

Políticas Inovadoras em Gestão no Brasil
Marcelo Viana Estevão de Moraes

1. A redefinição do papel do Estado e o desafio da inovação

A idéia de que Estado e mercado se opõem de modo insuperável tem se tornado cada vez mais obsoleta. Poucas vozes defendem que o ambiente financeiro norte-americano, epicentro da crise global, continue frouxamente regulado. Os Estados Unidos e outros países desenvolvidos tiveram de recorrer a medidas estatizantes impensáveis há alguns anos em suas agendas institucionais, com o objetivo de impedir o agravamento dos efeitos da crise. Além do aspecto emergencial dessas políticas, porém, constrói-se o consenso de que a complexidade crescente dos mercados e das questões sociais é incompatível com a passividade de corte liberal. A sociedade espera respostas sofisticadas aos novos desafios, sem que se retorne, porém, ao modelo autárquico e tecnocrático do passado autoritário.

O que a diferenciação¹ traz como consequência é a necessidade de redefinição do papel estratégico do Estado, superando extremismos simplistas em busca de soluções mais sofisticadas, com crescente racionalização da ação estatal que permita a liberação de recursos para as políticas públicas mais e mais complexas de que a população necessita. Ou seja, as políticas devem ser o foco da ação pública sem perder de vista a busca de uma economia cada vez mais competitiva, com inovações de gestão que permitam racionalizar gastos sem comprometer o atendimento à população.

A pró-atividade estatal deve a característica mais marcante nesta nova etapa, construindo, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na concertação política e nas inovações na gestão pública.

Cada vez mais o papel do Estado será o de garantir a qualidade da estrutura regulatória, constituindo um sistema de gerenciamento regulatório e assegurando a qualidade das regras, novas e antigas, de forma a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas observem seus direitos e obrigações.

O governo central nos Estados federais tem que ser cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto externamente, no que se refere à articulação para a constituição de esferas supra-nacionais de governança, como internamente, em relação aos entes sub-nacionais, com as atividades de prestação de serviços sendo repassadas para as esferas estadual e municipal.

Estados e municípios devem ter mais responsabilidades no fomento do desenvolvimento integrado e sustentável de seus territórios, na atração de investimentos e na melhoria do ambiente de negócios. Para fazer frente a tais responsabilidades são necessárias políticas inovadoras de gestão que aumentem e fortaleçam as capacidades institucionais dos entes sub-nacionais.

Além disso, a descentralização de atividades pressupõe supervisão e controle. E a atuação em rede – própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, do terceiro setor e do mercado – requer competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parcerias, para garantir o alinhamento dos resultados aos macro-objetivos de governo e às políticas públicas setoriais. Isso tudo tem de ser feito por um Estado o mais receptivo possível às demandas da sociedade, atentando para a transparência no encaminhamento dos interesses dos diversos grupos.

Em suma, um dos grandes desafios da administração pública atual é justamente a proposição das iniciativas inovadoras em gestão no intuito de aprimorar o papel estratégico do Estado, garantindo não somente a melhoria do ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico, por meio de ferramentas tradicionais, como também introduzindo mecanismos modernos, inovadores, que proporcionem maior participação da sociedade, transparência e celeridade no funcionamento da máquina pública.

A inovação – aqui entendida como uma maneira nova de fazer algo, seja por mudanças substanciais ou incrementais – deve pressupor o uso da tecnologia da informação, a formulação de agendas compartilhadas com entes sub-nacionais, a melhoria dos instrumentos de governança e a profissionalização da função pública, assim como a adoção de diálogos internacionais de políticas.

¹ O termo “diferenciação” é aqui usado no sentido de intensificação da complexidade na organização de um sistema.

2. O contexto brasileiro

A crise que o mundo enfrenta hoje é diferente de outras que ocorreram nas últimas décadas. Ela evidencia uma nova ordem mundial que se desenha, na qual despontam os países em desenvolvimento, que desta vez não são os protagonistas da turbulência.

Em pouco mais de uma década, o Brasil passou por transformações significativas. Temos hoje uma economia sólida e estável, com inflação baixa, em ambiente de responsabilidade fiscal, crescendo com atenção às questões sociais, inserida com sucesso no contexto global. Essas transformações tornaram nosso país mais forte para enfrentar a crise.

O Brasil alcançou um patamar de desenvolvimento econômico que o projeta entre as maiores economias do mundo e amplia suas responsabilidades no cenário mundial e regional. Essa evolução, paradoxalmente, coloca em evidência o quanto ainda está por ser feito, principalmente porque as competências para estimular o crescimento sustentado não são as mesmas requeridas para estabilizar a economia. A evolução indica que é a hora de investir cada vez mais na excelência em gestão.

As instituições financeiras do Brasil, ao contrário daquelas de boa parte do mundo desenvolvido, estão sólidas, capitalizadas. Apesar de também sofrer certa diminuição de linhas de crédito, o Brasil conta com uma oferta interna respeitável. A existência de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, permitiu a adoção de uma política de enfrentamento da crise que não deixou secar o financiamento para empresários, agricultores e cidadãos.

No passado não foi assim. A fragilidade da economia brasileira levou governos anteriores a procurar sinalizar nossa solvência para o mundo por meio de pacotes de ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, com todas as condicionalidades atreladas a eles. A grande política de enfrentamento das crises consistia em gerar mais e mais superávits primários, à custa de aumento de arrecadação e, principalmente, de forte contenção de despesas. Ou seja, os programas governamentais não tinham recursos para funcionar – o Estado não funcionava.

A crise que vivemos exige que o Estado funcione, e que o faça numa lógica anti-cíclica, no papel de garantidor da demanda em vista das dificuldades no setor privado para a aquisição de bens e serviços (Silva, 2009). Nas crises, o Estado deve funcionar melhor do que nunca. E, mais uma vez, não se trata de opor Estado a mercado, nem de buscar soluções simplistas e fragmentadas, como a busca da redução linear de gastos a qualquer custo.

Isso tudo tem de ser feito sem deixar de lado a voz do cidadão. O atual governo tem lançado mão de diversos mecanismos de participação, como conferências, conselhos, consultas públicas, ouvidorias, o Plano Plurianual (PPA) e mesas de negociação. Dezenove conselhos nacionais foram criados desde 2003. Do início do governo até 2007 foram realizadas 50 conferências nacionais, com a participação de mais de quatro milhões de brasileiros. O dinamismo da participação social se traduz cada vez mais em políticas públicas inclusivas e ampliadoras da cidadania.

Um dos destaques é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003 com o papel de articulador entre governo e sociedade. O CDES alargou de forma inédita os espaços dessa interlocução, numa perspectiva de colaboração na definição dos grandes rumos do País. No CDES, trabalhadores, empresários, movimentos sociais e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação discutem em posição de igualdade questões fundamentais para o desenvolvimento brasileiro.

3. Inovações para facilitar a vida dos cidadãos e das empresas

Para fazer frente aos desafios, o governo brasileiro vem buscando acentuar o foco nas ações finalísticas e, claro, na satisfação do cidadão, além de eliminar superposições de ações e estabelecer melhores mecanismos de coordenação entre elas, reduzindo custos sem prejuízo da quantidade e da qualidade dos serviços prestados. Várias iniciativas para facilitar a vida do cidadão e das empresas já foram colocadas em prática com sucesso ou estão em fase adiantada de formulação.

Uma delas foi implantada em janeiro de 2009 pelo Ministério da Previdência Social (MPS): a concessão de aposentadoria e salário-maternidade em 30 minutos. Poucos anos atrás, era comum os telejornais mostrarem em cadeia nacional pessoas de idade avançada esperando por horas a fio pela concessão do benefício em frente aos postos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em alguns casos, o processo chegava a levar meses. Agora, o trabalhador agenda o atendimento por telefone, no sítio da Previdência Social ou nos postos do INSS para receber o benefício em apenas alguns minutos.

Mas a concessão de aposentadorias é apenas um dentre uma gama de serviços do Estado ao cidadão. E o foco na oferta de serviços de qualidade é mais desafiador para o Estado que para as empresas, porque requer a superação de diferenças de prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo. Felizmente em muitos casos essas diferenças estão sendo superadas, permitindo a criação de espaços de serviços integrados do Estado ao cidadão, como o “SAC” baiano, o “Poupa Tempo” paulista e o “Na Hora” do Distrito Federal.

A criação das centrais de atendimento integrado parte da premissa de que a competição entre áreas e níveis de governo pelo reconhecimento do usuário final não pode ser mais importante do que a qualidade do serviço prestado. Isso evita que, para obter um ou mais serviços a que tem direito, o cidadão precise bater em inúmeras portas ou fornecer repetidas vezes informações de que a Administração Pública já dispõe.

Outra inovação que vai facilitar enormemente a vida do cidadão é o "Decreto de Simplificação do Atendimento Prestado ao Cidadão", desenvolvido sob coordenação da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O decreto, que foi submetido à consulta pública, tem por objetivo simplificar os serviços dos órgãos federais nas áreas de atendimento ao cidadão por meio da redução das exigências de apresentação de documentos.

O decreto ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos oficiais e impede os órgãos e entidades do Poder Executivo de exigir do cidadão informações que já sejam do seu conhecimento e que integrem bancos de dados oficiais. Além disso, a norma deve instituir a Carta de Serviços ao Cidadão, que terá informações sobre o padrão do atendimento, prioridades, tempo de espera, prazo para cumprimento de serviços, mecanismos de comunicação, entre outros itens.

No tocante às inovações para facilitar a vida das empresas, foi instituído em 2007 o regime especial unificado de pagamento de impostos e contribuições devidos à União, aos Estados e aos municípios, conhecido como Simples Nacional ou Super Simples. Ele dá tratamento tributário diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, que se beneficiaram de uma grande redução da burocracia e, em muitos casos, da carga tributária.

Já a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, ou REDESIM, é um sistema integrado que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas em todas as Juntas Comerciais do Brasil, simplificando procedimentos e reduzindo a burocracia ao mínimo necessário.

O sistema permitirá a integração de todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis pelo registro, inscrição, alteração e baixa das empresas por meio de uma única entrada de dados e de documentos, acessada via Internet. Com a REDESIM, os usuários também poderão obter informações e orientações pela Internet. A REDESIM está prevista para entrar em funcionamento no segundo semestre de 2009. Será administrada por um comitê gestor presidido pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

4. Inovações em programas estruturantes

Todas essas inovações ajudam a melhorar a vida das pessoas e a sustentar a demanda, porém sem deixar de lado a qualidade do gasto público. Um dos modos de melhorar a qualidade do gasto é inovar na gestão de programas que organizam a ação governamental, articulando a ação de diversos ministérios, com impacto em todas as regiões do País, configurando exemplos de gestão intensiva de investimentos estratégicos e de gestão integrada de políticas.

No que diz respeito aos programas sociais, as inovações introduzidas na gestão melhoram sua execução por meio da unificação de cadastros, da melhoria do controle e do aperfeiçoamento dos processos de concessão de benefícios.

Um dos grandes passos nessa direção é o Programa Bolsa Família, exemplo de que é possível ter uma gestão integrada de políticas sociais. Além do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda, o programa apóia o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, atuando em coordenação com programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, como os programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e de fornecimento de registro civil.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) integra a estratégia “Fome Zero”, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza. A primeira delas trata da promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família.

A segunda dimensão diz respeito ao reforço do exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações.

A terceira dimensão trata da coordenação com programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares os programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família é considerado um dos principais programas de combate à pobreza do mundo, e já teve sua efetividade atestada. Pesquisas mostram que, nos lares atendidos, além de aumento do acesso à alimentação e vestuário infantil, as crianças freqüentam mais o sistema de ensino e abandonam menos a escola. As famílias também trabalham mais.

Dentre outras políticas que também funcionam no sentido de proporcionar renda à população mais pobre, destacam-se o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social, que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas a partir de 65 anos de idade ou com deficiência incapacitante, o Programa Seguro-Desemprego e a Previdência Social.

Esses mecanismos de transferência de renda, de criação de uma rede de proteção social, nem sempre foram vistos com bons olhos por causa da sua rigidez. Agora, no entanto, vêm sendo reconhecidos como instrumentos de estabilização. As classes mais baixas, em geral mais duramente afetadas pelas crises, desta vez estão mais protegidas. E isso garantiu que o mercado voltado a esse segmento permanecesse aquecido.

Também é relevante apontar que a manutenção desses e de outros programas sociais não implicou redução do investimento público. Pelo contrário. Para garantir um ambiente regulatório e de gestão de política econômica que estimule ainda mais investimentos privados, suprimindo possíveis falhas de mercado e assegurando a provisão de bens públicos, direta ou indiretamente, em especial no que concerne à infra-estrutura produtiva e social necessária para a integração nacional e regional, o Brasil vem lançando mão de políticas inovadoras como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um novo conceito de investimento em infra-estrutura que, além de estimular o setor produtivo, leva benefícios sociais para todas as regiões do país.

A execução do PAC envolve gestão intensiva de investimentos estratégicos, com monitoramento sistemático e contínuo das ações necessárias para o bom andamento das obras. A gestão intensiva dos investimentos permite que os recursos sejam garantidos mesmo em situação de crise. Em quatro anos, o total de investimentos em infra-estrutura deverá ser da ordem de R\$ 503,9 bilhões.

O conjunto de investimentos está organizado em três eixos: Infra-estrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infra-estrutura Energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infra-estrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. Para a Infra-estrutura Logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 58,3 bilhões; para a Energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a Social e Urbana, R\$ 170,8 bilhões.

Um outro pilar do PAC é a desoneração de tributos para incentivar mais investimentos no Brasil. O PAC contempla também medidas fiscais de longo prazo, como é caso do controle das despesas com a folha de pagamento e da modernização do processo de licitação, fundamentais para garantir o equilíbrio dos gastos públicos, bem como medidas de estímulo ao crédito e financiamento.

Tudo isso tem o intuito de estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda.

O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. A gestão do PAC contempla o monitoramento sistemático e contínuo das ações necessárias ao bom andamento das obras, com produção de informações sintéticas e em tempo hábil, o que permite rápida avaliação das situações e eventuais correções nas ações monitoradas. O SISPAAC subsidia os processos do PAC por meio da consolidação das informações das ações e das metas, além de acompanhamento dos resultados de implementação e execução do PAC.

Ainda no que diz respeito à inovação em termos de grandes programas estruturantes, o Governo Federal lançou o Minha Casa, Minha Vida, outro programa muito especial neste contexto de crise por seu caráter anti-cíclico. O programa vai viabilizar crédito para a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, o programa vai impulsionar a economia, gerar empregos e trazer reflexos positivos para toda a sociedade. Inclusive já vem trazendo resultados importantes em termos de gestão, como os compromissos de prazo máximo de 30 dias para licenciamento ambiental dos empreendimentos habitacionais e de maior agilidade para os procedimentos cartoriais.

5. Inovações para melhorar o desempenho da máquina pública

No que diz respeito a ações mais diretamente focadas no aumento da produtividade e na melhora do desempenho da máquina pública, há iniciativas inovadoras que envolvem não só o incremento da eficiência, da efetividade e da eficácia estatal, mas também o adequado provimento de recursos humanos na administração pública federal. Este último item será tratado em capítulo separado, mais adiante.

Dentre as iniciativas que envolvem uso intensivo de tecnologia está o Portal Comprasnet, que permite à sociedade acompanhar todos os procedimentos relativos às licitações eletrônicas, como os avisos de licitações, os lances efetuados e as propostas vencedoras. O Comprasnet permite acompanhar os pregões em andamento, agendados ou encerrados, e baixar editais. Também registra as licitações realizadas por modalidades tradicionais como carta-convite, tomada de preços e concorrência.

O uso massivo do pregão eletrônico na contratação de bens e serviços no Governo Federal é uma grande evolução. Trata-se da forma mais econômica de contratação porque funciona como um leilão reverso – vence quem oferecer o melhor preço. Com a sua utilização o país obtém uma economia média entre 15% e 20%. Em 2007 foram contratados R\$ 16,5 bilhões por pregão eletrônico, valor que representa quase 70% dos bens e serviços comuns licitados. Em 2008, a sua utilização gerou uma economia de R\$ 3,2 bilhões para os cofres públicos.

O pregão eletrônico também é a modalidade mais rápida. São cerca de 17 dias para realizar uma aquisição por meio do pregão eletrônico, enquanto uma concorrência leva até 120 dias para efetivar-se. E é o modo mais seguro, porque os participantes não são revelados até o encerramento da sessão pública realizada pela internet. Além disso, democratiza o acesso das empresas, especialmente as de pequeno porte, às aquisições governamentais.

Nesse mesmo contexto de uso de tecnologia e incentivo à transparência, o Cartão de Pagamento do Governo Federal substituiu gradativamente o uso dos cheques na Administração Pública federal, eliminando, assim, várias etapas e processos de prestação de contas em papel. Com o cartão, tudo é feito por meio eletrônico, tornando o processo mais ágil, seguro, confiável e transparente. Qualquer pessoa pode ter acesso aos gastos governamentais com cartão por meio do Portal da Transparência, instrumento que aumenta a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. Lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em novembro de 2004, o Portal da Transparência permite ao cidadão acompanhar a execução financeira dos programas de governo em âmbito federal, além de obter informações sobre os recursos públicos transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal para a realização descentralizada das ações do governo.

Ainda no que diz respeito a inovações envolvendo melhor produtividade e desempenho na gestão pública, foi apresentado o Anteprojeto de Lei de Contratualização. Trata-se de proposta elaborada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento para aperfeiçoar o desempenho institucional na esfera pública federal, regulamentando os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, relativos a contratos de desempenho e aproveitamento das economias geradas com despesas correntes.

Os contratos de desempenho formalizam o compromisso de unidades da administração pública direta ou indireta com seus órgãos supervisores para o cumprimento de metas de desempenho. O foco é o resultado em si. As metas fixadas devem ser compatíveis com as orientações de governo e as políticas públicas prioritárias. Além de incentivar a gestão por resultados, o contrato de desempenho promove a prestação de contas dos gestores e a transparência sobre os resultados obtidos, o que facilita o controle social.

Em havendo bons resultados no cumprimento das metas, os órgãos poderão gozar de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira e até mesmo pagar bônus a seus servidores, caso

haja previsão no contrato de desempenho. Por outro lado, caso as metas pactuadas sejam descumpridas em decorrência de má gestão, culpa ou dolo, o contrato poderá ser rescindido e os administradores responsabilizados.

Já a economia com despesas correntes² tem como foco o aumento da produtividade via projetos de inovação que possibilitem a redução de gastos – com manutenção predial, transporte, diárias, passagens, compra de materiais, consultoria e terceirização, entre outros –, liberando recursos para investimentos para a população. Os servidores em exercício nos órgãos em que houver economia serão contemplados com premiação.

6. Inovações na agenda federativa

Uma frente de ação importante em termos de inovação na gestão é a da integração das ações públicas no território, quer sejam as dos diversos setoriais de um mesmo nível de governo, quer sejam as dos diversos níveis de governo da Federação. Isso requer atenção ao fortalecimento das capacidades institucionais de Estados e municípios, no contexto de uma agenda federativa.

O Governo Federal atua em estreita cooperação com os entes sub-nacionais e as entidades da sociedade civil na implementação de políticas públicas de fundamental importância. Porém o processo de transferência de recursos da União para esses entes e entidades era fragmentado e muitas vezes de difícil entendimento e utilização. As ofertas do Governo Federal voltadas ao apoio às administrações municipais e estaduais estavam dispersas em vários órgãos. Apresentavam-se em múltiplos formatos e, algumas vezes, se sobrepunham. Além disso, não existiam mecanismos para canalizar e organizar as demandas dos entes, de modo a subsidiar o direcionamento das ações e dos programas do governo federal.

Ficava evidente a necessidade de melhorar os mecanismos de interlocução com estados e municípios, em especial no que se refere à simplificação do processo de descentralização de recursos, à transparência e à integração das ações no território. Por isso, o Governo Federal desenvolveu uma nova sistemática de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse: o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias (SICONV), também conhecido como Portal de Convênios, sistema baseado em *web* gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O SICONV é uma ação de simplificação da relação entre os entes da Federação que facilitará o acesso de inúmeros potenciais convenentes e contratantes aos vários programas de governo e tornará mais simples a comunicação de demandas não contempladas por esses programas. Assim, haverá maior interação entre a União e os demais entes federativos, melhorando o mapeamento das demandas por políticas públicas. O SICONV funcionará como um banco dos principais programas do Governo Federal que envolvam descentralização de recursos, por meio de uma interface completamente adaptada aos usuários finais, ou seja, os potenciais convenentes ou contratantes.

7. Inovações nos instrumentos do ciclo de gestão

Melhorar a qualidade do gasto tem sido um objetivo recorrente das ações inovadoras mencionadas ao longo deste trabalho. É imbuído desse espírito que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está propondo à Presidência da República um decreto que regulamenta a gestão orçamentária, no intuito de aperfeiçoar os instrumentos de execução do gasto público, possibilitando mais resultados para a sociedade.

² Recursos orçamentários de custeio não executados pelo órgão ou entidade.

São meritórios os projetos de melhora da qualidade do gasto com foco na redução de despesas – como contas de eletricidade e telefone, serviços de limpeza e segurança –, que dão visibilidade ao tema e tem aplicação relativamente simples. Porém seu impacto nos resultados finais da ação pública, ou seja, na qualidade dos produtos e serviços à população, e na mudança de sua realidade, são limitados.

A proposta de Decreto de Gestão Orçamentária desmonta a “parafernália” criada nos últimos anos para frear gastos em tempos de restrição fiscal. Encabeçada pela Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a iniciativa busca simplificar a gestão burocratizada do orçamento tendo por norte seis princípios.

O primeiro deles diz respeito à simplificação dos processos de execução dos orçamentos, eliminando burocracia desnecessária e poupando tempo. O segundo, à flexibilização da execução orçamentária e financeira, para que os procedimentos de execução não se transformem em entraves à execução. Outro princípio é o da priorização de projetos já em execução, de forma a viabilizar a conclusão das ações de governo e diminuir a pulverização dos recursos alocados.

O quarto princípio é relativo à segurança quanto aos recursos disponíveis para execução da despesa, melhorando a capacidade de planejamento da execução, em especial dos investimentos. O quinto, à redução da insegurança dos prestadores de serviços quanto ao recebimento da remuneração pelos serviços prestados, o que deve resultar em menores custos para o Governo Federal. E, por fim, a contratualização gerencial entre órgãos executores e centrais, melhorando a coordenação de governo e reduzindo a insegurança quanto às condições de execução.

O Ministério do Planejamento também está propondo o Decreto de Fortalecimento Institucional, que vai estabelecer diretrizes para a organização e o fortalecimento das estruturas administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

De acordo com a proposta, quando da elaboração de demandas ao Ministério do Planejamento por organização e concursos, os órgãos deverão observar diretrizes como: eliminação de sobreposições e fragmentações de ações; aumento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas; orientação para resultados; redução de níveis hierárquicos; impacto socioeconômico e sustentabilidade. Elaborada pela Secretaria de Gestão, a proposta de decreto deve permitir avaliações mais adequadas das necessidades quantitativas e qualitativas de força de trabalho na Administração Pública Federal.

8. Inovações na gestão de pessoas

O setor público só estará preparado para desempenhar suas funções se dispuser de profissionais qualificados, capazes de conferir aos programas estratégicos mais eficiência e produtividade, melhorando a qualidade do gasto público.

Por outro lado, o setor privado também precisa de mão-de-obra bem preparada, ou seja, de cidadãos com bom nível de escolaridade. Pensando nisso, o Governo vem dando prioridade às contratações na área de educação, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, vital no médio e longo prazos para o projeto de desenvolvimento do país.

Do total de 43 mil vagas de concursos autorizadas no ano passado, cerca de 70% foram destinadas à área da educação. São vagas para docentes, técnicos administrativos e analistas de ciência e tecnologia, que permitirão a abertura de novas instituições de educação profissional e universidades e a expansão de instituições já existentes por meio da abertura de novos *campi* e unidades.

Além da melhora da educação, há outros desafios no caminho do crescimento sustentável, como os gargalos de infra-estrutura, que em larga medida estão contemplados com ações do PAC e que também requerem a atenção de profissionais qualificados. Pensando nisso, o Governo Federal inovou ao criar a carreira de analista de infra-estrutura e os cargos isolados de especialista em infra-estrutura. E

outras áreas que executam programas importantes e tinham déficit quantitativo e qualitativo de pessoal também receberam novos quadros. Entre elas, as agências reguladoras e o Sistema de Defesa da Concorrência, os programas sociais, os órgãos de controle, a Polícia Federal e o ciclo de gestão.

A carência de quadros especializados na área social levou à proposta do Governo para a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais³, atualmente em tramitação no Senado. O foco dos servidores da nova carreira serão atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social. O Projeto de Lei prevê a criação de 2.400 cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais.

Para fortalecer as áreas-meio dos ministérios, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da Carreira de Analista Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados⁴. A finalidade é prover 2.190 cargos para profissionais qualificados para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível superior, em especial nos serviços de suporte administrativo dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional.

Tudo isso está sendo feito de forma comedida. Ao contrário do que apontaria o senso comum, não há explosão de contratações. Temos hoje praticamente o mesmo número de servidores de 1997: em dezembro de 2008 o Poder Executivo da União contava com 539 mil servidores civis na ativa, comparados a 532 mil em 1997. E são servidores mais qualificados (Moraes *et al.*, 2009).

O Brasil também vem buscando profissionalizar a operação e os níveis táticos de direção e assessoramento envolvidos na ação governamental. A filiação política é natural nos níveis de direção estratégica, onde o assessoramento tende a ser em parte profissionalizado (no sentido de ser feito por funcionários de carreira) e em parte exercido por funcionários indicados.

Funções de direção intermediária e de caráter tático-operacional e funções profissionais operacionais têm que ser profissionalizadas. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do Governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública, com estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública. Espera-se, sempre, que o relacionamento entre os funcionários indicados e os de carreira seja o mais profissional possível, tendo em vista que ambos têm legitimidade e boas razões para estar onde estão.

O Governo Federal vem buscando reduzir a quantidade de funções de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas. Esse processo foi iniciado em 2005⁵, com a definição de percentuais mínimos dos cargos em comissão⁶ a serem ocupados por servidores públicos efetivos.

Em outubro de 2008, mais de 71% dos cargos comissionados eram ocupados por servidores com vínculo. Mesmo nos cargos mais elevados⁷, mais da metade dos servidores têm vínculo.

Agora o Governo quer ir além. Em 2008, enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)⁸, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. O projeto prevê a destinação privativa de uma parte das funções comissionadas a servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

As FCPE destinar-se-ão ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito e competências, implicando em capacitação como um dos requisitos para sua ocupação.

Outra iniciativa que merece destaque é a alteração na lei⁹ que trata da contratação por tempo determinado, que passou a contemplar mais situações de urgência que demandam a contratação

³ Projeto de Lei 3.452/2008

⁴ Projeto de Lei 3.952/2008

⁵ Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.

⁶ Cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

⁷ DAS superiores a 4.

⁸ PL 3.429/2008.

⁹ Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

temporária, seja para implantação de órgãos ou entidades, para fazer frente a novas atribuições das organizações já existentes, ou para lidar com o aumento transitório no volume de trabalho.

Essas mudanças, dentre outras feitas na legislação em 2008, ajudam a evitar a manutenção de um efetivo dimensionado para um volume menor de trabalho, o que redundaria em serviços públicos lentos, acúmulo de demandas não atendidas, projetos não analisados. Afastam também a necessidade de manter uma força de trabalho super-dimensionada, com o conseqüente desperdício de recursos públicos. Além disso, há redução de custos de transação em relação ao uso da mão-de-obra terceirizada devido à eliminação dos intermediários.

9. Considerações finais

As inovações exploradas neste trabalho, como mencionado no início do texto, inserem-se num contexto de superação de oposições, inclusive entre os paradigmas do Estado weberiano e da Nova Administração Pública¹⁰ (e das reformas de terceira geração que a sucederam). Embora o ideal seja evitar rótulos para as iniciativas inovadoras, não se pode deixar de fazer referência ao “Estado neo weberiano”, expressão cunhada por Pollitt e Bouckaert em 2004. O conceito aproveita características fundamentais do paradigma weberiano: a reafirmação do papel do Estado como o principal facilitador das soluções para os problemas da atualidade; reafirmação do papel da democracia representativa; reafirmação do direito administrativo, devidamente modernizado; e a manutenção de um corpo de servidores com *status* diferenciado dos trabalhadores da iniciativa privada. Isso se alia a novos elementos: orientação “para fora”, ou seja, para a satisfação dos cidadãos; fomento à participação social, para além da democracia representativa; orientação da legislação para resultados e não para processos (controles *ex post*); e profissionalização do serviço público (Pollitt e Bouckaert, 2004, pp. 99-100).

As inovações que vêm sendo introduzidas no Brasil seguem essa linha. E, como foi frisado ao longo do texto, sempre tendo por norte a transparência e a participação social. Por isso, neste ano de 2009, que o Presidente Lula declarou o “Ano Nacional da Gestão Pública”, foi colocado no ar o Portal da Gestão Pública. Lançado juntamente com a Agenda Nacional de Gestão Pública, o Portal é um espaço privilegiado para conhecer e debater a gestão pública.

Grande parte das iniciativas inovadoras aqui apresentadas fazem parte da Agenda Nacional de Gestão Pública, que não é estanque. Está em freqüente discussão, com participação não só do setor público, mas de toda a sociedade, tendo por base o compromisso da Carta de Brasília sobre Gestão Pública (Consad e MP, 2008), documento que parte da premissa de que é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público, tudo isso sob o manto da boa governança.

Essa lógica democrática de inovação com transparência e participação, de flexibilidade da gestão, de manutenção de várias frentes de gestão ativa num momento que é difícil para todos nós, está permitindo ao Brasil, mesmo numa situação de crise financeira internacional, enfrentar problemas estruturais sem interrupção do projeto maior de desenvolvimento do país.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *REDESIM*, disponível

¹⁰ Para definições e discussão sobre a oposição entre Estado weberiano e Nova Gestão Pública, ver também EUROPEAN COMMISSION (2009), “Public Sector Reform – An Introduction”, PIERRE e ROTHSTEIN (2008), “How Should the State Behave? The New Public Management versus The New Weberianism” e DRECHSLER (2005), “The Rise and Demise of the New Public Management”.

em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=1982>. Acesso em 10-07-2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*, disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acesso em 10-07-2009.

_____. Ministério da Fazenda. *Super Simples*, disponível em <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>. Acesso em 10-07-2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Comprasnet*, disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em 10-07-2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Compras Públicas Mais Eficientes*, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=75&sub=109&sec=7>. Acesso em 10-07-2009.

_____. Presidência da República. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, disponível em <http://www.cdes.gov.br/>. Acesso em 22-07-2009.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento*, disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 10-07-2009.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Brasília, 28 de maio de 2008. Disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cartas/carta_de_brasilia_mpog.pdf. Acesso em 20-07-2009.

DRECHSLER, Wolfgang (2005), “The Rise and Demise of the New Public Management”, em *PA Economic Review* n° 33, disponível em <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm>. Acesso em 20-07-2009.

EUROPEAN COMMISSION (2009), “Public Sector Reform – An Introduction”, *Concept Paper n° 1*, Tools and Methods Series.

MORAES, Marcelo, SILVA, Tiago e COSTA, Patricia (2009), “O Mito do Inchaço na Máquina Pública”, em *ResPública*, Vol. 7 - No. 2. Brasília: Anesp.

POLLITT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Segunda Edição. Oxford: Oxford University Press.

SILVA, Paulo Bernardo (2009). Discurso proferido durante o XXI Fórum Nacional do INAE: “Na Crise Global, o Novo Papel dos BRICs e as Oportunidades do Brasil”, disponível em <http://gestaoprojetobr.ning.com/profiles/blogs/discurso-do-ministro-paulo>. Acesso em 22-07-2009.

PIERRE, Jon e ROTHSTEIN, Bo (2008), “How Should the State Behave? The New Public Management versus The New Weberianism”, working paper apresentado na *Conferência sobre Nova Gestão Pública e Qualidade de Governo* na Universidade de Gotemburgo, disponível em http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Pierre%20&%20Rothstein%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf. Acesso em 20-07-2009.

RESENHA BIOGRÁFICA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1990, Marcelo Viana Estevão de Moraes é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Ciência Política e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), concluiu ainda o XXXIX Curso Ibero-Americano de Altos Estudos em Seguridade Social, promovido pela Organização Ibero-Americana de Seguridade Social.

Desde 2007, ocupa o cargo de Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi Secretário de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho em duas ocasiões (1990/1991 e 1992), Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (1994/1999) e Secretário de Estado Adjunto dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (1999/2000), tendo exercido outras funções de direção e assessoramento na Secretaria de Política

Econômica do Ministério da Fazenda, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Integrou diversos órgãos colegiados do governo federal, tais como os Conselhos Nacionais de Seguridade Social e de Previdência Social, o Conselho Gestor da Previdência Complementar e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Foi Vice-Presidente da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e participou de missões internacionais na área de Seguridade Social, tendo coordenado, entre outras negociações, a do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.

Autor de diversos artigos e ensaios publicados no Brasil e no exterior, foi também conferencista em eventos nacionais e internacionais, promovidos entre outros pela CEPAL, AISS, OIT, OISS, CISS, ABRAPP, Fundação Konrad Adenauer, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Banco Central, BNDES, Escola de Guerra Naval e ABIPEM.

Licenciado do setor público entre 2000 e 2006, desenvolveu atividades de consultoria, tendo prestado serviços para: Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), Sul América Investimentos DTVM S/A, COBAP, Fundação ANASPS de Seguridade Social (FUNPREV), entre outras. No mesmo período, foi pesquisador do atual Centro de Estudos Avançados de Governo (CEAG) da UnB.

Dados para contato:

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretaria de Gestão

Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 4º andar, Gabinete

CEP 70040-906 – Brasília – DF

Telefone: 55 61 2020-4905

E-mail: marcelo.viana@planejamento.gov.br

Página web: www.planejamento.gov.br

RESUMO

Neste momento de redefinição do papel estratégico do Estado para reorientá-lo de modo a responder aos desafios do século XXI, evidencia-se cada vez mais sua indispensável atuação na busca das soluções esperadas pela sociedade por meio da formulação de políticas, da promoção da competitividade, da regulação dos mercados e da provisão de bens públicos, sem deixar de lado suas responsabilidades na implementação de políticas de distribuição progressiva de renda que revertam o quadro de profundas desigualdades sociais, instituindo redes de proteção e fomentando a inclusão sócio-econômica dos decis mais pobres da população.

Neste trabalho são descritas várias iniciativas inovadoras da administração pública federal brasileira nesse sentido, divididas em seis eixos que se inter-relacionam. O primeiro deles diz respeito a inovações para facilitar a vida dos cidadãos e das empresas. O segundo trata de inovações na gestão de programas estruturantes, como o PAC e o Bolsa Família. O terceiro envolve inovações para melhorar o desempenho da máquina pública, como o projeto para celebração de contratos de desempenho institucional na Administração Pública federal. O quarto eixo é relativo a inovações na agenda federativa, como a nova sistemática de relacionamento do governo federal com entes sub-nacionais via “Portal dos Convênios”, que facilita o acesso dos estados e municípios aos diversos programas e recursos oferecidos pelo Governo Federal. O quinto trata das inovações nos instrumentos do ciclo de gestão, como a proposta de Decreto de Gestão Orçamentária, uma das mais importantes medidas de curto prazo para melhorar o funcionamento da máquina pública. O sexto eixo é relativo às inovações em termos de gestão de pessoas.

Essas e outras ações, propostas, projetos e programas descritos ao longo do trabalho partem da premissa de que é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público, tudo isso sob o manto da boa governança. Numa lógica democrática de inovação com transparência e participação, de flexibilidade da gestão e de manutenção de várias frentes de gestão ativa, o Brasil está conseguindo atravessar sem grandes solavancos este momento de crise mundial.