



IX CONGRESSO INTERNACIONAL  
DE CONTABILIDADE, CUSTOS  
E QUALIDADE DO GASTO  
NO SETOR PÚBLICO | 2019



**IX Congresso Internacional de Contabilidade,  
Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público  
Natal, RN, 21-23 outubro, 2019**

**ABORDAGEM SISTÊMICA EM GESTÃO,  
CONTROLE E GOVERNANÇA  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Prof. Dr. Josep Pont Vidal,  
(Núcleo Altos Estudos Amazônicos, NAEA, UFPA)**



## Conceitos emergentes



**“retroalimentação”, “tratamento sistêmico”,  
“criação de um sistema de evidências”,  
“circularidade”, “funções”, “normas e guias”**

*Fonte: Guia Política da Governança Pública, 2018*

**“criação de novas estruturas”, “sistemas  
estruturantes de governo”, “interoperatividade”,  
“compreender o sistema”, “falta de integração”.**

*Fonte: Congresso Internacional de Contabilidade,  
Custos e Qualidades, 2019*

*Seminário Internacional, de Custos, Governança, Brasília*



# Conceitos e debates emergentes



---

**Instaurar uma cultura da governança**

**Governança baseada em evidências**

**Entre dos épocas; Novo século nova cultura;  
conscientização**

**Que tipo de pensamento precisamos?**

---



# ABORDAGEM SISTÊMICA EM GESTÃO, CONTROLE E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 1. Questões emergentes da governança e da realidade administrativa e da gestão**
  - 2. Porque abordagem sistêmica?**
  - 3. O que significa o abordagem sistêmica?**
  - 4. Uma proposta, e modelos de autorregulação.**
-



# I. Questões emergentes



- Certo desprestígio da contabilidade e descrédito da governança;
- “Populocracia”; sistemas políticos “alocráticos”
- Situação fiscal, crise da dívida soberana;
- Políticas orçamentárias nacionais isoladas;
- Heterogeneidade de sistemas de informação
- Os países da UE estão preparados para a EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*)?



# I. Questões emergentes



- **Conhecimento dos custos; introdução da “contabilidade acumulativa” (“*accrual accounting*”)**
- **Aumentar o valor dos recursos aplicados;**
- **Passar de uma estrutura focada na gestão de riscos conjunturais para outra centrada em mecanismos de “ajustes estruturais” ;**
- **Como administrar as mudanças demográficas;**
- **Risco de desglobalização.**



# I. Questões emergentes



- 
- O que significa governança pública?, Como se implementa?
  - Quais são os problemas ou os gargalos na sua implementação?
  - Implica uma reorganização dos salários entre os políticos e setor administrativo;
  - Pouco desenvolvido os métodos políticos e estratégicos;  
Modificou-se a estrutura de trabalho dos servidores?
  - Poder político de negociação dos representantes eleitos (Câmara Municipal) LEGISTATIVO frente a EXECUTIVO
  - Comparação intermunicipal: não tem-se mostrado uma relação eficaz para alcançar um marco de concorrência.



# I. Questões emergentes



A crise econômica e financeira iniciada no ano 2007 contribuiu para um **“desapego” das capacidades da governança.**

Manifesta-se a **limitada capacidade de gestão efetiva interna** (endógena) frente aos desafios exógenos, transformando os problemas em permanentes.

Observações recentes analisam a **“diminuição da capacidade diretiva do governo”**, evidenciando-se em especial na área da prevenção.



# I. Questões emergentes



Diversos fatores contribuem para a manifestação no plano político de um crecente descrédito e desconfiança, não apenas nos partidos políticos e nas instituições, mas também na democracia como sistema institucional.

Esta situação conduz ao que alguns diagnosticam como uma confusão generalizada.



## II. Porque abordagem sistêmica



O contexto de “complexidade organizada”, significa que entendemos o conjunto da sociedade, não como um agregado de fenômenos lineares (lógica linear), se não como uma forma de inter-relações sistêmicas (sistema econômico, sistema político, sistema judicial e os correspondentes subsistemas) que apresentam uma série de propriedades emergentes qualitativamente novas.

Estas surgem das inter-relações e organização dos elementos que formam o sistema.



## II. Porque sistêmica



- 
- As teorias clássicas mostraram seus limites (correntes neo-institucionalista e neo-marxista) ao focalizar aspectos condutivistas da ação e ao reduzir a sociedade ao conflito social ou à lógica de sistemas abertos.
-



## II. Porque abordagem sistêmica



---

Governança pública: A proposta inclui três noções centrais que configuram a governança:

**Complexidade**

**Dinâmica**

**Diversidade**

**Auto-organização; auto-gestão**

**Cooperação**

---



## II. Porque abordagem sistêmica



### Modelos:

O modelo mental linear **(hierárquico)** e a lógica do «ou/ou», que praticamente **excluem a complementaridade e a diversidade**, abrem espaço para um novo modelo mental integrador e a lógica inclusiva **(lógica circular)**.

Ambos são necessários e úteis em consonância com as situações e os problemas com as quais nos deparamos.

---

# Lógica linear na implementação de políticas públicas

**Identificação  
do  
Fenômeno**



**Elaboração  
da política  
publica**



**Implementação  
da política  
pública**



**Avaliação**



# Lógica circular





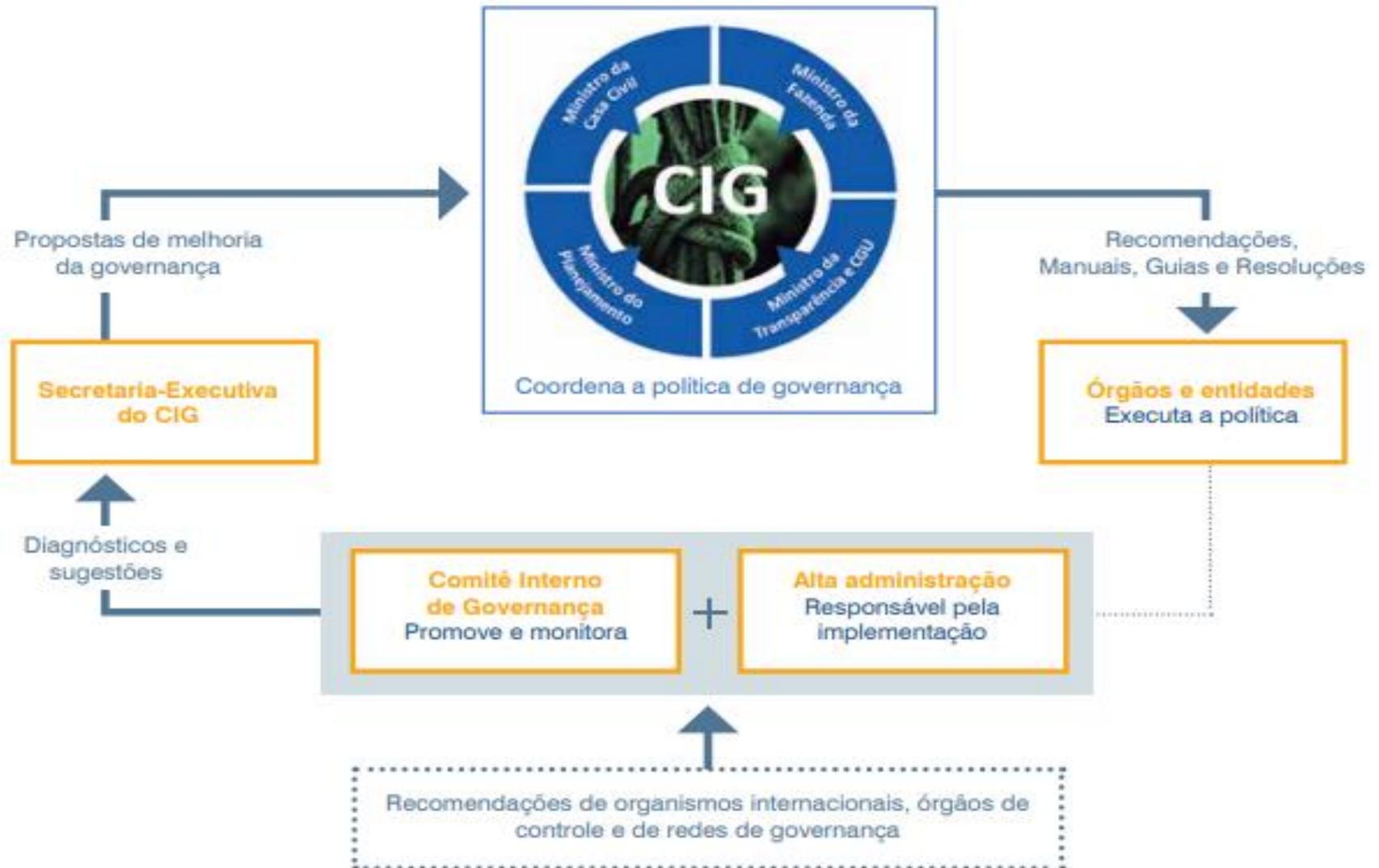
**FIGURA 1 – ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EQUILIBRADO**



Fonte: Guia política da Governança Pública, 2018, p. 34

# Comité Interministerial de Governança

## FLUXOGRAMA 1 - DINÂMICA DA INTERNALIZAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA





### III. Abordagem sistêmica



A abordagem sistêmica abre novas possibilidades; “retroalimentação”, “tratamento sistêmico”, “criação de um sistema de evidências”, “circularidade”, “funções”, “normas e guias”

É necessário diferenciar entre as abordagem de sistemas abertos e dos sistemas autorreferenciais.

Este último apresenta a observação dos fenômenos a partir do estabelecimento de conexões entre o sistema e o meio (social) e assume a ideia de hiper-complexidade das sociedades modernas atuais.

Esta perspectiva permite o diálogo interdisciplinar e a análise das comunicações intersistêmicas.



## III. Abordagem sistêmica



### Para que serve a Teoria de Sistemas?

1. A Teoria de Sistemas é **descritiva** , não normativa;
  2. As teorias modernas de sistemas **são uma forma de análise;**
  3. Trata-se da formulação de uma **teoria universal;**
  4. É uma descrição teoricamente **sólida da sociedade moderna.**
-



### III. O que significa sistema



A perspectiva de sistemas autorreferenciais ultrapassa as descrições hegemônicas tradicionais apresentadas em forma de **binômio (opressores, oprimidos)**,

para outras de **tripla diferenciação (Público, Político e Administração)** de orientação contextual como: a contextualização cultural inicial e o sistema de interação.



## III. Abordagem sistêmica



### A Circularidade Dinâmica:

Na óptica dos sistemas autorreferenciais, a lógica circular ou circularidade dinâmica está **vinculada com a comunicação entre sistema e meio.**

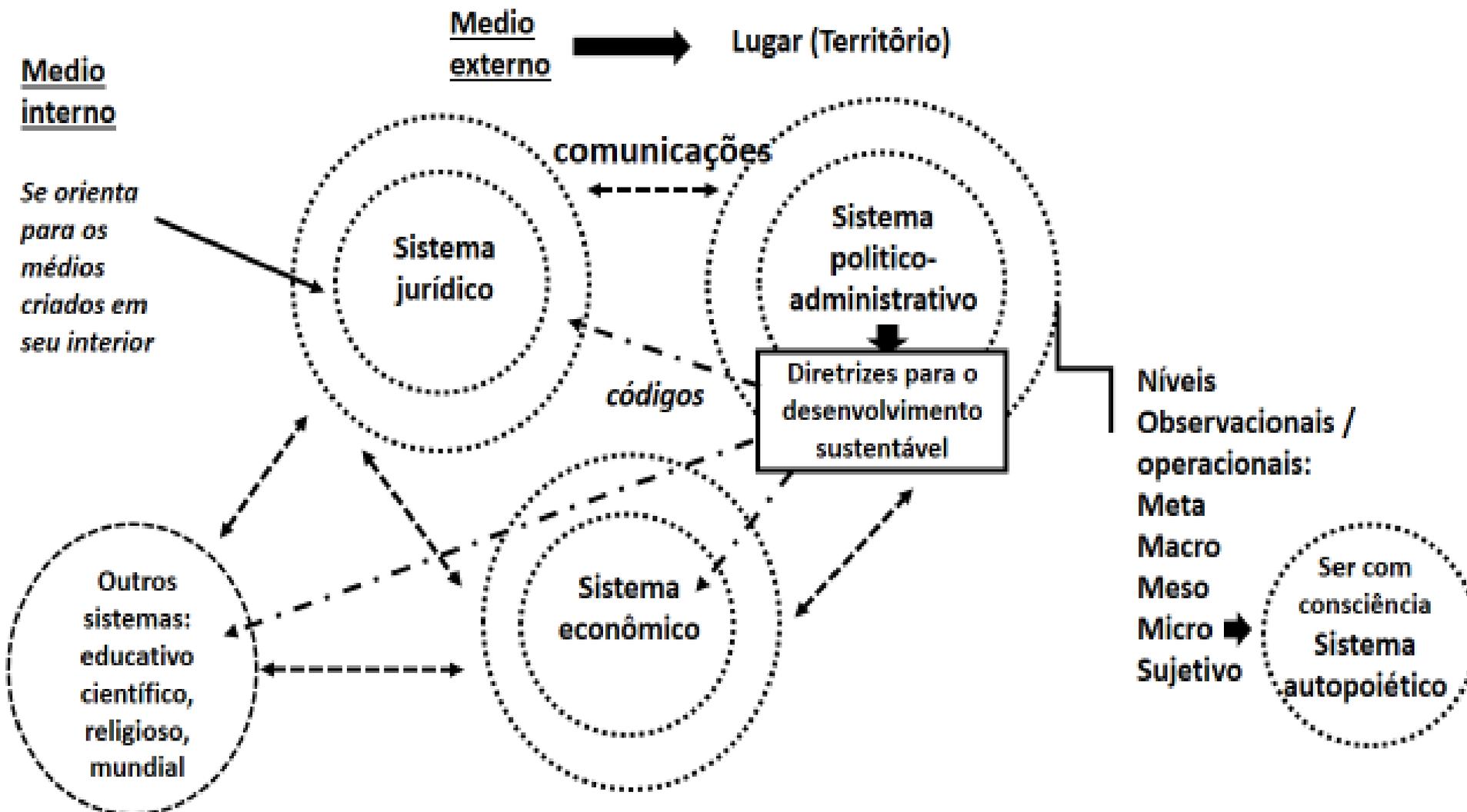
Qualquer tipo de *input* ou comunicação procedente do meio tem um impacto nas operações do sistema, seja em forma de **“irritações”** ou em forma de comunicações propositivas dirigidas a **instituir uma orientação contextual.**



- Ter autonomia (ou autorreferência) no sentido das operações internas, **como é a tomada de decisões;**
- Dispor da capacidade **de auto-organização, ou seja, a capacidade de criar suas próprias estruturas internas** (áreas, departamentos) mantendo sua identidade própria, independente de qualquer relação com o meio;
- Dispor de **uma orientação para o meio que permita assumir as demandas, desafios e exigências do meio,** permitindo alterações em suas estruturas internas (**sistema autorregulado**)

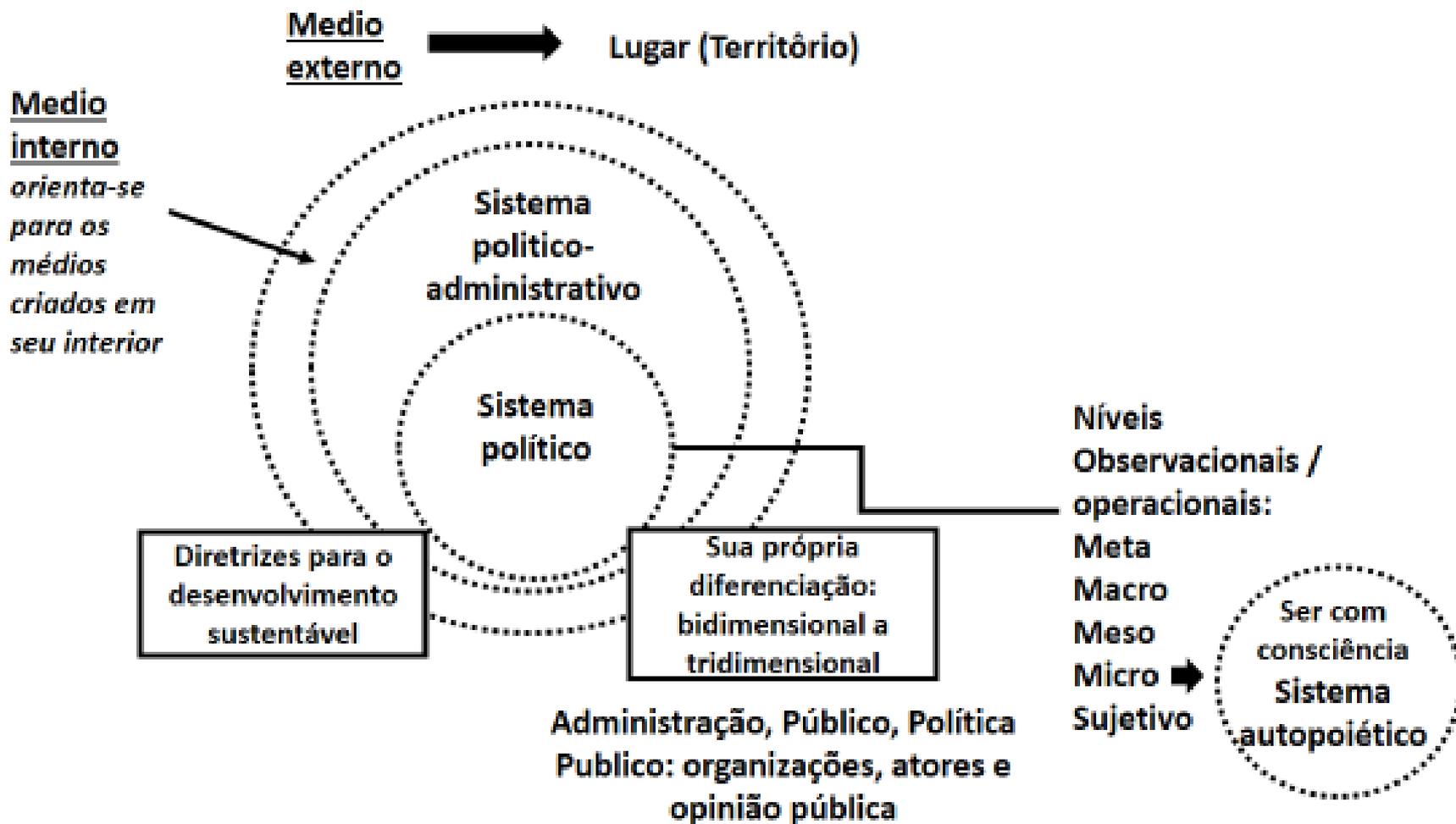


# IV. Esboço Governança sistêmica





## IV. Proposta governança sistêmica



# Sistema Administração Pública

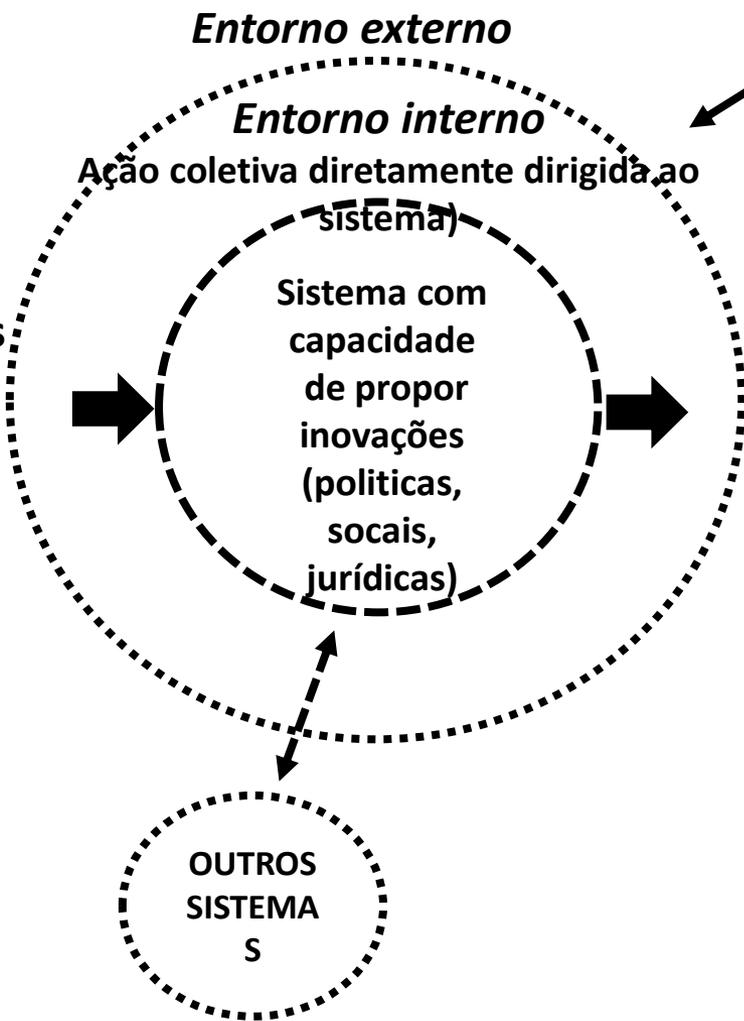
**Diferenciação:**  
Tridimensional  
Administração  
Pública, Política  
Pública:  
organizações,  
atores e opinião  
pública

As comunicações  
devem se feitas  
em forma  
propositiva. Caso  
contrario  
"irritam" al  
sistema e restam  
sustentabilidade  
frente ao exterior

Sociedade civil:  
Movimentos  
sociais  
ONG,  
associações  
sindicatos  
Atores em  
conflito

Comunicações  
orientadas ao  
sistema  
(em forma  
propositiva)

*Estabelecer  
condições  
contextuais  
para que o  
sistema faça  
a eleição de  
suas opções*

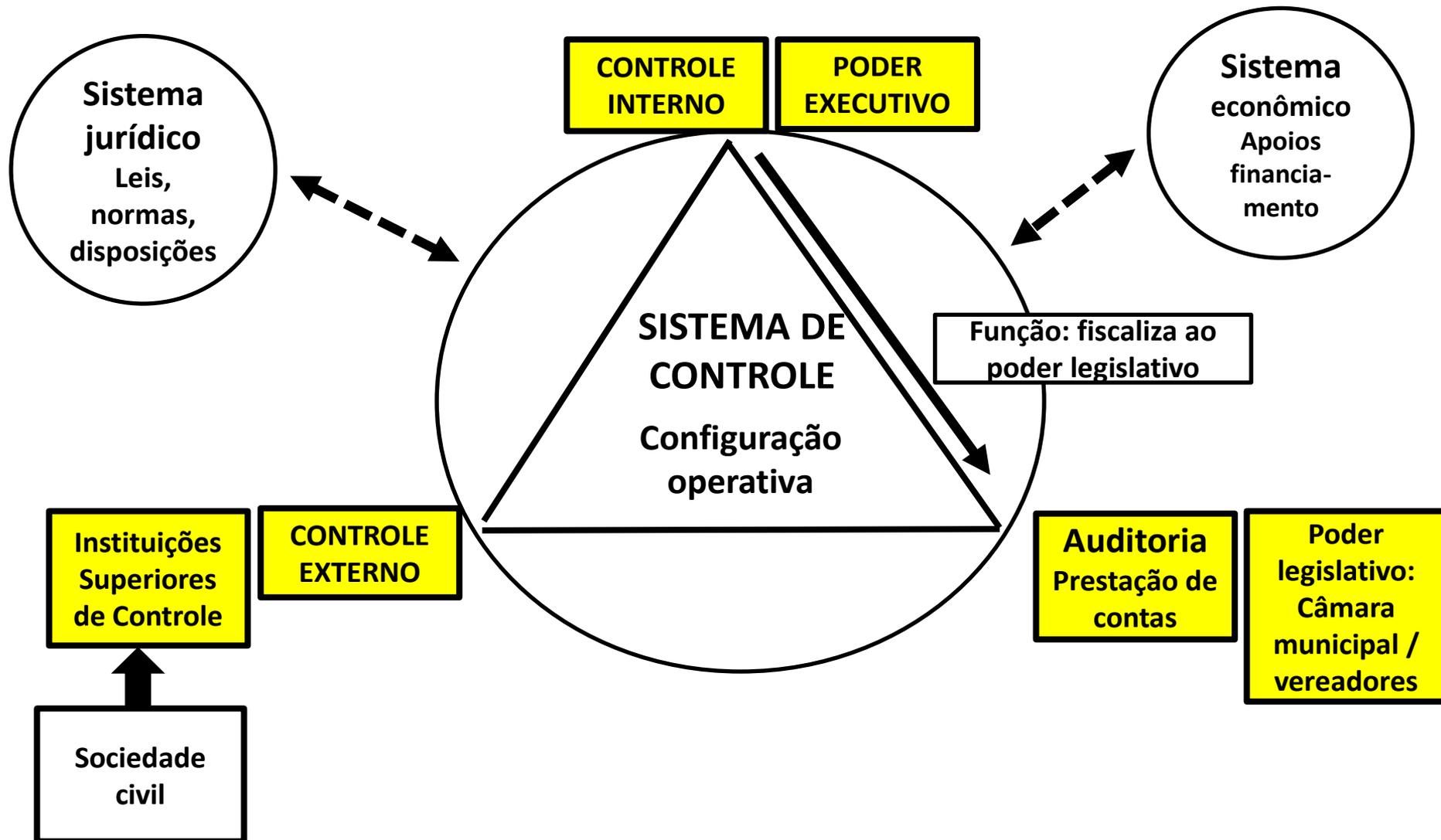


Políticas ou leis  
como comunicações



# IV. Proposta governança sistêmica

## Combate a corrupção







IX CONGRESSO INTERNACIONAL  
DE CONTABILIDADE, CUSTOS  
E QUALIDADE DO GASTO  
NO SETOR PÚBLICO | 2019



---

**Obrigado !**  
**[josevidal@ufpa.br](mailto:josevidal@ufpa.br)**

---