2703200603.htm>
- Briggs, L. (2007). *Tackling wicked problems: A public policy perspective*. Canberra: Australian Government, Commonwealth of Australia. [http://refhub.elsevier.com/S0048-7333\(18\)30295-6/sbref0090](http://refhub.elsevier.com/S0048-7333(18)30295-6/sbref0090)
- Brown, K., & Osborne, S. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203391129>
- Buckwalter, N. (2014). The potential for public empowerment through government-organized participation. *Public Administration Review*, 74. <https://doi.org/10.1111/puar.12217>
- Burns, B. (2017). *Managing Change* (7th ed.). Pitman Publishing.
- Caiden, G. E. (1973). Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, (39), 327–344. <https://doi.org/10.1177/002085237303900401>
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196. <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>

- Câmara da Reforma do Estado. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*.
<https://biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc>
- Câmara, R. H. (2013). Análise de conteúdo: Da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, 6(2), 179–191.
- Companhia de Planejamento do Distrito Federal. (2021). *Síntese estatística*. #InfoDF.
http://infodf.codeplan.df.gov.br/?page_id=2254
- Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. *Diário Oficial da União*, de 5 de outubro de 1988, 1.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Crosby, B. C., Bryson, J. M., & Stone, M. M. (2010). Leading across frontiers: How visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. In Osborne, S.P. (Ed.). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (1st ed.) (pp. 200–222). Routledge.
- Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. (1998). *Diário Oficial da União*, de 30 de outubro de 1998, 9. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm
- Decreto Nº 39.736, de 28 de março de 2019. (2019). *Diário Oficial do Distrito Federal*, Nº 60, seção 1, 2, 3, de 29 de março de 2019.
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html
- Fernandes, C. C. (1999). *A reforma administrativa no Brasil: Avanços e limites de 1995 - 1998*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1697>
- Fernandez, S., & Rainey, H. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Ferreira, A. R. (2012, January-June). Modelo de excelência em gestão pública. *Revista Eixo*, 1(1), 31-43. <https://doi.org/10.19123/eixo.v1i1.16>
- Fronza, Y., & Moriceau, J. L. (2008). I am not your hero: Change management and culture shocks in a public sector corporation. *Journal of Organizational Change Management*, 21(5), 589–609. <https://doi.org/10.1108/09534810810903234>
- Gaber, J. (2019). Building “a ladder of citizen participation”. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188–201.
<https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

- Huxham, C., & Vangen, S. (2004). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203010167>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Participação social como método de governo: Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. <https://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2007). Governance indicators: *Where are we, where should we be going?* (Policy Research Working Paper No. 4370). The World Bank.
- Kong, D., & Yoon, K. (2018). Modes of public governance: A typology toward a conceptual modeling. *World Political Science*, 14(1), 145–167. <https://doi.org/10.1515/wps-2018-0007>
- Kotus, J., Sowada, T., & Rzeszewski, M. (2019). Beyond the upper rungs of participation's ladder: The concept of Sherry Arnstein five decades later. *Studia Socjologiczne*, (3), 31–54. <https://doi.org/10.24425/sts.2019.126151>
- Lane, J. E. (2000). *New public management: an introduction* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203467329>
- Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000). *Diário Oficial da União*, de 05 de maio de 2000, 1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Lei Nº 4.320/1964. (1964). *Diário Oficial da União*, de 23 de março de 1964, 2745. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Lei Nº 9.496, de 11 setembro de 1997. (1997). *Diário Oficial da União*, de 12 de setembro de 1997, 20249. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm
- Lei Orgânica do Distrito Federal. (1993). Senado Federal. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>
- Mapa das regiões administrativas do Distrito Federal (Brasil) (2). (2020, 29 de setembro). In *Wikimedia Commons*. [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_das_Regi%C3%B5es_Administrativas_do_Distrito_Federal_\(Brasil\)_2.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_das_Regi%C3%B5es_Administrativas_do_Distrito_Federal_(Brasil)_2.png)
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019, March). Modelos de negócio na esfera pública: O modelo canvas de governança pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1). <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>
- Meier, K., & O’Toole, L. (2005). Managerial networking: Issues of measurement and research design. *Administration & Society*, 37(5), 523-541. <https://doi.org/10.1177/0095399705277142>

- Menezes, P. M. (2016). *Participação social como método de governo: A democracia participativa nos governos Lula e Dilma* [Monografia de Pós-Graduação *lato sensu*, Centro Universitário de Brasília].
repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11501/1/51500306.pdf
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2019). When will public officials listen? A vignette experiment on the effects of input legitimacy on public officials' willingness to use public participation. *Public Administration Review*, 80(2), 271–280.
<https://doi.org/10.1111/puar.13138>
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Presidência da República.
<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2017). Portaria Nº 66, de 31 de março de 2017. *Diário Oficial da União*, seção 1, ed. 64, p. 99, de 3 de abril de 2017.
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20140796/do1-2017-04-03-portaria-n-66-de-31-de-marco-de-2017-20140689
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2014). *Programa Gespública, modelo de excelência em gestão pública-MEG* (Versão 1/2014).
<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>
- Neshkova, M., & Guo, H. (2011). *Explaining the patterns of public participation in agency decision-making*.
https://www.researchgate.net/publication/228494372_Explaining_the_Patterns_of_Public_Participation_in_Agency_Decision-Making
- Newman, J., & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353-381.
<https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil: Abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados*. <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2009). Introduction the (new) public governance: A suitable case for treatment? In Osborne, S.P. (Ed.). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (1st ed.) (pp. 1–16). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203861684>

- Peters, B. (2014). Os dois futuros do ato de governar: Processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, 59, 289-307.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3>
- Pinto, J. F., & dos Santos, L. T. (2017). Administração pública brasileira no século XXI - Caminhamos para alguma reforma? *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 205–215. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1325>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Potapchuk, W. R. (1991). New approaches to citizen participation: Building consent. *National Civic Review*, 80(2), 158-168. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100800207>
- Presidência da República. (2021). <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>
- Projeto de Lei Nº 118/2019. (2019). Câmara Legislativa do Distrito Federal.
<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!118!2019!visualizar.action>
- Proposta de Emenda à Constituição Nº 32, de 2 de setembro de 2020. (2020). Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>
- Robbins, S. P. (1987). *Organization theory: Structure, design, and applications*. Prentice Hall
- Santos, F. R. dos, Moreira Cruz Jankoski, A. R., Gonçalves de Oliveira, A., & Ishikawa Rasoto, V. (2017). O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 68(1), 191-212. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1038>
- Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. (2021). *Relatório de Atividades – anos:2006, 2009, 2014 e 2019. Prestação de Contas Anual do Governador, Anexo IV*.
<https://economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020>
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal. (2010). *Manual técnico de orçamento 2010 - Instruções para a elaboração da proposta orçamentária do Distrito Federal e de alterações orçamentárias*. <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/MTO2010.pdf>
- Silva, A., & Fossá, M. (2015). Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, 16(1).
<http://dx.doi.org/10.18391/qualitas.v16i1.2113>
- Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal. (2021). <http://sinj.df.gov.br/>
- Subsecretaria de Gestão de Pessoas. (2021). *Cadastro de Recursos Humanos das Regiões Administrativas do Distrito Federal de 2005 a 2020* [Banco de dados]. Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

- Thomas, J. C. (1990). Public involvement in public management: Adapting and testing a borrowed theory. *Public Administration Review*, 50(4), 435-445.
- Thomas, J. C., & Streib, G. (2003). The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 83-102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug010>
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (3ª ed.)
- Vigoda-Gadot, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>
- World Bank, 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.
- Yuliani, E. L. (2004). *Decentralization, deconcentration and devolution: What do they mean?*
1. Researchgate.
https://www.researchgate.net/publication/238785264_Decentralization_deconcentration_and_devolution_what_do_they_mean_1

Anexo A – Execução Orçamentária das Regiões Administrativas

Tabela 6 – Percentual de execução orçamentária - todos os gastos das regiões administrativas nos exercícios de 1993, 2006, 2009 e 2019

Regiões Administrativas	1993	2006	2009	2019
Plano Piloto	56	75,09	55,83	85,78
Gama	8	79,76	22,36	93,9
Taguatinga	15	85	92,19	77,69
Brazlândia	6	82,63	59,57	71,46
Sobradinho	7	85,86	81,14	85,21
Planaltina	7	93,96	73,36	85,93
Paranoá	3	89,54	51,43	85,54
Núcleo Bandeirante	6	87,68	88,14	74,13
Ceilândia	10	85,06	75,48	64,35
Guará	7	84,36	69,71	95,45
Cruzeiro	4	82,82	84,61	87,85
Samambaia	8	83,17	78,08	88,43
Santa Maria	-	92,88	39,9	81,81
São Sebastião	-	87,77	84,36	91,41
Recanto das Emas	-	87,64	47,17	80,74
Lago Sul	-	88,91	60,32	87,91
Riacho Fundo	-	71,31	72,03	90,22
Lago Norte	-	91,49	56,56	93,27
Candangolândia	-	81,36	87,01	92,12
Águas Claras	-	84,66	58,67	93,44
Riacho Fundo II	-	85,06	44,63	94,92
Sudoeste/Octogonal	-	35,92	48,62	95,2
Varjão	-	59,51	88,42	76,44
Park Way	-	88,1	28,89	65,6
SCIA	-	85,23	67,76	62,57
Sobradinho II	-	93,97	42,19	60,71
Jardim Botânico	-	96,29	30,18	95,51
Itapoã	-	85,35	59,1	85
SAI	-	90,08	48,97	74,49
Vicente Pires	-	-	-	91,36
Fercal	-	-	-	84,28
Sol Nascente/Pôr do Sol	-	-	-	-
Arniqueira	-	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do Governo (1993). Elaborado pela autora.

Tabela 7 – Total geral de força de trabalho - atividade fim - 2006, 2009, 2014 e 2019

Região Administrativa	2006	2009	2014	2019
Plano Piloto	79	128	104	37
Gama	267	189	109	111
Taguatinga	272	244	200	101
Brazlândia	83	60	30	36
Sobradinho	103	16	32	45
Planaltina	214	189	172	65
Paranoá	-	44	71	46
Núcleo Bandeirante	138	70	60	42
Ceilândia	78	257	199	128
Guará	138	79	121	86
Cruzeiro	90	75	-	77
Samambaia	63	134	101	69
Santa Maria	-	88	34	25
São Sebastião	41	73	43	29
Recanto das Emas	54	17	31	23
Lago Sul	9	41	51	32
Riacho Fundo	11	-	-	-
Lago Norte	24	63	35	30
Candangolândia	29	76	33	41
Águas Claras	54	120	64	65
Riacho Fundo II	47	-	36	18
Sudoeste/Octogonal	33	48	20	45
Varjão	53	-	4	13
Park Way	12	39	55	31
SCIA	-	113	72	38
Sobradinho II	5	-	45	-
Jardim Botânico	14	36	21	34
Itapoã	19	32	61	34
SIA	2	36	6	10
Vicente Pires	-	-	55	38
Fercal	-	-	-	12
Sol Nascente/Pôr do Sol	-	-	-	-
Arniqueira	-	-	-	-
Total geral	1.932	2.267	1.865	1.361

Fonte: Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (2006, 2009, 2014 e 2019).

Figura 6 - Total geral de atividades por tarefas entregues pela Regiões Administrativas em 2006

Região Administrativa	Licenciamento de Atividades Econômicas -2006	Alvará de Construção emitidos em 2006	Manutenção das Ras				Lazer e Esporte 2006	Eventos de Cultura em 2006	Assistência social	Administração de feiras e bancas em 2006
Nome	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL Unid	TOTAL GERAL M2	TOTAL GERAL M3	TOTAL GERAL KM	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL (unid)
Plano Piloto	2.937	155	230	14.394	748	-	-	149	9.261	187
Gama	327	97	2.695	134.301	-	69.050	-	-	16.084	-
Taguatinga	1.322	277	55.055	30.897	-	404	148	144	417	9
Brazlândia	332	39	2.623	527.368	20.018	-	33	14	1.507	-
Sobradinho	617	147	601	167.594	32.881	110.073	113	153	-	238
Planaltina	872	40	73.308	6.136	-	-	179	675	846	-
Paranoá	7	28	747	510.280	-	2.028.000	37	53	75	-
Núcleo Bandeirante	234	106	30.965	68.662	29.056	8.930	108	27	1.672	360
Ceilândia	941	275	1.503	1.380.105	12.000	-	312	43	6.275	1.831
Guará	605	137	2.081	11.110	-	-	87	65	899	889
Cruzeiro	93	19	-	4.000	-	-	32	345	313	-
Samambaia	564	415	134.523	2.095.772	65.438	-	17	3	302	45
Santa Maria	-	223.820	765	4.464	-	-	104	26	1.340	158
São Sebastião	174	30	982	4.348	232.300	-	9	81	26.153	86
Recanto das Emas	-	150	1.296.704	176.313	22.001	30.122	127	104	311	288
Lago Sul	280	166	8.316	-	12.456	-	29	122	-	-
Riacho Fundo	392	131	97	2.090	-	-	27	58	4.653	793
Lago Norte	125	138	-	-	-	-	19	3	-	-
Candangolândia	91	58	288	298	-	-	65	83	-	-
Águas Claras	639	85	456	342.935	42.894	3.200	49	222	-	-
Riacho Fundo II	88	39	121	17.892	82	-	601	3	-	-
Sudoeste/Octogonal	361	14	3.481	8.679	-	-	5	-	70	-
Varjão	11	-	-	-	-	-	19	13	87	-
Park Way	2	131	708	1.220.516.000	1.960	-	7	21	-	-
SCIA	138	48	-	91.876	3.542.346	52.185	5	65	-	-
Sobradinho II	96	1.091	28.468	347.515	201.679	7.122.878	62	5	-	371
Jardim Botânico	1	3	-	-	-	-	10	4	-	-
Itapoã	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAI	88	17	-	-	-	-	-	9	-	-
Vicente Pires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sol Nascente/Pôr do Sol*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arniqueira*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
* Administrações criadas em 2020										
- não existem informação										

Fonte: Relatório de Atividades do Governo Prestação de Contas de 2006, 2009, 2014 e de 2019

Figura 7 - Total geral de atividades por tarefas entregues pela Regiões Administrativas em 2009

Região Administrativa	Licenciamento de Atividades Econômicas - 2009		Alvará de Construção emitidos em 2009		Manutenção das RAS em 2009				Lazer e Esporte 2009	Eventos de Cultura em 2009	Promoção e assistência social em 2009	Administração de feiras e bancas em 2009
	Licenciamento de Atividades Econômicas (comerciale industrial-setor urbano e rural)(Unid.)	Licenciamento de Atividades Econômicas (eventos esporádicos)(Unid.)	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL Unid	TOTAL GERAL M2	TOTAL GERAL M3	TOTAL GERAL KM	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL
Plano Piloto	2.669	1.249	3.918	110	33.942	4.707	-	-	366	17	4	146
Gama	237	386	623	377	152.925	11.376	-	287	43	-	827	315
Taguatinga	254	799	1.053	40	36.531	-	-	-	48	562	-	56
Brazlândia	-	-	-	102	791	403.618	243.000	342	40	-	1.909	2
Sobradinho	187	480	667	193	2.182	226.765	22.100	3.155	-	194	-	-
Planaltina	-	946	946	84	41.376	145.839	969	-	23	91	180	-
Paranoá	-	282	282	31	710	5.430	300	120	4	-	-	-
Núcleo Bandeirante	128	123	251	28	5.733	12.986	12.952	1.204	1.282	-	808	170
Ceilândia	138	2.152	2.290	366	407	4.538	22.715	-	55	296	2.876	1.773
Guará	339	462	801	97	12.307	120.058	15.630	1.170	88	66	2.710	1.052
Cruzeiro	37	310	347	38	922	17.800	700	-	62	81	583	-
Samambaia	-	630	630	769	695	11.999	-	-	80	82	3.929	-
Santa Maria	22	673	695	208	2.780	1.061.110	320.000	846.838	63	-	1.402	6.131
São Sebastião	239	-	239	-	1.201	4.215	2.140	-	-	-	253	405
Recanto das Emas	8	320	328	144	1.477	321.300	245.000	62.000	60	94	19.209	-
Lago Sul	356	225	581	263	1.313	58.615	13.856	-	21	111	149	-
Riacho Fundo	253	-	253	144	15.596	2.574.536	5.926	-	45	31	633	-
Lago Norte	108	28	136	268	3.269	69.415	28.000	-	2	2	2	-
Candangolândia	-	-	-	59	3.063	98.464	18.000	4.000	-	8	105	-
Águas Claras	166	223	389	81	2.651	140.976	8.775	8.200	10	10	882	-
Riacho Fundo II	-	-	-	45	2.119	3.603	9.456	4.000	-	4	115	-
Sudoeste/Octogonal	321	151	472	4	3.363	300.876	10.520	-	5	20	-	-
Varição	59	155	214	15	17	2.422	21.000	-	26	2	2.090	-
Park Way	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-
SCIA	57	-	57	21	-	-	-	-	22	-	3.676	432
Sobradinho II	-	84	84	56	572	20.018	5.778	2.290	68	6	10.116	221
Jardim Botânico	102	-	102	121	4.628	32.665	2.540	-	-	-	-	-
Itapoá	10	10	20	-	40	112.050	4.624	-	5	21	-	266
SAI	10	264	274	31	-	-	-	-	2	-	-	2
Vicente Pires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fercal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sol Nascente/Pôr do Sol*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arniqueira*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
* Administrações criadas em 2020												
- não existem informação												

Fonte: Relatório de Atividades do Governo Prestação de Contas de 2006, 2009, 2014 e de 2019

Figura 8 - Total geral de atividades por tarefas entregues pelas Regiões Administrativas em 2014

Região Administrativa	Licenciamento de Atividades Econômicas -2014	Alvará de Construção emitidos em 2014	Manutenção das RAS em 2014						Lazer e Esporte 2014	Eventos de Cultura em 2014	Promoção e assistência social em 2014	Administração de feiras e bancas em 2014
	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL Unid	GERAL M2	TOTAL M3	GERAL KM	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL		
Plano Piloto	1.651	36	258	20.130	7.954	-	62	88	32	991		
Gama	2	151	199.580	1.008.546	-	-	7	37	194	40		
Taguatinga	642	44	635	2.164.839	65.120	-	501	388	27.822	2.165		
Brazlândia	33	9	647	656.475	4.896	-	7	8	714	84		
Sobradinho	148	-	21.494	30.528	65.800	-	27	80	470	375		
Planaltina	57	75	1.920	2.513	2.660	-	127	26	31	405		
Paranoá	384	29	1.885	9.013	-	-	3	80	1.378	55		
Núcleo Bandeirante	-	24	10.512	1.299.691	10.675	-	-	9	881	-		
Ceilândia	121	153	105.681	321	60.777	-	100	192	7.161	344		
Guará	-	4	5.230	1.000.912	16.504	-	16	12	23	-		
Cruzeiro	126	-	6.235	194.510	74.000	-	5	30	-	19		
Samambaia	63	-	1.098	92.483	79.606	-	131	12	394	-		
Santa Maria	-	76	106.630	755.174	383	-	10	40	980	98		
São Sebastião	85	-	10.396	6.472	651	-	30	45	229	473		
Recanto das Emas	130	236	2.047	1.043.672	47.400	-	15	11	2.865	-		
Lago Sul	207	143	807	2.461.332	21.600	-	35	17	212	-		
Riacho Fundo	48	42	223	31.569	7.631	-	40	51	180	88		
Lago Norte	58	59	-	24.782	4.982	-	-	1	-	-		
Candangolândia	2	13	402	66	6.946	-	27	3	533	20		
Águas Claras	179	23	15.037	14.172	29.356	-	2	49	-	-		
Riacho Fundo II	98	34	453	2.524	19.658	-	47	49	1.038	150		
Sudoeste/Octogonal	245	4	-	-	-	-	-	-	-	-		
Varjão	21	19	83	84.240	40.200	-	1	1	49	-		
Park Way	14	153	1.126	7.398.024	7.785	-	9	10	852	47		
SCIA	110	14	3.496	68.205	32.000	-	-	-	4.142	53		
Sobradinho II	17	62	58.675	57.430	13.077	-	-	50	29	-		
Jardim Botânico	9	139	600	12.939	40.720	11.250	-	-	-	-		
Itapoã	64	1	8.600	5.045	10.621	-	-	-	4.106	-		
SAI	231	-	2	193	3.626	-	-	1	475	-		
Vicente Pires	94	-	964	331	901	-	4	7	691	-		
Fercal	-	-	230	19.192	5.200	-	-	8	9	15		
Sol Nascente/Pôr do Sol*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Arniqueira*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
* Administrações criadas em 2020												
- não existem informação												

Fonte: Relatório de Atividades do Governo Prestação de Contas de 2006, 2009, 2014 e de 2019

Figura 9 - Total geral de atividades por tarefas entregues pelas Regiões Administrativas em 2019

Região Administrativa	Licenciamento de Atividades Econômicas 2019	Alvará de Construção emitidos em 2019	Manutenção das Ras em 2019				Lazer e Esporte em 2019	Eventos de Cultura em 2019	Promoção e Assistência Social em 2019	Administração de feiras e bancas em 2019
Nome	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL Unid	TOTAL GERAL M2	TOTAL GERAL M3	TOTAL GERAL KM	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL	TOTAL GERAL
Plano Piloto	834	-	11.675	10.282	1.500	-	2	4	42	4
Gama	95	-	6.432	9.663	6.900	-	28	79	357	14
Taguatinga	6	2	2.228	48.027	6.745	-	432	140	151	8.882
Brazlândia	40	11	585	19.429	110	-	12	7	195	1
Sobradinho	-	21	1.265	28.602	2.420	-	17	14	166	230
Planaltina	74	76	-	9.800	400	-	4	13	201	96
Paranoá	32	1	334	26.507	5.000	-	6	18	867	-
Núcleo Bandeirante	810	2	350	102.717	38.893	-	8	21	110	70
Ceilândia	163	-	996	96.985	13.605	-	260	6	1.828	141
Guará	5.436	11	536.360	836.894	2.318	-	21	67	738	2
Cruzeiro	-	2	126	42	12	-	22	2	108	1
Samambaia	40	9	846	15.449	8.584	-	10	33	3.155	8
Santa Maria	30	1.635	1.071	2.535	1.000	-	3	6	326	14
São Sebastião	2.070	2	4.735	476.493	4.237	-	16	13	670	3
Recanto das Emas	61	-	603	334	30.000	-	11	12	1.483	-
Lago Sul	118	14	473	43.997	149	-	-	3	1	-
Riacho Fundo	280	1	3.162	16.025	3.705	-	3	7	142	192
Lago Norte	44	4	967	-	-	-	3	1	3	-
Candangolândia	-	-	1.614	4.638.090	5.574	-	8	24	1.730	-
Águas Claras	-	-	14.580	160.386	3.750	-	2	-	26	4
Riacho Fundo II	897	16	3.367	29.178	3.600	-	3	-	73	-
Sudoeste/Octogonal	2.644	-	2.015	-	-	-	1	-	12	-
Varjão	4	-	2.061	566.176	1.068	-	7	2	203	-
Park Way	21	77	2.653	31.843.092	230	-	4	14	32	-
SCIA	-	-	1.365	1.026	3.000.000	-	7	6	487	4
Sobradinho II	37	-	854	2.560.260	326.512	-	4	-	503	214
Jardim Botânico	26	71	1.760	6.802	5.280.000	-	3	4	63	2
Itapoã	865	-	384.077	1.451.440	30.000.000	-	15	10	1.165	135
SAI	3.372	-	324	120.090	4.572	-	-	-	2.322	1
Vicente Pires	12	-	683	7.510.109	1.576	-	-	1	60	4
Fercal	241	-	707	375.870	800	-	11	16	877	-
Sol Nascente/Pôr do Sol*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arniqueira*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
* Administrações criadas em 2020										
- não existem informação										

Fonte: Relatório de Atividades do Governo Prestação de Contas de 2006, 2009, 2014 e de 2019

Anexo B – Minuta de Projeto de Lei nº 118/2019 do Governo do Distrito Federal

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PL 118 /2019

PROJETO DE LEI Nº
(Autoria: Poder Executivo)

Dispõe sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional e dá outras providências.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Ficam estabelecidas as regras para a escolha dos Administradores Regionais, por processo de participação popular, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 2º O processo de participação popular para a escolha de Administradores Regionais tem por princípio atingir os seguintes objetivos:

I - possibilitar maior proximidade entre as Administrações Regionais e a comunidade local;

II - promover o envolvimento direto das entidades representativas da sociedade na gestão local;

III - garantir o equilíbrio entre a participação popular na escolha do Administrador e a capacidade de gestão nas Administrações Regionais;

IV - dar atenção e prioridade no atendimento das demandas sociais; e

V - legitimar o administrador, compartilhando com a sociedade local a responsabilidade da sua escolha, visando ainda melhor interlocução do gestor com a comunidade.

Art. 3º O titular do cargo de Administrador Regional será nomeado pelo Governador do Distrito Federal, entre os integrantes de lista sêxtupla, escolhida pelos cidadãos da Região Administrativa.

Art. 4º Podem manifestar interesse em participar do processo de escolha para o cargo de Administrador Regional, cidadãos que, cumulativamente, atendam os seguintes requisitos:

I - domicílio eleitoral e residência na Região Administrativa, há no mínimo 02 (dois) anos;

II - pleno gozo dos direitos políticos;

III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;



PROTOCOLO LEGISLATIVO

Fonte: Câmara Legislativa do Distrito Federal (2019).



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

IV - idade mínima de vinte e um anos;

V - idoneidade moral e reputação ilibada; e

VI - requerimento de postulação ao cargo com subscrição de próprio punho do interessado, com a documentação comprobatória dos requisitos e títulos anexos.

Art. 5º Fica vedada a escolha para o cargo de Administrador Regional do cidadão que:

I - praticou ato tipificado como causa de inelegibilidade, previsto na legislação eleitoral;

II - possua condenação criminal ou por improbidade administrativa, confirmada por órgão colegiado;

III - participe, direta ou indiretamente, da administração ou do quadro societário de empresas fornecedoras de bens, prestadoras de serviços ou obras no âmbito da administração do Distrito Federal, como também do quadro diretivo de entidades sem fins econômicos que mantenha convênio com o Governo do Distrito Federal;

IV - tenha contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas do DF ou da União; e

V - tenha sido punido com demissão ou destituição de cargo, emprego ou função pública, de quaisquer dos Poderes da República, mantida a vedação enquanto durar seus efeitos.

Art. 6º O processo de escolha de cidadãos, que se manifestem interessados em participar das etapas seletivas para o cargo de Administrador Regional, contará com as seguintes fases:

I - cadastramento e seleção das entidades associativas que representam a sociedade organizada em cada Região Administrativa;

II - requerimento de escolha abonado pelas entidades associativas cadastradas na respectiva Região Administração;

III - apresentação dos títulos na forma estabelecida nesta Lei;

IV - votação direta para escolha de seis nomes, que irão compor a lista sêxtupla a ser encaminhada ao Governador do Distrito Federal;

V - escolha e nomeação pelo Governador do Distrito Federal; e

VI - posse no cargo.

Art. 7º O processo de escolha de cidadãos ao cargo de Administrador Regional será conduzido pelo Gabinete do Governador, por meio de comissão própria a ser designada pelo Governador, na forma do decreto regulamentador desta lei.

Art. 8º O cadastramento e seleção de entidade associativa, em cada Região Administrativa, precede de apresentação de ficha cadastral, junto à comissão organizadora.

 PROTÓCOLO LEGISLATIVO

§ 1º A entidade associativa deve apresentar documentos que comprovem a sua constituição legal e sede na referida Região Administrativa, há pelo menos 05 (cinco) anos, contados da data do chamamento para cadastramento de que trata o *caput*.

§ 2º Serão selecionadas até vinte associações cadastradas, por cada Região Administrativa, utilizando critérios técnicos de número de membros, efetiva representatividade local e tempo de constituição, na forma do regulamento.

§ 3º A comissão organizadora poderá indicar, diretamente, entidades associativas que possuam notória representatividade local, respeitando o limite máximo do parágrafo anterior.

§ 4º As declarações constantes do § 1º devem ser comprovadas por certidão expedida pelo órgão registrador, ou por meio de cópias autenticadas dos documentos de registro, informando a data de sua constituição legal, área de atuação, endereço da sede, representante legal e número de membros.

Art. 9º A manifestação de interesse para participar do processo de escolha ao cargo de Administrador Regional deve ser preenchida pelo próprio interessado, devendo constar o maior número de assinaturas das entidades cadastradas, dentro da Região Administrativa a ser indicada, bem como constar como anexo os títulos de comprovação técnica gerencial e de reconhecimento popular.

§ 1º Cada associação legalmente constituída e com sede na respectiva Região Administrativa pode abonar, no máximo, três escolhas ao cargo de Administrador Regional.

§ 2º As escolhas que ultrapassarem o quantitativo previsto no § 1º serão descon sideradas, garantindo a precedência das três primeiras protocoladas junto à comissão organizadora.

Art. 10. São considerados títulos necessários para se habilitar ao cargo de Administrador Regional:

I - conclusão de cursos em áreas que envolvam direito, gestão, planejamento, administração, recursos humanos, orçamento e finanças;

II - experiência, de no mínimo dois anos, em cargos de direção ou gerência, exercidos em órgão públicos e/ou privados;

Art. 11. A comissão organizadora do processo de escolha do Cargo de Administrador Regional deverá verificar se os candidatos preenchem as condições de elegibilidade previstas na Constituição Federal, na legislação eleitoral e nesta lei, para deferir, ou indeferir, a participação de interessado no processo de escolha do cargo de Administrador Regional.

Parágrafo único. A decisão da comissão organizadora é irrecorrível.

Art. 12. O Presidente da Comissão organizará o processo de escolha para o cargo de Administrador Regional, cuja votação deverá ocorrer 30 (trinta) dias após a publicação dos nomes que serão submetidos a votação direta.



Excelentíssimo Senhor Governador,

O Projeto de Lei busca dar efetividade ao disposto no § 1º do art. 10, da Lei Orgânica do Distrito Federal, cujo comando normativo determina que a lei deve dispor sobre a participação popular no processo de escolha dos administradores regionais.

A escolha do administrador regional pelo processo popular é uma antiga reivindicação da população do Distrito Federal, que almeja participar do processo de seleção daqueles que vão representar uma região administrativa. Os moradores da comunidade é que possuem elevado grau de conhecimento das necessidades do local em que residem. Consequentemente, são os mais capacitados para decidir quem são as pessoas aptas a desempenhar as funções administrativas com zelo e dedicação.

Não há democracia sem participação do cidadão.

A divisão do Distrito Federal em regiões administrativas foi oficializada através da Lei no 4.545/64. Anteriormente a essa lei, as regiões administrativas não estavam oficialmente definidas, mas as sedes das mesmas já existiam e eram muitas vezes chamadas de cidades satélites, exceto Brasília, por ser o núcleo da região.

As regiões administrativas são subdivisões territoriais do Distrito Federal, cujos limites físicos, estabelecidos pelo poder público, definem a jurisdição da ação governamental para fins de descentralização administrativa e coordenação dos serviços públicos de natureza local. Esta ação é exercida por intermédio de cada administração regional.

A região administrativa é o conjunto das áreas urbanas, suburbanas e rurais pertencentes ao controle de um centro urbano (sede da região administrativa).

Os seus limites físico-administrativos se subdividem em zonas urbanas e rurais em seguida discriminadas, conforme o macrozoneamento do Distrito Federal, instituído pelo artigo II da Lei Complementar no 17, de 28/01/97 referente ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT.

ZONA URBANA: de Dinamização, de Consolidação, de Uso Controlado.

ZONA RURAL: de Dinamização, de Uso Diversificado, de Uso Controlado.

A cada região administrativa corresponde uma Administração Regional que representa o governo do Distrito Federal e promove a coordenação dos serviços públicos locais.

Cabe salientar que as Administrações Regionais representam a presença do Governo em todas as Regiões Administrativas, o que facilita atender as demandas de operacionalização, integração e controle das atividades descentralizadas, com a participação de representantes que realmente conhecem as demandas de cada localidade. Não cabe mais a imposição de administradores regionais, sem que a população participe do processo de escolha e indique as pessoas que conhecem a realidade e necessidades da região.

Quanto ao impacto orçamentário e financeiro, destaca-se que a proposta não traz qualquer aumento de despesa, uma vez que o cargo de administrador regional já é remunerado e conta com previsões orçamentárias já estabelecidas.

PROTÓCOLO LEGISLATIVO