

Gestão Pública no Brasil: Reformas, modelos e políticas - limites e desafios

Luiz Alberto dos Santos

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas
Governamentais

Casa Civil da Presidência da República

Outubro de 2007



Contexto Histórico e Político

- Reformas/Modernização da Administração inspirada por paradigmas burocráticos weberianos (EUA, França) e “gerenciais” (NZ, UK)
- Baixo grau de aderência da cultura aos valores do *merit system*
- Recorrência de práticas patrimonialistas (clientelismo, fisiologismo, paternalismo)
- Formalismo: evolução legislativa não se reflete na prática administrativa (sociedade prismática)
- Reformas Administrativas inconclusas
- Esforços modernizantes x Cultura política atrasada
- Carta de 1988: ênfase na profissionalização, democracia e combate à corrupção
- Emendas Constitucionais: ênfase na redução de despesas, flexibilização e ganhos de eficiência (em voga a “Nova Gerência Pública”)

Reforma do Estado

- O discurso reformista e a “Crise do Estado” (ou crise dos governos)
- Concepção neoliberal - Estado mínimo x Estado necessário.
- A crise do Welfare State x A necessidade de políticas públicas para redução da desigualdade
- Redução do papel do Estado x relegitimação do Estado
- Estado capaz x Estado eficiente, eficaz e efetivo
- Somatório: reformas administrativa, da previdência, tributária, política, do Judiciário

O Diagnóstico recorrente...

- Modelo de gestão burocrática não atende às necessidades
 - Organização de serviços públicos conservadora e inadequada
 - Excesso de formalismo, regras e limitações para compras e contratações, em detrimento da agilidade e eficiência
 - Inadequação das regras para gestão de pessoal
 - Carreiras rígidas, com ingresso apenas por concurso público em todos os níveis – *demonstra inconformidade com o sistema do mérito*
 - Rigidez na descrição de cargos, em detrimento da flexibilidade na alocação e gestão de pessoas – *impessoalidade x eficiência e discricionariedade*
 - Lógica corporativa, conservadora e reativa – *resposta ao autoritarismo?*
 - valorização da ascensão por tempo de serviço em detrimento do desempenho – *insegurança quanto aos procedimentos e à cultura*
 - Baixa adesão aos conceitos de gestão de competência, produtividade e qualidade no atendimento

Reformas Administrativas no Mundo

Modelo de Reforma	Reforma do Serviço Público	Reforma Gerencial ("managerialism")	Reforma Democrática
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo e particularismo	Ineficiência, inflexibilidade	Abuso de poder, arbitrariedade, baixo nível de responsabilização, reduzido controle social
Metas	Universalismo, profissionalismo, meritocracia, probidade	Eficiência, atendimento ao cliente, flexibilidade	Controle democrático direto pelos cidadãos e indireto pelo Legislativo
Medidas Adotadas	Concurso público, estabilidade, promoção por mérito, supervisão, política salarial impessoal	Contratos de gestão, competição administrada entre agências, descentralização, fim da estabilidade "performance related pay" (gratificações ou bônus de desempenho)	Supervisão e fiscalização pelo Legislativo, ratificação de nomeações, participação do cidadão na gestão e formulação de políticas
Efeitos perversos	Rigidez, baixa responsabilização, ineficiência	Clientelismo, perda de responsabilização	Politização, demora, "cupulismo"
Exemplos	Estados Unidos (1883) Reino Unido (1853) Brasil (1936 e 1988) Argentina (1986)	Reino Unido (1986 em diante) Brasil (1995 em diante) Argentina (1990 em diante) México (1991)	Tailândia Coréia do Sul Porto Alegre (RS)

Reforma do Aparelho do Estado

- Efetividade da Carta de 1988 e seus objetivos
- Quando a lei não “pega”: formalismo x informalidade na cultura brasileira
- Superação do paradigma burocrático: mito ou realidade
- Importação de modelos: regresso ao passado – a reforma de 1967
- Reconceituação: administração direta e administração indireta. Neoinstitucionalismo.
- Divisão: núcleos e atividades → critério para definir “o que é” ou continua sendo Estado.
- Materialização: EC nº 19 e 20; Lei 9.647; Lei 9.717; Lei 9.801; Lei de Responsabilidade Fiscal; Agências Reguladoras; Lei do Emprego Público; PLP 248; políticas de arrocho salarial e redução de gastos – **mais de 50 direitos suprimidos desde 1995**

Ajuste Fiscal e “Reformas”

- Redução e controle dos gastos públicos
- Limites constitucionais: Lei Complementar nº 101/2000 - LRF
- Demissão de pessoal para redução de gastos: EC nº 19/98 – Lei 9.801
- Penalidades: suspensão de todos os repasses
- Dívida pública: priorização. Renegociação. Acordos com o FMI e Imposição de condições aos Municípios e Estados
- Superávits primários do Governo Federal x ajuste fiscal de longo prazo/deficit zero
 - 1999: 2,5% PIB (R\$ 24 bilhões) – 2000: 3,5% PIB (R\$ 34 bilhões) – 2001: 3,4% PIB – (R\$ 35 bilhões) – 2002: 3,5% PIB – 2003: 3,5% PIB – 2004: 4,25% PIB – 2005: 4,5% PIB – 2006: 4,25%
- Necessidades de financiamento do setor público: aumento da arrecadação x controle/redução de gastos
- Dilema: Encargos financeiros x gastos sociais x investimentos

A “Valorização” do Serviço Público nas Reformas Gerenciais

1. O viés da superioridade do privado sobre o público
2. A busca da eficiência x eficácia e efetividade (*value for money*)
3. Concepção economicista da relação com a sociedade: Cidadão-cliente x cidadão usuário
4. Conflito de interesses: o Estado contra o Servidor – “corporativismo” versus “cidadania”
5. A preocupação com a redução e controle do gasto público
6. A redução do “Welfare State” – rumo ao Estado mínimo comprador
7. Privatização e formas privadas de prestação serviços: contratualização e tercerização;
8. Discurso versus prática: controle político e gerencial e controle social

Administração Gerencial no Brasil: características

- gestão voltada para resultados
- foco no cidadão-usuário/cliente
- Contratos de gestão
- flexibilidade de gestão
- administração descentralizada
- competição administrada
- gestão com base nos princípios da qualidade
- adoção de mecanismos de controle social
- Modelos:
 - Privatização
 - Terceirização
 - Agências Executivas, OSs, OSCIPs
 - Agências Reguladoras

Disfunções na Administração Gerencial

- Politização e clientelização dos espaços públicos
- Déficit de coordenação e descontrole: administração enjaulada x “headless chicken”
- Maximização da eficiência e redução da efetividade e equidade
- Aumento do desperdício e alocação disfuncional de recursos
- Soma zero: incentivos e punições. Melhora quem vai bem
- Rent seeking, patrimonialismo e “receitas próprias”: quem paga a conta
- Eficiência não depende da forma de propriedade, mas da qualidade da gestão

Efeitos Imediatos e Mediados da Reforma Gerencial

- Reino Unido: Era Thatcher: redução drástica do número de **sindicalizados** de 55% da força de trabalho em 1979 para 30% em 1997; combate ao corporativismo; enfrentamento com os sindicatos; aumento dos níveis de **pobreza e desigualdade**.
- Crescimento da **Terceirização**, contratos temporários, consultorias
- Limitações à execução da despesa **com pessoal e encargos**
- Supressão **de direitos** – reformas constitucionais e legais
- Redução do **papel do Estado** – redução dos quadros de pessoal
- Globalização **subordinada** ao interesse externo
- Distância entre o discurso e a ação: agências executivas, organizações sociais.
- Revigoração do **patrimonialismo**

Eficiência Administrativa e a EC 19, de 1998



- **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:
 -
 - **§ 8º** A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade**, cabendo à lei dispor sobre:
 - I - o prazo de duração do contrato;
 - II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
 - III - a remuneração do pessoal.“
 - Art. 39
 - **§ 7º** Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da **economia com despesas correntes em cada órgão**, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de **programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público**, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.”

A nova onda: o Choque de Gestão

A necessidade de integração das políticas de gestão e a gestão para o desenvolvimento

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/ agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor Dimensionamento da força de trabalho
	Recurso	Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

A alternativa para a Reforma do Aparelho do Estado

- Rejeição às premissas e propostas do Consenso de Washington (privatização, publicização, contratualização, desregulamentação)
- Preservação da atuação do Estado como prestador de serviços públicos
- Relegitimação do Estado e do Serviço Público
- Eficácia e Efetividade, antes da eficiência
- Valorização da cidadania e da participação, antes do “value for money”
- Parceria com a sociedade e com o servidor, em lugar de antagonismo
- Preservação das instituições estatais e valorização do princípio da continuidade administrativa

Pressupostos do novo padrão de gestão

(segundo Laura Parente (Fundap, Universidade de Marne La Valle , 2006)

■ Transformação das formas tradicionais de organização do trabalho

- | | | |
|---|---|---|
| ■ Segredo burocrático | → | Transparência |
| ■ Administração x sociedade | → | Diálogo permanente
Com a sociedade civil |
| ■ Cumprimento de formalidades processuais | → | Compromisso com resultado |
| ■ Sempre foi assim | → | Como fazer mais e melhor |

Pressupostos do novo padrão de gestão

(segundo Laura Parente (Fundap, Universidade de Marne La Valle , 2006)

- | | | |
|--|---|--|
| ■ Transparência | ➔ | Informações precisas e <i>on-line</i> |
| ■ Diálogo permanente com a sociedade civil | ➔ | Aprofundamento da noção de cidadania |
| ■ Compromisso com resultado | ➔ | Rapidez de decisões e de respostas |
| ■ Como fazer mais e melhor | ➔ | Disposição ao contínuo aprendizado e mudança |

Compromissos do Governo Lula

- Desenvolver um Estado mais honesto e capaz, não apenas para assegurar que os fortes não explorarão os fracos num regime de propriedade privada, mas também para prover serviços públicos dentro das regras legais e que favoreçam os menos privilegiados
- Manter e aperfeiçoar sistemas de controle, procuradoria e auditoria
- Valorizar o servidor por meio da construção de um serviço público mais profissionalizado e bem remunerado
- Recompôr a força de trabalho de forma transparente e meritocrática
- Ampliar mecanismos de participação e controle social

Gestão Pública Eficiente, Eficaz e Efetiva



- Combate e erradicação do nepotismo e do patrimonialismo
- Profissionalização dos cargos comissionados e valorização dos quadros de carreira
- Reestruturação de Carreiras
- Política remuneratória racional, justa e transparente
- Revisão e extinção de distorções, privilégios e abusos
- Valorização do Sistema do Mérito - Implantação radical do sistema do mérito, sem concessões aos “trens da alegria”
- Racionalização dos quadros de pessoal sem desmonte
- Modelo de Gestão do Plano Plurianual
- Gestão Democrática e Participativa
- Construção de Parcerias (Terceiro Setor, Setor Privado)
- Combate à Corrupção
- Fortalecimento da capacidade regulatória
- Fortalecimento do aparelho arrecadador

Gestão Realista e Responsável

- Obediência aos limites de gasto com pessoal – obrigação legal e constitucional
- Política fiscal efetiva – responsabilidade fiscal na arrecadação dos tributos - SuperReceita
- Observância do princípio da legalidade e adequação orçamentária na criação ou elevação da despesa
- Limitação ao aumento de gastos (PLP 1 de 2007)
- Piso salarial digno x Teto de remuneração universal e justo
- Controle e limitação da terceirização e contratualização no serviço público
- Regime previdenciário equilibrado, equânime e financeiramente sustentável – Regulamentação da EC 41

Implantando o Sistema do Mérito e a *Responsividade*

- Concurso público como forma exclusiva de ingresso e acesso a cargos superiores
- Valorização do serviço público de carreira e Profissionalização dos comissionamentos - Decreto 5.497, de 2005
- Preservação do regime jurídico estatutário – ADIN 2135
- Valorização da estabilidade em benefício do servidor e da sociedade
- Avaliação de desempenho isenta e impessoal
- Formação e qualificação permanente em escolas de governo e sistema de ensino regular
- Vedação e erradicação do nepotismo
- Controle social sobre o serviço público: “accountability”, “responsiveness” e transparência
- Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos

A política do Governo Lula para o serviço público



- Recomposição da força de trabalho
- Valorização do sistema do mérito
- Combate à corrupção
- Revisão dos sistemas de avaliação de desempenho
- Recuperação do poder aquisitivo x correção de distorções
 - Soluções setoriais x soluções gerais
 - Reestruturações remuneratórias
 - Aumento da Folha do Poder Executivo 2008/2002: 74%
 - 2002 – R\$ 75,029 bilhões
 - 2007 - R\$ 119,5 bilhões
 - 2008 – R\$ 130,7 bilhões
 - Compromisso com o equilíbrio fiscal

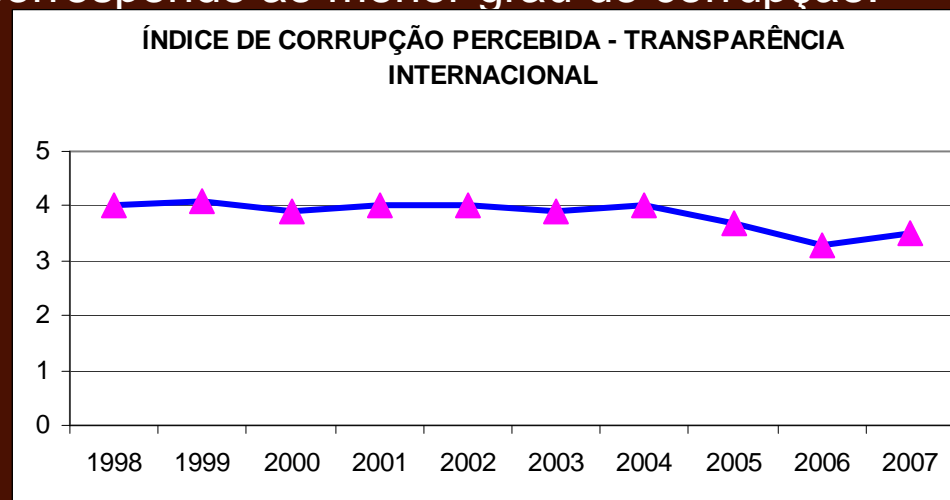
Democratizando as Relações de Trabalho



- Relação pacífica, honesta e colaborativa com o movimento sindical
- Gestão democrática e participativa das relações de trabalho – MNNP e Mesas Setoriais
- Política remuneratória transparente e criteriosa – valorização do trabalho segundo critérios técnicos (art. 39, § 1º da CF)
- Planos de Carreira definidos por atribuições e complexidade do trabalho executado
- Regulamentação do Direito de Greve
- Ratificação da Convenção 151 da OIT – negociação coletiva

Corrupção no Brasil

- Transparência Internacional: índice de corrupção percebida do Brasil, em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção:



- O Índice de Percepções de Corrupção mostra que o Brasil não mostrou alteração significativa, mantendo o status de país afetado por níveis relativamente altos de corrupção
- Corrupção percebida não indica necessariamente *aumento* da corrupção, mas, eventualmente, *maior combate à corrupção* pelas instituições.

Efeitos da corrupção

- A posição do Brasil no ranking (72º em 2007) e a sua situação acarretam enormes custos sociais e econômicos, além de políticos.
- Exemplificando como a corrupção erode as instituições, aponta Shepherd (1998):
 - 1. a corrosão das instituições públicas pela subversão das leis, regulamentos e do sistema de freios e contrapesos, reduzindo, conseqüentemente, a legitimidade e a credibilidade do Estado, acarretando sérios problemas de governança;
 - 2. o incentivo ao desperdício, à ineficiência dos gastos públicos e à sonegação de impostos;
 - 3. o desencorajamento do investimento externo e interno;
 - 4. o aumento dos custos de transação.

Gestão Pública e Desburocratização

- Câmara de Políticas de Gestão do Conselho de Governo
- Programa GESPUBLICA – Decreto nº 5.378, de 2005.
 - Agenda efetiva
 - Pro cidadania e usuário
 - Pro empreendedorismo
 - Projeto de Lei para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM (em tramitação no CN)
- Revisão dos marcos regulatórios e papel das Agências Reguladoras para melhoria da qualidade da regulação
- Revisão, simplificação e consolidação
- PRO-REG
 - Qualificação da gestão em regulação
 - Análise de Impacto Regulatório
 - Coordenação
- PL 3337, de 2004 – Lei Geral das Agências

Capacidade e Accountability

- a construção de capacidades estatais não pode prescindir do princípio da transparência: maior abertura e compartilhamento de informação torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* dos governos e reduz o âmbito da corrupção.
- Maior transparência é também essencial para a economia: melhora a alocação dos recursos, reforça a eficiência e as perspectivas de crescimento econômico.

Medidas para ampliação da Accountability e controle

- Reestruturação do Sistema Federal de Controle Interno
 - Fortalecimento dos órgãos do Executivo (CGU/Ouvidoria/SFC/Comissão de Ética Pública/COAF/Dep de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional)
 - Sistema Federal de Correição
 - Portal da Transparência - CGU
 - Sindicância patrimonial
 - Articulação com o Controle Externo
 - Tipificação do crime de enriquecimento ilícito
 - Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos
 - Ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (dez 2003 – Mérida)
 - Portal da Transparência
- Contratos de Gestão – transparência/legitimidade
- Regulamentação do conflito de interesses
- “disclosure” e regulamentação das atividades de lobby
- Governo Eletrônico e inclusão digital
- Lei de Acesso a Informação
- Participação social – cerca de 90 diferentes órgãos colegiados com participação da sociedade

Fundação Pública de Direito Privado



Requisito: Regulamentar art. 37, XIX da CF - Lei Complementar definindo áreas de atuação das fundações, permitindo a instituição de dois tipos de fundação: Fundação Pública de Direito Público e Fundação Pública de Direito Privado

Projeto de Lei Complementar nº 92, de 2007

Objetivo:

Permitir a utilização criteriosa de modelo jurídico-institucional adequado para as entidades públicas responsáveis pela execução de atividades em que o Estado não detém a exclusividade (áreas de saúde, educação, cultura, proteção ao meio ambiente, assistência social, tecnologia etc.)

Características:

- **Forma de propriedade pública – integra a APF**
- **Regida pelo Direito Civil e pelo direito público**
- **Sem fins lucrativos - Patrimônio próprio**
- **Autonomia administrativa, orçamentária e financeira**
- **Estrutura de governança participativa – Governo + Sociedade**
- **Sujeita ao controle do TCU e tutela do Ministério Público**
- **Firma Contrato de Gestão**
- **Receitas próprias x Financiamento público**

Regulamentação dos contratos de Gestão

Disciplinar, mediante lei, a concessão de autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras, mediante assinatura de contrato de gestão e desempenho.

Objetivo:

Regulamentar o § 8º do Art. 37 da CF, a fim de conceder ao gestor maior autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atrelada a responsabilidade pela obtenção de resultados

Características:

- Identificação de autonomias/flexibilidades infra-constitucionais passíveis de serem concedidas a órgãos/entidades da APF por meio de contratos de autonomia, tais como bônus de desempenho e contingenciamento seletivo
- Definição de diretrizes e procedimentos básicos para a contratualização de desempenho institucional na APF, a partir da experiência já adquirida pelo Governo Federal com os contratos de gestão das OS e Agências – especialmente com relação aos processos de negociação de metas e acompanhamento e avaliação dos resultados.

Obrigado

luizsan@planalto.gov.br