



## PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

### Padrões de Respostas das questões dissertativa do Exame de Seleção (Doutorado Profissional) – Turma de 2022

1. Considerando o disposto no Edital 06/2021-PPGGP, a Comissão Permanente de Seleção torna público os modelos de respostas das questões do exame de seleção do Processo Seletivo para ingresso no Doutorado Profissional – Turma 2022

#### Questão 1

Considerando o texto de: PERELLES, P.; OLIVEIRA, A. G.; VICENTIN, I. C.; DUENHAS, R. A. **A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. v. 22, E202036pt, 2020.

Responda:

- A) Quem ainda condiciona a participação do Legislativo no planejamento público e explique quais os argumentos apresentados pelo estudo para explicar este condicionamento. (50% da nota)
- B) Em relação a emendas parlamentares, como o estudo explica o maior volume de emendas parlamentares serem aditivas e concentradas nas LOAs. (50% da nota)

#### Padrão de resposta

A) A participação do Legislativo no planejamento público ainda é condicionada pelo Poder Executivo. A tímida participação do Legislativo em propostas é em decorrência do longo tempo de alijamento das funções legislativas em matéria orçamentária. O maior volume de emendas parlamentares se concentra nas LOAs, com 97% do total de propostas. Essa “gerência” do Executivo sobre as

emendas parlamentares pode, até mesmo, ser associada aos percentuais das receitas definidos para fins de emendas impositivas, sugerindo equivocadamente que a participação seria limitada àqueles valores.

B) Em relação a emendas parlamentares, como o estudo explica o maior volume de emendas parlamentares serem aditivas e concentradas nas LOAs. (50% da nota) Além da concentração quase exclusiva na LOA, as emendas parlamentares do período pesquisado são, majoritariamente, aditivas. São as dificuldades técnicas e a assimetria de informações que resultam em 76% das propostas dos parlamentares para modificar a norma de regência do planejamento público serem inadmitidas pela Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização por inadequações técnicas. As dificuldades técnicas, todavia, não são registradas nas emendas à LOA, apesar de nesse processo residir o maior conjunto de critérios constitucionais e legais, as emendas à LOA apresentam os menores índices de inadmissibilidade perante a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização. Se por um lado isso delimita o espaço de intervenção parlamentar, promovendo reserva antecipada dos valores destinados à alocação pelos parlamentares. Por outro as emendas aditivas, destina-se ao aumento de despesas por remanejamento ou apropriação e representam mais de 99% das propostas dos parlamentares. Apenas 16% das propostas de emenda ao PPA foram aprovadas, denotando que o Poder Legislativo ainda não tem atuação expressiva no planejamento governamental de médio prazo.

## **Questão 2**

Conforme Paludo (2020), no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) (1995) foi o guia da reforma gerencial da administração pública. Ainda, conforme o mesmo autor, “houve um fato novo a partir da Constituição Federal de 1988 que ganhou impulso com a reforma gerencial de 1995: com a redemocratização, os cidadãos e associações da sociedade civil conquistaram o direito de participar das decisões públicas” (PALUDO, 2020, p. 42). Considerando os expostos, relacione os conceitos do PDRAE, reforma gerencial de 1995, nova gestão pública, sob a ótica das necessidades de mudanças, e o surgimento da governança pública no Brasil.

### **Padrão de resposta**

#### **Quesitos necessários nas respostas:**

- 1) (1) apresentar contextualização sobre necessidades de mudanças na gestão pública (exemplo de resposta parte 1)
- 2) (3) abordar o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) (1995) como guia da reforma gerencial da administração pública e discorrer sobre o plano e a reforma (exemplo de resposta parte 2)
- 3) (3) abordar o surgimento da nova gestão pública e suas características (exemplo de resposta parte 3)
- 3) (3) abordar o surgimento da nova governança pública e suas características – importante abordar o conceito de participação (exemplo de resposta parte 4)

#### **Exemplo de resposta:**

##### **Parte 1:**

A evolução coloca em xeque o paradigma da estabilidade e impõe a necessidade de mudanças. Desde os primeiros registros da história da humanidade constata-se uma constante evolução do conhecimento em todas as áreas e nos mais diversos aspectos possíveis, a qual tem provocado mudanças significativas (LE GOFF, 1990; LUSTOSA, 2012).

##### **Parte 2:**

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) (1995) foi o guia da reforma gerencial da administração pública, pensado para realizar as mudanças

significativas no contexto do setor público.

As reformas gerenciais partem do pressuposto de fazer a burocracia pública funcionar melhor, a um menor custo. A nova gestão pública oriunda da proposição da reforma gerencial de 1995, conforme Vieira e Barreto (2019), é focada no cliente, ou seja, nos usuários dos serviços públicos, e chegou para aprimorar o desempenho da administração pública segundo critérios da iniciativa privada, e com o compromisso de encontrar soluções para os problemas sociais.

### **Parte 3:**

Como questão central, buscava-se a redefinição do modelo de gestão pública para um modelo institucional que permitisse “ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade” (REZENDE, 2009). Delineou-se um novo padrão de relacionamento entre o Estado, administração pública, mercado e sociedade civil, agora sob a ótica gerencial, em que o Estado regula, controla e fomenta e o mercado se encarrega da execução (PDRAE, 1995).

Essa nova gestão pública utiliza formas de gerenciamento oriundas de organizações privadas, com o objetivo de alcançar a eficiência, reduzir os gastos e melhorar os serviços oferecidos à população, juntamente com maior participação da sociedade nas decisões, mais transparência acerca da tomada de decisão e da gestão dos recursos públicos, e orientação para o cidadão.

### **Parte 4:**

Nesse contexto surge no Brasil a Governança pública, oriunda e adaptada da iniciativa privada (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012; SOUZA, 2017), na qual é assegurada a participação das partes interessadas. Matias-Pereira (2010) reforça que, para existir uma boa Governança, é essencial a participação de diversos atores, em especial da sociedade organizada; ou, no dizer de Souza e Faria (2017, p.275), “sem participação não há Governança efetiva”.

A Governança pública surgiu, então, com “forte conotação positiva” e uma nova retórica para o processo de governar (MARTINS et al., 2017, p.54), e como um sistema capaz de fortalecer a legitimidade do Estado perante a sociedade, fomentando a ação conjunta e compartilhada para a solução de problemas sociais (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012).

### Questão 3

O debate acadêmico sobre Inovação Social não é novo, no entanto, a relevância como um conceito de política e seu papel em relação à reforma da oferta de bem-estar existente ganhou impulso nos últimos anos. O conceito de Inovação Social tem uma rica herança acadêmica e deriva de tradições disciplinares distintas, incluindo a sociologia, a gestão, o design, a geografia urbana e os estudos de inovação (Nicholls; Murdock, 2012; Edwards-Schachter; Wallace, 2017). E, embora tenha distintas abordagens para sua definição, é de interesse para uma ampla gama dos públicos acadêmicos, políticos e profissionais (Anheier et al., 2015; Eriksson et al., 2014). Os elementos essenciais da Inovação Social correspondem a natureza social em seus meios e fins (Murray et al., 2010). No entanto, isso pode ser interpretado de diferentes maneiras (Marques et al., 2018). A Inovação Social emergiu nas principais agendas políticas por volta de 2008-2010 nos EUA e na Europa (Bonifacio, 2014; Edmiston, 2015 ; Sinclair; Baglioni, 2014). A partir deste contexto, responda a questão a seguir baseado em De Pieri, B. e Teasdale, S. (2021):

**Discuta a *abordagem quadridimensional* baseada em Daigneault (2014) para analisar a neutralidade política do conceito de Inovação Social proposta por Pieri e Teasdale (2021).**

#### **Padrão de resposta**

Pieri e Teasdale (2021) afirmam que as ideias de política, raramente ou nunca, são neutras na implementação das políticas públicas. As ideias formam as agendas e práticas políticas como também estruturam as escolhas dos atores (Daigneault, 2014). A partir da noção de paradigma de política cunhado por Hall (1993), as ideias, crenças e princípios influenciam a natureza dos problemas, os objetivos da política e o tipo de instrumentos usados.

As ideias podem ser entendidas como teorias, valores, normas, visões de

mundo, mecanismos de formação de identidade e a relação entre ideias e paradigmas. Os atores políticos são guiados por crenças normativas e cognitivamente sustentadas, que orientam o desenvolvimento e a implementação de políticas (Surel, 2000). Dessa forma, as ideias moldam as políticas, pois influenciam as decisões. Isso representa um desafio distinto ao conceito de formulação de políticas como um processo racional e tecnocrático.

Neste caso, a inovação social não é uma solução técnica para lidar com problemas sociais desvinculado de implicações políticas mais amplas

O trabalho de Daigneault (2014) se fundamenta no conceito de paradigma de Hall para fins analíticos, com o objetivo de especificar mais claramente os paradigmas de política como um conjunto de ideias que sustentam o processo de formulação de políticas. Ele identificou quatro dimensões que sustentam as escolhas políticas dos atores, a saber: (i) os atores que colaboram e impulsionam a inovação social, (ii) a natureza dos problemas que procuram resolver, (iii) os objetivos que perseguem e (iv) os meios utilizados para atingir esses objetivos. A partir deste trabalho Pieri e Teasdale (2021) propõem a seguinte análise quadridimensional:

**(i) Atores:**

Na abordagem de inovação social, o papel do Estado (ou mercado) é fundamental para alcançar a justiça social. Aqui entende-se como inovação social *abordagens colaborativas e relações intersetoriais de novas soluções para lidar com problemas sociais interconectados e/ou alcançar mudanças sociais* (Ayob et al., 2016; Montgomery, 2016; Ziegler, 2017).

Há 2 visões distintas sobre a participação dos atores na promoção da inovação social: De um lado, o papel da iniciativa privada que é responsável por criar a inovação social e sua dinâmica disruptiva e ao estado o provedor do suporte e papel regulador. De outro lado, o papel estratégico dos atores públicos em diferentes níveis (nacional e local), em relação à liderança ou orientação da justiça social, como inovador ou coordenador. Muitos atores públicos e privados se relacionam de várias formas para promover a inovação social, sendo que os

órgãos públicos são fundamentais para promover, regulamentar e orientar a inovação social e ao Estado determinar o que é justiça social;

**(ii) Problemas:**

A inovação social pode resolver uma variedade de problemas e dada a dificuldade de especificar a natureza de tais problemas, muitos veem esta inovação como uma panaceia política. Os autores distinguem a natureza social da econômica dos problemas. No entanto, tal distinção não é trivial dada a natureza dos problemas e a competência institucional para resolvê-los. Muitos problemas sociais como saúde, trabalho, integração e desenvolvimento comunitário são de competência dos ministérios da economia. Por outro lado, os problemas econômicos foram evidenciados após a crise financeira de 2008 e a incapacidade do Estado de resolver tais problemas. Daí a necessidade de resolver os seguintes problemas: da estagnação econômica, do déficit público (com medidas de austeridade), da crise da contabilidade pública e das tensões sociais (abandono da universalidade de muitos serviços sociais). Tais problemas foram gerados pela incapacidade de os governos promoverem a justiça social em uma economia globalizada e interconectada. O problema social pode estar relacionado a uma forma mais democrática de resolução dos problemas da sociedade. Neste caso, há quatro níveis de modelos de engajamento social ou sociabilidade, a saber: i) no primeiro nível é quando a inovação social atende às necessidades sociais em um sentido amplo; ii) um segundo nível onde não apenas os fins, mas também os meios, são caracterizados como sociais; iii) um terceiro nível onde o foco está na participação e engajamento da sociedade; e (iv) um quarto nível caracterizado pelo desenvolvimento de capacidades, empoderamento, democracia e solidariedade na sociedade.

**(iii) Objetivos:**

Dependendo dos problemas a serem resolvidos, os objetivos da Inovação Social podem ser divididos entre aqueles que visam empoderar indivíduos e comunidades para desenvolver a justiça social, e aqueles que veem a inovação social como um complemento necessário ao crescimento econômico e tecnológico (sustentável).

A primeira abordagem é importante na investigação do papel do social inovação na governança e desenvolvimento socioeconômico das comunidades urbanas (Moulaert et al., 2005; Moulaert et al., 2007). Neste contexto, os estudiosos enfatizaram a dimensão social da inovação social, argumentando que a inovação social visa aumentar “capacidade política e acesso a recursos” e para aumentar os “direitos à satisfação de necessidades humanas e participação” (Moulaert et al., 2005, p.1976). Portanto, a inovação social envolve o desenvolvimento da capacidade de indivíduos e comunidades resistirem ao neoliberalismo, e elaborar alternativas localmente incorporadas (Moulaert et al., 2007:206). Deste perspectiva, a inovação social visa uma “transformação das instituições, derrubando estruturas opressivas com poder, agência coletiva para atender às necessidades não satisfeitas, construção de empoderar as relações sociais de baixo para cima” (Moulaert e Van Dyck, 2013, p.466). Nessa abordagem, os objetivos da política são o empoderamento de grupos desfavorecidos, a criação de condições democráticas necessárias para buscar a justiça social e o eventual radicalismo transformação das relações de poder na sociedade. Aqui, o potencial transformador social da inovação está relacionada à mudança das relações de poder existentes e à promoção de processos de fortalecimento (Avelino et al., 2019a, Avelino et al., 2019b; Pelet al., 2020)

Uma segunda abordagem destaca o potencial da inovação social em atuar como complemento do crescimento econômico sustentável, principalmente durante tempos de crise econômica. Nessa linha, Howaldt e Schwarz (2010, p.7) aponta que a mudança econômica “de uma sociedade industrial para uma economia de conhecimento e serviços” implicou uma mudança de paradigma na teoria da inovação de um foco na inovação tecnológica para uma teoria integrando as dimensões econômicas da inovação com as sociais. A inovação social torna-se o conceito central em uma nova teoria integrada de inovação sócio-técnica, que é capaz de integrar o crescimento econômico com uma forma de desenvolvimento que deve ser não só economicamente, mas também ambiental e socialmente sustentável. Aqui, o foco do objetivo da Inovação Social é reintegrar as dimensões sociais e econômicas da inovação.

**(iv) Meios ou Instrumentos:**

Um grupo de instrumentos de políticas seria as inovações democráticas como coprodução e participação nos orçamentos e abordagens de investimento social destinadas a atrair financiamento privado para projetos sociais, bem-estar social e/ ou direcionar esse financiamento para atores não-estatais que realizam (o que já foi) serviços públicos. Nessa perspectiva, um novo modelo de governança urbana, se caracteriza por ser capaz de valorizar participação e apoiar projetos de pequena escala, engajamento de baixo para cima e desenvolvimento Humano. A governança multinível também pode ser um mecanismo para a promoção da inovação social. A partir destas relações colaborativas de múltiplos atores, com a coordenação do governo, a inovação social contribuiria para renovar as relações sociais ao mesmo tempo em que promove novos arranjos institucionais. Neste caso, ao enfoque das inovações sociais recae para as instituições públicas e os instrumentos se relacionam às estratégias de governança.

Um segundo grupo de autores concentra-se mais em instrumentos de política concebidos para facilitar a inovação social fora do setor público. Neste grupo, os autores propõem quatro fases do desenvolvimento da Inovação Social e respectivas opções políticas, a saber: (i) numa fase inicial, quando se desestabiliza o status quo os formuladores de políticas devem proporcionar interações com grupos desconectados para facilitar a compreensão dos problemas; (ii) na segunda fase, quando os grupos se reúnem para propôr novas ideias e inovações, as políticas devem priorizar processos de seleção e avaliação das ideias; (iii) a terceira fase é de exploração, quando os recursos precisam ser aproveitados, eliminar as barreiras e criar mercados para explorar a inovação; e (iv) na quarta fase, a necessidade de se ter recursos para expandir as inovações sociais. Alguns enfatizam o papel dos atores privados (ou do terceiro setor) na criação da inovação. Nesse caso, a ênfase é colocada em novas ferramentas financeiras para apoiar a inovação social e fomentar o desenvolvimento de intermediários e incubadoras de inovação

A análise das quatro dimensões anteriores possibilita distinguir duas estruturas

ideativas distintas para se pensar nas inovações sociais. Uma relacionada às ideias liberais e a estrutura de mercado, cuja justiça social é algo definido pelo mercado. Neste caso, a inovação contribui para o crescimento sustentável e as soluções tendem a ser orientadas para o mercado e podem ser reduzidas em termos econômicos para melhorias na qualidade de vida, tendo o Estado uma atuação limitada. Já uma segunda estrutura centra-se no caráter social e empoderador de inovação social. Estudos urbanos e teorias de rede para postular a inovação social como uma abordagem mais coletiva e democrática. As soluções se concentram em capacitar os cidadãos e revigorar a democracia, a ser alcançada por meio de instrumentos democráticos como orçamento participativo e novas estratégias de governança. Como objetivos têm-se: fortalecer a coesão social, reduzir a desigualdade e buscar um radical mudança nas relações de poder.