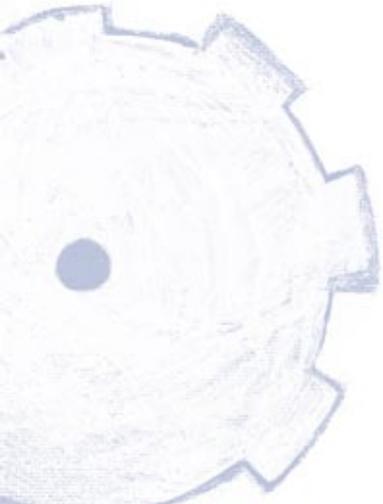


AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA

*A reconstrução do Estado não é preliminar,
mas surge no meio do caminho, na luta por um
novo modelo de desenvolvimento.*

Ministro Roberto Mangabeira Unger

Gestão é a palavra-chave para o desenvolvimento.
Jorge Gerdau Johannpeter



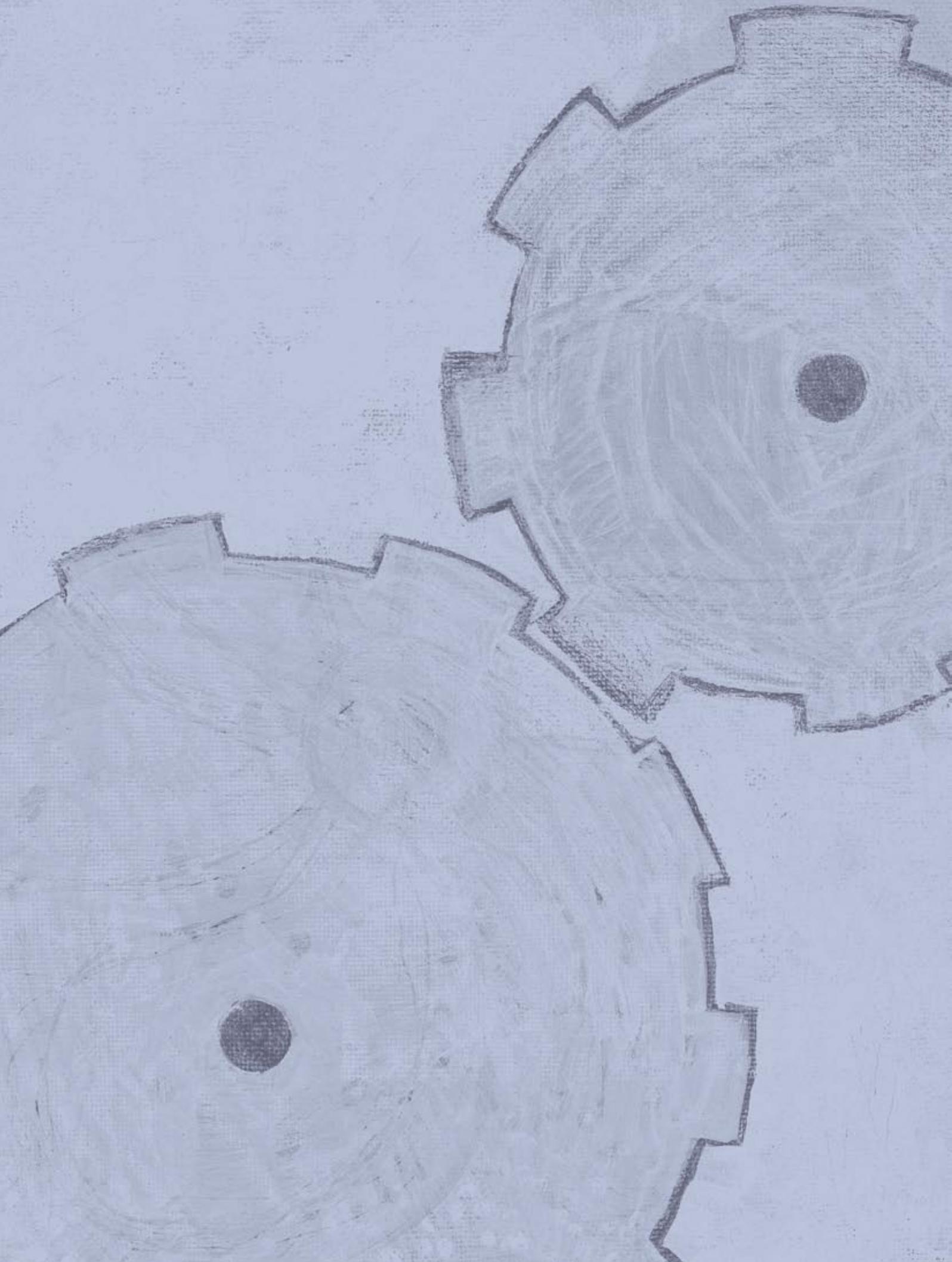




ÍNDICE

Apresentação	5
A Agenda Nacional de Gestão Pública	7
Metodologia	8
Temas	
I - Burocracia Profissional e Meritocrática	9
II - Qualidade da Política Pública	11
III - Pluralismo Institucional	13
IV - Repactuação Federativa nas Políticas Públicas	15
V - O papel dos órgãos de controle	16
VI - Governança	18
Anexo I	
Construção da Agenda Nacional de Gestão Pública	19
Anexo II	
Colaboradores da Agenda	21





APRESENTAÇÃO

O verdadeiro choque de gestão

Jorge Gerdau Johannpeter e Roberto Mangabeira Unger***

O Brasil procura novo modelo de desenvolvimento: modelo que faça da ampliação de oportunidades para aprender, para trabalhar e para produzir o motor do crescimento econômico. E que, com isso, dê braços, asas e olhos à energia humana que ferve, frustrada e dispersa, no país. A construção desse modelo depende de inovações institucionais em todos os setores das políticas públicas.

Há, porém, obstáculo: falta o Estado capaz de fazer o que precisamos para equipar os brasileiros com oportunidades econômicas e educativas. Construir esse Estado é a tarefa da agenda de gestão, que merece ser levada ao centro do debate nacional. Levada em toda sua amplitude, não só na variante truncada em que ela é comumente conhecida. Difundiu-se ideia estreita do que seja o choque de gestão de que precisa o país. A reinvenção, para o setor público, de práticas e de paradigmas tradicionalmente associadas ao setor privado representa apenas parte pequena, embora importante, da obra a executar.

Há três agendas de gestão a desdobrar, cada uma delas relacionada a século diferente. Haveremos de promover todas três ao mesmo tempo, ainda que o tenhamos de fazer de maneira gradual e cumulativa.

A primeira agenda, ligada ao século dezenove, pauta-se por ideal de profissionalismo. Ideal de peso em uma sociedade que ainda não se libertou por completo do regime do favor. A ambição desta agenda é construir carreiras de Estado: uma burocracia profissional de mérito. Nunca se completou entre nós tal obra. Temos ilhas de profissionalismo burocrático. Flutuam em mar de discricionariedade política.

A solução começa na substituição da maior parte dos cargos discricionários por cargos de carreira. E passa por fortalecer as carreiras de generalistas multifuncionais – como é a dos gestores públicos na administração federal. Podem ser elas as portadoras de práticas que ligam a agenda do século dezenove às agendas dos séculos vinte e vinte e um.

A segunda agenda, vinculada ao século vinte, avança sob a égide de ideal de eficiência. Tem duas partes.

A primeira parte – e aquela que por equívoco se costuma identificar com choque de gestão – é o aproveitamento no Estado de métodos que mais se desenvolveram no ambiente das empresas.

Combinar autoavaliação pelo funcionário com avaliação feita de fora de sua repartição, ainda que dentro do Estado. Definir, e renovar de forma permanente, em cada setor de políticas públicas, um repertório de melhores práticas e critérios de desempenho. E desenvolver mecanismos para incentivar e cobrar esse desempenho.

A segunda parte – muito menos discutida, porém igualmente importante – é a revisão radical não só da nossa prática administrativa mas também de nosso direito administrativo. Oscila ele entre dois extremos igualmente fatais a qualquer pretensão de eficiência: a rigidez, motivada pela desconfiança (por exemplo, muitas das regras da lei 8.666) e a delegação de poderes discricionários quase irrestritos a pequeno elenco de potentados administrativos (como no nosso chamado direito ambiental, que é, em boa parte, não-direito travestido de direito). Nem rigidez nem “discricionarismo” – flexibilidade, disciplinada pelo juízo da fidelidade dos meios aos objetivos e traduzida em critérios claros, capazes de serem reproduzidos em amplo espectro de circunstâncias. Sem isso, não se quebra a camisa-de-força que impede o administrador público, ainda que competente e bem-intencionado, de trabalhar com eficácia.

A terceira agenda, orientada por ideal de experimentalismo, está associada ao século vinte e um. Também se compõe de duas partes.

A primeira parte constroi federalismo cooperativo. O federalismo clássico sempre padeceu de contradição. Sua ideologia experimentalista – os estados federados como laboratórios de experimentação – briga com seu arcabouço institucional – a repartição rígida de competências entre os três níveis da Federação. Trata-se de abrir caminho para um federalismo que reúna os três níveis da Federação em iniciativas conjuntas, mais capazes de promover novas maneiras de fazer e de organizar.

A segunda parte inova na relação entre Estado e sociedade civil na prestação dos serviços públicos. O regime administrativo ainda amplamente dominante, não só no Brasil, mas também no mundo, é o que se poderia chamar fordismo administrativo, contrapartida ao fordismo industrial. Consiste o fordismo administrativo na prestação de serviços públicos, pela burocracia do Estado, padronizados e de baixa qualidade. Quer dizer: de qualidade mais baixa do que os serviços afins que quem tenha dinheiro possa comprar.

Não é preciso escolher entre a provisão burocrática e o fornecimento empresarial dos serviços que o Estado deve aos cidadãos. Há terceira possibilidade, que promete atender o ideal do experimentalismo e qualificar os serviços públicos. O Estado pode ajudar a preparar, financiar, coordenar e monitorar a sociedade civil independente para que ela participe, junto com os servidores públicos, da prestação de serviços: por exemplo, de educação e de saúde.

O verdadeiro choque de gestão é a execução simultânea destas três agendas: a do profissionalismo, a da eficiência e a do experimentalismo. Simultânea não quer dizer instantânea. Passo por passo e parte por parte. Importante é começar e ter clareza sobre o rumo. Importante é mostrar ao povo brasileiro, em cada área das políticas públicas, a diferença que o verdadeiro choque de gestão pode fazer na capacidade do Estado de conseguir mais com menos, com resultados decisivos para a vida cotidiana de cada um.

Se há compromisso que deva ser visto como projeto de Estado, e não apenas como plano de governo, é este. Trabalhemos para o futuro, mas começemos já. Nós dois nos engajamos. Procuramos aliados.

Publicado no Jornal *Valor Econômico* dia 07/04/2009

*Jorge Gerdau Johannpeter é presidente fundador do Movimento Brasil Competitivo.

**Roberto Mangabeira Unger é Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA

A iniciativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) de promover um debate em torno da modernização da gestão pública deve-se ao reconhecimento da sua importância central para a superação de uma série de desafios nacionais. As políticas de gestão pública condicionam as possibilidades de sucesso de um vasto conjunto de políticas públicas porque as permeiam e balizam suas potencialidades.

A SAE propõe um amplo debate sobre o tema por intermédio da Agenda Nacional de Gestão Pública, com estreito compromisso com a Carta de Brasília, assinada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, em 28 de maio de 2008, pois entende que avanços neste campo condicionarão e moldarão as probabilidades de sucesso de várias outras políticas estratégicas para o país. A reforma da administração pública não é assunto exclusivo do próprio Estado, no entanto. Não há Estado capaz de autorreformular-se. É preciso o concurso da sociedade civil organizada, dos setores produtivos, da comunidade acadêmica, dos poderes fáticos e de todos que compreendem que o Estado é uma construção social que, se dissociada do contexto da sociedade em que se ancora, passará a perseguir interesses próprios ou de terceiros, alheios ao interesse público.

METODOLOGIA

O esforço de organizar uma Agenda Nacional de Gestão Pública destina-se a mapear temáticas capazes de provocar o interesse de todos os atores políticos dispostos a empreender esforços e mobilizar recursos com a finalidade de fazer avançar a modernização e democratização do Estado brasileiro.

Inicialmente, especialistas sobre o assunto foram convidados para indicar os principais eixos de discussão para a formulação da Agenda. Envolveram-se, em seguida, atores governamentais e da sociedade para compreender de forma mais aprofundada o entendimento de cada um daqueles eixos apontados, com parceria de instituições legitimadas como o próprio Ministério do Planejamento (MP), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), Movimento Brasil Competitivo (MBC).

Com o MP houve consenso sobre a necessidade da criação da Agenda. Por intermédio do Consad, verificaram-se algumas inovações realizadas pelos estados, além de este ser identificado como um dos principais fóruns de debate sobre gestão pública no país. O Ibam foi um importante aliado na realização da reunião com alguns prefeitos para entender a relação entre a qualidade da política pública oferecida e a necessidade de uma repectuação federativa.

Essa participação é crucial para que a Agenda Nacional de Gestão Pública se transforme em prioridade permanente do Estado brasileiro e transcenda as barreiras político-partidárias e de interesses não-coletivos (ver anexo I).

A parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) destina-se a assegurar a incorporação do setor produtivo nesse debate. A competitividade da economia brasileira depende da qualidade da administração pública do país. A parceria entre os setores público e privado é do interesse de ambos e do Brasil. O debate em torno da Agenda Nacional de Gestão Pública não é – e nem pode ser – condicionado pelo calendário eleitoral ou por dogmatismos ideológicos. Ao patrocinar o debate, cuja síntese é apresentada a seguir, a SAE e o MBC posicionam-se no sentido de assegurar a institucionalização de iniciativas alinhadas com a Agenda Nacional de Gestão Pública, a partir de uma visão que transcende a ótica governamental e que transborda por incorporar pontos de vista de atores privados e *públicos-não-estatais* comprometidos com uma agenda de mudanças na administração pública brasileira.

I-Burocracia Profissional e Meritocrática

1. Problemas:

Heterogeneidade e complexidade da administração pública – Apesar de haver ilhas de excelência no serviço público, o processo de profissionalização da burocracia ainda não se completou.

Profissionalização e Mérito no serviço público – A meritocracia é pressuposto para qualquer reforma, porém nunca lembrada. As políticas de governo não estão em consonância com a organização de carreiras, com a avaliação de desempenho e critérios de reconhecimento do servidor.

Política Remuneratória – A estrutura de remuneração do funcionalismo é distorcida por fatores inerciais históricos, pela judicialização da política de recursos humanos e pela desvinculação com uma política de gestão por resultados. Há heterogeneidade na remuneração dos servidores nos estados e municípios, que continuam sendo provedores de empregos diretos de baixo custo e de baixos resultados em termos de contrapartida para a população.

Capacitação para competências – A ausência de uma política nacional de qualificação dos servidores públicos é percebida, gerando heterogeneidade e desarticulação com as prioridades de Estado.

Ocupação de cargos de confiança – O dimensionamento e a gestão do processo de nomeação para cargos de confiança não obedece a nenhuma racionalidade. Sucessivos governos, em todas as instâncias, fazem uso pouco adequado da possibilidade de nomeação política em razão deste tipo de cargo.

Organização da administração pública – Os arranjos organizacionais da administração pública necessitam de abordagens flexíveis para distintos tipos de funções governamentais.

2. Soluções:

Agenda de Gestão – Criação de ambiente favorável para a percepção da importância de incluir o tema da gestão pública na agenda visando à melhoria dos serviços públicos prestados.

Políticas de carreira – Debate objetivo sobre as carreiras típicas e estratégicas de Estado a fim de organizá-las e consolidá-las. As estruturas de incentivos embutidas nos desenhos dessas carreiras precisam ser repensadas para dar credibilidade aos mecanismos de promoção, progressão e de punição, de forma que se modifique a relação do indivíduo com a carreira pública. Além disso, deve haver flexibilidade para o recrutamento, a fixação e o aproveitamento adequado de quadros de excelência na administração pública. Faz-se necessária também a criação de arranjos organizacionais que permitam a gestão flexível da mobilidade profissional e a incorporação de práticas de aprendizado contínuo ao longo da trajetória dos servidores e empregados públicos.

Imagem da burocracia – Recuperação da imagem da burocracia junto à sociedade, pois esta encontra-se intimamente vinculada à projeção do Estado Nacional Brasileiro.

Preenchimento dos cargos de confiança – Preenchimento dos cargos de livre provimento devem seguir critérios transparentes e predefinidos, que valorizem competências e credenciais – políticas e técnicas – daqueles que os ocuparão, a fim de reduzir o espaço para práticas de nepotismo e clientelismo.

Competência competitiva – Promoção da competência competitiva entre os funcionários e entre os setores públicos para atingir uma eficiência de mercado.

Capacitação – Disseminar Escolas de Governo e Universidades Corporativas com acompanhamento por resultados que evidenciem mudança nos padrões de desempenho do serviço público.

3. Desafios:

- Resistência ideológica e visão restrita das lideranças políticas e dos formadores de opinião que ainda percebem o tema da gestão sob aspecto neoliberal e economicista.
- A transformação do Estado brasileiro precisa se dar de forma alinhada à visão estratégica de nação. Demanda visão estratégica sobre como estruturar uma trajetória de mudança e clareza tática para superar os obstáculos.
- Corporativismo das carreiras públicas existentes e resistência dos sindicatos correspondentes.
- Rigidez da estrutura legal brasileira que impede a implementação de inovações na política de recursos humanos.
- Criação de estímulos suficientes para a promoção de uma mudança cultural nos conceitos estratégicos, marcos e diretrizes concernentes ao servidor público.

II - Qualidade da Política Pública

1. Problemas:

Prestação de Serviços – Prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade. A busca de qualidade no serviço público vem sendo objeto de diversas iniciativas institucionais. No entanto, a burocracia resiste em internalizá-la como meta permanente.

Qualidade, competitividade e cidadania – Uma cultura comprometida com a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários públicos é inviabilizada pela ausência de relação direta entre os servidores e a população, o que faz que a noção do cliente-cidadão seja remota e pouco percebida.

Vinculação orçamento e planejamento – Ausência de processo que efetivamente integre e vincule orçamento e planejamento.

Instituições – Inexistência de sistemas e instituições efetivas para avaliação da qualidade das políticas públicas.

Crítérios e parâmetros de resultado – Inexistência de critérios e parâmetros mínimos para o estabelecimento da gestão por resultados.

Corresponsabilização – Ausência de parâmetros que corresponsabilizem os entes federados pela qualidade dos serviços prestados.

Regulação – Insuficiente desempenho das agências reguladoras no controle da prestação dos serviços públicos.

Tecnologias e vontade política – O desenvolvimento de tecnologias públicas e privadas já existentes, destinadas a melhorar a qualidade do serviço público, por si só, não vem se mostrando suficiente para institucionalizar esse esforço. Para buscar a melhoria dos serviços públicos, é necessário vontade política.

2. Soluções:

Gasto público – Gasto público eficiente, orientado e vinculado ao planejamento e à avaliação de resultados.

Liderança orientada para resultados – É importante que tanto instituições públicas como privadas proporcionem suporte a programas de desenvolvimento de lideranças com foco em resultados.

Cultura pela excelência da política pública – O país dispõe de excelência na oferta de serviços na área de qualidade, cultura de resultados, parametrização de metas. Porém, tais serviços estão desconectados de uma cultura pública que dissemine a qualidade como prática de governo, a exemplo do que se passou com o setor produtivo.

Corresponsabilização – Instrumentos que garantam a coordenação e corresponsabilização vertical e horizontal para a qualidade das políticas públicas, envolvendo os dirigentes do governo, os funcionários públicos, as empresas, as entidades classistas – patronais e dos trabalhadores – a classe política, a mídia e, em especial, os próprios cidadãos.

Regulação – Aprimoramento dos instrumentos de regulação para a garantia do caráter público e da qualidade dos serviços prestados.

Controle externo – Criação de instrumentos externos ao Estado para a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Tecnologia – Uso obrigatório de tecnologias de informação e comunicação inovadoras para aprimorar a qualidade da prestação de serviço público, gerando eficiência e transparência.

Políticas públicas de qualidade – Romper as barreiras entre as diversas comunidades de práticas – empresários, consultores, dirigentes, burocratas e usuários – para que a qualidade das políticas públicas passe a ocupar o centro do debate político do país.

Reforma política – Promoção de uma reforma política que garanta processo de elaboração, aprovação e execução orçamentária exclusivamente vinculado à gestão por resultados.

Vinculação orçamento e planejamento – Vincular os instrumentos orçamentários anuais aos resultados exigidos pelos planos plurianuais.

3. Desafios:

- Superar a complexidade da integração horizontal e vertical.
- Um novo Estado, de qualidade, depende dos Três Poderes – a tarefa de construção do Estado Nacional brasileiro é tarefa inacabada que demanda a participação dos Três Poderes – e de seus “associados”, como o Ministério Público, no caso do Executivo, e o Tribunal de Contas da União – tanto na reflexão sobre as reformas necessárias como na implementação de medidas concomitantes. A mudança da qualidade da ação governamental depende de mudanças de qualidade em todos os poderes do Estado, de uma mudança cultural que contagie a todos.
- A qualidade da ação governamental é importante nas diversas modalidades de sua atuação: direta, indireta, empresarial, reguladora e indutora. Não importa a forma de atuação ou o tamanho da proporção da ação estatal. Ela precisa ser qualificada.
- Estabelecer ambiente favorável à organização da sociedade civil – Qualificar e instrumentalizar sua participação para que seja efetiva é um desafio que repousa nas mãos da sociedade brasileira, mais do que do próprio Estado. O terceiro setor é heterogêneo e diversificado, mas em muitos casos fortemente dependente de recursos públicos. Reforço ao protagonismo da sociedade civil é imprescindível para assegurar contínua pressão sobre o Estado.
- Superar o imediatismo e a cooptação político-partidária das políticas públicas em prol do bem comum.
- Implantar, no setor público, cultura da qualidade e liderança voltada para resultados, vinculando aspectos meritocráticos a remuneratórios.

III - Pluralismo Institucional

1. Problemas:

Direito Administrativo – As estruturas organizacionais, previstas no Direito Administrativo brasileiro, não correspondem às necessidades de política pública do Brasil nem oferecem espaço para controle democrático e social de tais políticas. A incapacidade de o Direito Administrativo reformar-se e de sucessivos governos – e respectivas legislaturas - dedicarem-se à sua atualização é grave obstáculo à criação de ambiente propício para o desenvolvimento do país e para o surgimento de cultura empreendedora no setor público.

O agravamento da polarização organizacional – O aparato legal e jurídico brasileiro já não se entende mais sobre a estrutura administrativa do Estado. A sobreposição das legislações já ultrapassadas gerou um quadro confuso, inconsistente e mal digerido pelo Judiciário, pelos órgãos de controle e pelos próprios dirigentes da administração pública. A incapacidade de assimilação do conceito de *público-não-estatal* tem bloqueado iniciativas e reformas justamente quando se multiplicam arranjos inovadores destinados a incentivar a provisão de serviços públicos.

Instituições – Percepção negativa arraigada sobre criação e extinção de forma desnecessária de instituições ao longo da história.

Flexibilidade institucional – Atualmente o Estado não dispõe de flexibilidade e nem de capacidade de inovação institucional para reagir aos impactos gerados pelas mudanças cotidianas.

Engessamento das políticas públicas – As instituições legalmente estabelecidas implementam políticas de larga escala e baixa qualidade, desconsiderando as diferenças regionais, e não acompanham o dinamismo social, político e econômico exigido pelos contextos nacionais e internacionais.

Experimentalismo – Não há possibilidade legal de se garantir instituições plurais e experimentais suficientes que atendam a demandas futuras, geradas a partir de crises ou situações que quebrem paradigmas e ensejem mudanças vigentes.

Morosidade na resolução dos conflitos – A judicialização das políticas públicas e dos assuntos relacionados à organização administrativa do Estado brasileiro tem gerado sobrecarga à Justiça. A tempestividade é característica essencial da moderna administração pública no mundo que funciona em tempo real.

2. Soluções:

Arbitragem – Instalação de instâncias recursais para arbitragem entre interesses públicos e privados e flexibilidade de negociação dentro de parâmetros de governança claros, em especial para a Agências Reguladoras.

Sociedade civil – Envolvimento efetivo da sociedade civil na prestação de serviços públicos de menor complexidade de forma plural, competitiva e experimental, sendo estes organizados, financiados e monitorados pelo Estado.

Pactuação de resultados – Criação e suporte às instituições com autonomia administrativa e financeira para firmar resultado e explicitar metas de performance com o Governo. Criação de estruturas claras de governança e mecanismos que possibilitem à sociedade monitorar e cobrar aquilo que lhe é de direito. Estabelecimento de mecanismos sustentáveis para o país, modelados juridicamente pelo sistema político nacional, capazes de gerar estruturas de incentivos que dêem suporte e favoreçam o processo de geração de valor público de forma efetiva e transparente.

Sobreposição – Definição de instituições em que não haja redundância de atribuições, sendo estas constituídas sobre base estratégica.

Quadro jurídico para organizações privadas com finalidade pública – Definição de um quadro jurídico próprio para as organizações privadas com finalidades públicas conduzidas pela sociedade. Organizações com regime especial de gestão para os serviços públicos que permitam combinar finalidade pública e critérios de gestão privada.

Instituições permanentes e temporárias – Desenvolvimento e diferenciação de tipos de instituições que tenham atribuições de Estado daquelas que surgem a partir de uma necessidade estratégica de mudanças, com prazo e meios definidos, subordinados ao seu desempenho e com criação e dissolução. O país precisa forjar novos formatos de instituições, ajustadas às necessidades contemporâneas da sociedade brasileira, mais modernas, capazes de lidar com os desafios internacionais, tecnológicos, sociais, econômicos e políticos contemporâneos.

Instituições inovadoras – Formatação de instituições mais modernas, capazes de responder às necessidades do país. As instituições públicas brasileiras precisam permitir que o novo flua através delas. O país possui anseios que hoje são bloqueados por legislações de outros tempos, por suas instituições e pelos interesses nelas contidos. É preciso criar instituições que simultaneamente possuam, por um lado, autonomia e flexibilidade e, por outro, mecanismos de publicização e responsabilização. A revitalização do direito público brasileiro é urgente.

Relações entre público e privado – O setor público precisa criar formas de viabilizar parcerias com o setor privado que não sejam pautadas por visões policialescas. O pressuposto da ação estatal como benigna e o do privado como nocivo ao interesse público precisa ser superado. Não há tampouco uma porta de entrada única para o setor privado lidar com o setor público. A fragmentação da interlocução aumenta os custos de transação e os custos de oportunidade dos negócios.

Solução de conflitos – Há que se trabalhar no sentido da criação de instâncias recursais dotadas de procedimentos flexíveis, para arbitragens de interesses públicos e privados, dentro de parâmetros de governança claros e transparentes.

3. Desafios:

- Investir, discutir e propor mudanças de estruturação e inovação permanente do Estado com a garantia e respaldo político necessários.
- Reverter a atual cultura de desconfiança dos órgãos de controle quanto a qualquer inovação institucional.
- Fomentar a utilização de novas tecnologias que assegurem transparência nos resultados obtidos, criando instituições com o objetivo de aproximar a sociedade.

- Produzir novo arcabouço jurídico que permita o exercício da cooperação e da confiança entre a sociedade e as instâncias de governo. As instituições governamentais são vistas de forma estática e não são percebidas e nem se percebem como partes de um projeto nacional, de uma estratégia de país.
- Estruturar propostas distintas de organizações a partir das especificidades demandadas pelas políticas públicas que precisam de regras diferenciadas para cumprirem seus papéis. A padronização das instituições priva a administração pública da discricionariedade necessária para contemplar as necessidades e os interesses públicos.

IV - Repactuação Federativa nas Políticas Públicas

1. Problemas:

Compartimentalização de competências – A repartição rígida de competências constitucionais dos entes federados promove a fragmentação e a baixa qualidade dos serviços prestados.

Responsabilização – Dificuldade em responsabilizar os entes federados pelo desempenho e resultados obtidos pelas políticas públicas.

Centralização na elaboração de políticas públicas – Excesso de centralização na elaboração de políticas públicas em larga escala, desconsiderando as diferentes demandas locais.

Descentralização na execução de políticas públicas – Excesso de descentralização na execução das políticas públicas que eximem da responsabilidade o Governo Federal pela qualidade dos serviços prestados.

A impotência do setor privado – Dificuldades impostas ao setor produtivo pelas imperfeições e disfuncionalidades do setor público são imensuráveis. O setor privado é obrigado a lidar com os diversos níveis do setor público – federal, estadual e municipal – sem que essas áreas dialoguem entre si ou sem que tenham seus procedimentos compatibilizados ou integrados.

2. Soluções:

Corresponsabilização e colaboração – Rearranjo mais flexível, com incentivos institucionais que se prestassem ao aprofundamento da colaboração e da corresponsabilização entre a União, os estados e os municípios.

Subsidiariedade – Subsidiariedade entre os entes federados com o estabelecimento de processos simplificados, acesso à informações e promoção da transparência para gerar competitividade e melhoria dos serviços públicos.

Federalismo contratual – Fortalecimento do federalismo contratual por intermédio do estabelecimento de parâmetros nacionais mínimos que garantem o desenvolvimento equitativo entre as regiões, além da criação de metas, mecanismos de monitoramento e implementação.

Agenda legislativa – Produção de uma agenda legislativa integrada entre os entes federados, a ser apresentada anualmente ao Congresso, contendo as prioridades de políticas públicas dos estados e municípios.

Reforma Tributária – Execução da Reforma Tributária e simplificação de impostos federais para dirimir as externalidades da “guerra fiscal”.

3. Desafios:

- Superar obstáculos impostos pelo modelo federal compartimentalizado e homogeneizado.
- Reverter a falta de capacidade administrativa para produzir as políticas públicas.
- Criar incentivos a todos os entes federados para seu engajamento na repactuação federativa.

V - O papel dos órgãos de controle

1. Problemas:

Controle excessivamente engessado – A administração pública encontra-se engessada pela rigidez do controle exercido pelos órgãos competentes. Ao invés de tornar-se mais flexível e resiliente diante dos desafios contemporâneos, as instituições públicas estão se tornando mais rígidas e dissociadas do contexto atual. As origens dos problemas são variadas, mas o fato é que os gestores estão cada vez mais impotentes para reagir à multiplicidade e heterogeneidade de controles aos quais estão submetidos.

Burocracia e desconfiança – Desconfiança gera mais burocracia formal e impossibilita ações inovadoras e iniciativas.

Formalismo x discricionariedade – Oscilação viciosa entre o formalismo rígido e o discricionarismo irrestrito.

Marcos legais inadequados e obsoletos – Os diversos marcos legais que balizam o funcionamento da administração pública estão em colapso. As legislações são inadequadas na relação com o terceiro setor, nas transferências voluntárias e nas cooperações técnicas internacionais. A inadequação dos marcos legais tem levado à exacerbação da atuação dos órgãos de controle.

A judicialização da gestão exige um enfrentamento coordenado – A atuação combinada, porém descoordenada, dos órgãos de controle, tem levado ao crescente processo de judicialização das políticas públicas e gerado ambiente de incerteza jurídica com graves prejuízos para o desempenho dos três níveis de governo.

2. Soluções:

Fiscalização por resultados – Transformação da cultura do estrito legalismo pela fiscalização voltada a resultados, a fim de garantir o pleno atendimento das necessidades do cidadão e de gerar aprendizado para a melhoria das políticas públicas.

Responsividade – Responsividade das autoridades governamentais e preocupação com os custos de oportunidade dos atrasos das decisões exaradas pelos órgãos competentes.

Transparência – Promoção da transparência nas regras de acesso e na tramitação de processos que envolvem o setor público e o setor privado.

Custos de transação – Internalização, por parte dos órgãos públicos, da preocupação com custos de transação que repercutam sobre a competitividade.

Superação de ideologias – Criação de mecanismos de objetivação do contraditório, de forma a permitir a superação de abordagens ideologizadas.

Nova cultura administrativa – Promoção de uma nova postura dos órgãos de controle a fim de que sejam aliados da nova cultura administrativa.

Combate à indústria da judicialização – O direito administrativo brasileiro encontra-se em crise e precisa ser urgentemente atualizado. A autonomia dessas organizações não pode servir de alibi para a omissão de iniciativas visando à objetivação e à superação de contraditórios que hoje emperram a administração pública. A fundação de ambiente de cooperação e confiança no setor público não pode prescindir de um novo direito, menos policialesco e formalista, sintonizado com as capacidades individuais, institucionais e sociais do país.

3. Desafios:

- Ampliar a compreensão sobre a atuação dos órgãos de controle para evitar excessiva judicialização.
- Desenvolver mecanismos de superação da cultura de desconfiança (“criminalização” da atividade empresarial e do terceiro setor) junto aos órgãos de controle.
- Criar mecanismos de colaboração com o setor produtivo, Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a sociedade civil, para que práticas obsoletas, ineficientes e caras sejam evitadas.
- Assegurar que o enfrentamento dos problemas de controle seja feito a partir de uma perspectiva construtiva e baseada no diálogo, em parcerias com diversos segmentos comprometidos com soluções para o problema.
- Descriminalização do terceiro setor e da atividade empresarial, em especial na esfera dos órgãos de controle, onde há um clima de profunda desconfiança em relação ao mundo empresarial e aos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que se consolida uma auto-percepção benigna da burocracia. É fundamental que seja feito trabalho de aproximação institucional desses órgãos com a realidade do país, sob pena de sua própria institucionalidade ser colocada em risco pelo sistema político, em decorrência da fadiga que hoje se instala em relação à sua atuação.

VI - Governança

1. Problemas:

Relação Estado, setor privado e sociedade civil – A relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil carece de institucionalidade.

Participação e organização da sociedade civil – Deficiência dos mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Informação – Acesso limitado a informações públicas.

2. Soluções:

Participação, transparência e controle social – Garantia de mecanismos e instituições capazes de prover transparência, participação e controle social nas atividades prestadas pelo poder público.

Engajamento privado – Engajamento privado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Coordenação – Coordenação horizontal e vertical dos órgãos de governo.

Informação – Divulgação permanente de informações e análises da qualidade da administração pública para fomentar o conhecimento sobre as ações e os impactos dos programas governamentais.

3. Desafios:

- Publicizar de forma ampla os resultados da gestão pública, a fim de demonstrar sua importância à sociedade.
- Superar a dificuldade do Estado em gerar inovações de governança por conta do ambiente regulatório.
- Atacar a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador que cria nichos de poder.
- Estruturar os mecanismos de representatividade para legitimar a participação dos atores privados nas questões públicas.
- Realizar a reforma política para estimular o envolvimento da sociedade no processo político-eleitoral.

ANEXO I

Construção da Agenda Nacional de Gestão Pública

I – Setor Público

A) União

1. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – Secretaria Executiva e Secretaria de Gestão
 - Reunião entre os Ministros da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
 - Reunião da Equipe técnica com o Secretário de Gestão e Secretário Adjunto de Gestão do MP.

B) Estados

1. Governo do Estado de Minas Gerais
 - Reunião com o vice-governador de Minas Gerais
Data: 19/11/2008
Local: Belo Horizonte
2. Governo do Estado do Rio Grande do Norte
 - Reunião com o Secretário de Administração e Recursos Humanos
Data: 15/12/2008
Local: Natal
3. Governo do Estado do Rio de Janeiro
 - Reunião com a Secretaria de Administração e Secretaria de Saúde
Data: 12 a 14/11/2008
Local: Rio de Janeiro
4. Consad – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
 - LXXI – Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad)
Data: 4/09/2008
Local: Recife

C) Municípios

1. Secretaria Estadual de Administração e o então Secretário Municipal de Saúde

Data: 08 e 09/10/2008

Local: Belo Horizonte

2. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)

- Reunião com Prefeitos

Data: 09/12/2008

Local: Brasília

3. Governo do Estado de São Paulo

- Reunião com a Secretaria Especial de Desburocratização

Data: 08/09/2008

Local: São Paulo

II – Setor Privado

A) Academia

1. Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira

Data: 17/09/2008

Local: São Paulo

2. Fernando Luiz Abrúcio

Data: 08/09/2008

Local: São Paulo

3. Especialistas em Gestão Pública

- Reunião com especialistas com o apoio do CGEE, para definição dos principais eixos da Agenda:

Data: 28/08/2008

Local: Brasília

B) Empresários

1. Dr. Jorge Gerdau Johannpeter e Movimento Brasil Competitivo

- Reunião do Grupo de Trabalho da Agenda Nacional de Gestão

Data: 09/02/2009

Local: São Paulo

C) Sociedade Civil

1. Instituto Ethos

- Reunião sobre parcerias em Gestão entre SAE, MDS e Instituto Ethos

Data: 10/02/2009

Local: São Paulo

ANEXO II

Colaboradores da Agenda

Adriana Machado – Intel Semicondutores
 Aldino Graef – Secretaria de Gestão do MPOG
 Alexandre Padilha – Secretaria de Assuntos Federativos (SAF)
 André Jorge – Oi
 Antonio Augusto Anastasia – Governo de Minas Gerais
 Armando Carneiro – Prefeitura de Quissamã – RJ
 Armando Monteiro – CNI
 Barjas Negri – Prefeitura de Piracicaba – SP
 Benedito de Carvalho Sá – Prefeitura de Oeiras – PI
 Carla Maria Machado dos Santos – Prefeitura de São João da Barra – RJ
 Carlos Américo Pacheco – Unicamp
 Carlos Manoel Pedroso Neves Cristo – MDIC
 Carlos Salles – Tormes Consultoria
 Cezar Augusto Shirmer – Prefeitura de Santa Maria – RS
 Ciro Christo Fernandes – MPOG
 Claudio Gastal – MBC
 Daniel Feffer – Suzano
 Djalma Berger – Prefeitura de São José – SC
 Dr. Juraci Martins de Oliveira – Prefeitura de Rio Verde – GO
 Elcio Anibal de Lucca – Serasa
 Fernando Luiz Abrucio – FGV
 Flavia Sekles – Embraer
 Florian Bartunek – Constellation Asset Management
 Francisco Gaetani – Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
 Francisco Roma – Prefeitura de Igrapiúna – BA
 Grazielle Parenti – Votorantim
 Guilherme Menezes – Prefeitura de Vitória da Conquista – BA
 Humberto Falcão Martins – Instituto Publix
 Íris Rezende – Prefeitura de Goiânia – GO
 João Guerino Balestrassi – Prefeitura de Colatina – ES
 João Henrique Pimental – Prefeitura de Macapá – AP
 José Augusto Castro – MBC
 José Augusto Fernandes – CNI

José Fogaça – Prefeitura de Porto Alegre – RS
José Hamilton Castelo Branco – Prefeitura de Parnaíba – PI
José Mascarenhas – Odebrecht
José Pessoa – Prefeitura de Valparaíso – GO
José Rechuan – Prefeitura de Resende – RJ
Laércio Cosentino – Grupo TOTVS S/A
Lélio Fellows – CGEE
Letícia Piccolotto Ferreira – Fundação Brava
Lisa Polloni – Procter & Gamble Brasil
Luiz Carlos Brunei – Prefeitura de Capivari – SC
Luiz Carlos Caetano – Prefeitura de Camaçari – BA
Luiz Ernesto Gemignani – Promon
Luiz Flaviano dos Santos – IBM
Luiz Navarro – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU
Luiziane de Oliveira Lins – Prefeitura de Fortaleza – CE
Marcelo Estevão – Secretaria de Gestão do MPOG
Marcelo Martins – Cargill
Marcelo Rodrigues Perracini – BASF S/A
Marcelo Teixeira – Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte – MG
Marcos Augusto Mesquita Coelho – Oi
Marina Junker Tolmich – Fundação Brava
Marino José Franz – Prefeitura do Lucas do Rio Verde – MT
Mauro Arruda – CGEE
Mauro Figueiredo – Grupo Fleury
Mauro Tadeu – Prefeitura de Varginha – MG
Miguel Sampol Pou – Klabin
Olavo Noleto – Secretaria de Assuntos Federativos (SAF)
Orlando Santiago – Prefeitura de Santo Estevão – BA
Paulo César Medeiros – CONSAD
Paulo Cunha – Microsoft
Pedro Passos – Natura
Paulo Sardinha – Prefeitura de Porto Nacional – TO
Reginaldo Arcuri – ABDI
Renata Maria Paes de Vilhena – Governo de Minas Gerais
Rodrigo Agostinho – Prefeitura de Bauru – SP
Rodrigo Garcia – Secretaria Especial de Desburocratização de São Paulo
Sebastião Torres Madeira – Prefeitura de Imperatriz – MA
Silvio Magalhães – Prefeitura de Maringá – PR
Sydney Granja Affonso – Petrobras
Tarcísio Zimmermann – Prefeitura de Novo Hamburgo – RS
Tatiana Ribeiro – MBC
Telmo Costa – Meta Informática
Thais Carloni – Dow Brasil S/A
Tiago Falcão Silva – Secretaria de Gestão do MPOG
Vicente Trevas – CEF
Walter Cover – Vale
Wilson Ferreira – CPFL Energia
Wilson Pereira dos Santos – Prefeitura de Cuiabá – MT

2ª Edição (revisada)
Tiragem: 2.000 exemplares
Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800, CEP 70610-460
Brasília – DF, em maio de 2009



Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República

