

Um novo patamar para a Gestão Pública Brasileira

Este documento apresenta propostas para melhorar a Gestão Pública brasileira. Parte do diagnóstico de que mudanças profundas são necessárias, mas devem levar em conta a trajetória percorrida nas últimas décadas, reconhecendo seus avanços e aprendendo com seus erros e frustrações. Sem entrar em políticas setoriais específicas, são apresentadas propostas em 12 temas estruturantes para a modernização da gestão pública, com o intuito de reposicioná-la em um novo patamar de atuação, alinhado às mudanças em curso e às novas expectativas da sociedade.

Sua elaboração resultou do trabalho colaborativo de um conjunto de especialistas em gestão pública, profissionais e acadêmicos que tem se dedicado a fazer avançar a Administração Pública no Brasil, de forma democrática, republicana, inovadora e responsável, do ponto de vista fiscal. Incorporou o produto de anos de experiência e constante renovação. O intuito dos seus signatários é contribuir para a reconstrução da Gestão Pública em nosso país abrindo interlocução com os candidatos a cargos no Executivo e no Legislativo, os responsáveis pelos programas de governo nos partidos e as organizações da sociedade civil e cidadãos em geral. O documento reflete o entendimento de que a gestão pública brasileira enfrenta uma profunda crise e que é necessária e oportuna a discussão de possíveis caminhos para sua recuperação, fazendo uso do amplo acervo de experiências e aprendizado acumulado ao longo das últimas décadas.

1. Uma conjuntura desafiadora

O descontentamento da população, as palavras de ordem, a convocação instantânea pelos meios eletrônicos, a crítica ao funcionamento das instituições políticas e à Administração Pública têm marcado presença constante nos últimos anos e compõem uma das mais graves crises da nossa história, com contornos econômicos, políticos e institucionais e desfecho ainda indefinido. Os cidadãos se deparam diariamente com políticas públicas e serviços incompatíveis com os avanços da economia competitiva e com os padrões de excelência internacionais. Os empresários são constrangidos pelos vícios do burocratismo, na forma de duplicações, contradições e exageros normativos da regulação da atividade econômica e esta situação afeta mais fortemente os pequenos empreendedores.

Reclama-se da injustiça social e das assimetrias que frequentemente protegem a ilegalidade e submetem os vulneráveis. Ao mesmo tempo, as instituições necessárias ao desenvolvimento nacional, que deveriam regular de forma democrática os interesses dos cidadãos, falham na garantia do cumprimento da lei. Este estado de espírito permeia as eleições de 2018, despertando temores de que a polarização ideológica e de valores, ao extremar posições, impeça o verdadeiro debate em torno de diagnósticos e soluções. Tal polarização atinge até mesmo a burocracia e ameaça o desejável senso de profissionalismo, com o distanciamento cauteloso em relação a posições político-partidárias, no exercício da gestão pública.

Nos trinta anos transcorridos desde a promulgação da Constituição de 1988 houve inegavelmente avanços que corporificaram um ambicioso projeto de sociedade voltado para a construção do Estado de Bem-Estar. Não obstante, faltam alguns

mecanismos essenciais para tornar a Administração Pública mais efetiva e eficiente, muito embora a Carta Magna tenha fortalecido o concurso público, o sistema de planejamento, a descentralização e a responsabilidade compartilhada entre os entes da federação.

Assistimos, a partir dos anos 2000, à ampliação das políticas de inclusão social e à expansão dos serviços a elas associados, bem como à renovação dos quadros de pessoal, caminhando para a maior profissionalização do serviço público. Estados e municípios se expandiram e assumiram novas funções. As inovações trazidas, principalmente, pelas tecnologias da informação e comunicação vêm sendo utilizadas para facilitar o acesso e imprimir velocidade na gestão pública. E os controles internos e externos aumentaram, no intuito de impedir desvios e promover a transparência de Estado.

O elenco de mudanças desencadeadas e seu potencial transformador são expressivos, no entanto, os resultados geraram frustração: crescimento econômico não sustentável, carga tributária crescente, persistência das desigualdades e baixa eficiência e capacidade de entrega de resultados pela Administração Pública, ao cidadão e aos agentes econômicos. Resta claro que o atual patamar de despesas do poder público nas três esferas é incompatível com as receitas, que já estão em patamar superior à capacidade de pagamento da sociedade.

Muitos dos problemas e ajustes imediatos a serem equacionados têm no seu cerne a questão das despesas de pessoal: não se pretende, contudo, desqualificar os servidores públicos que são um componente central de qualquer estratégia viável para a superação da crise e a melhoria da gestão pública em nosso país. Com efeito, no serviço público brasileiro há quadros excepcionais em experiência e capacitação. Mas, os temas da remuneração, da estabilidade generalizada e incondicional, e da previdência social dos servidores públicos, são componente inescapável no diagnóstico dos problemas atuais de gestão pública no Brasil.

Há ajustes a serem realizados, seu custo e impactos não podem ser subestimados e não seria uma boa política ocultar ou dissimular o imperativo da contenção das despesas de pessoal e melhoria da eficiência da Administração Pública, como contribuição ao ajuste fiscal que estará na agenda dos governos, em todos os níveis, ao longo dos próximos anos. Mas também não se trata de propugnar ajustes no serviço civil apenas com o objetivo da sustentabilidade fiscal. O que está em jogo é a formação de uma estrutura de capital humano que seja mais adequada para o alcance dos resultados que a sociedade espera.

Nesse cenário, é recomendável combinar distintos paradigmas de transformação: de um lado, tem-se a inovação como processo transformador que pode mobilizar dirigentes, servidores públicos e usuários dos serviços. De outro lado, o paradigma da transformação institucional, que norteou as reformas administrativas do passado e que se realiza por meio de políticas públicas estruturadas, planos, programas, projetos, leis e normas. Esta agenda se mantém necessária e representa o equacionamento de obstáculos e problemas que entravam os avanços e que podem até mesmo representar ameaças de sustentabilidade fiscal e capacidade de coordenação dos governos.

2. Um cenário promissor

As inovações tecnológicas que se aceleraram desde fins do século XX impulsionaram novos modelos e instrumentos tecnológicos, destacadamente no campo das tecnologias da informação e comunicação, ciência de dados, inteligência artificial, automação e robotização, com implicações profundas para a gestão pública, ainda longe de plena assimilação. No Brasil, as inovações do governo digital podem viabilizar algo como um “salto de etapas” de uma administração pública burocratizada, acomodada à oferta de serviços ruins e pouco transparente para um novo modelo, focado em resultados e permeável à participação e interação com a sociedade.

As novas configurações assumidas pela esfera pública em seu entrelaçamento com a sociedade, cada vez mais complexas e ao mesmo tempo ricas em potencialidades, conferem ao tema da governança uma importante centralidade. Trata-se de pensar o Estado sob uma perspectiva ampliada que dê conta da proliferação de instâncias e mecanismo de articulação com a sociedade, sob uma miríade de formatos que estão redefinindo as formas de relacionamento do cidadão e dos empresários com a Administração Pública, suas instâncias decisórias e a sua atuação como prestadora de serviços.

Há uma implicação política a considerar, que afeta as instituições tradicionais do Estado liberal-democrático e que aponta para a adoção de estilos participativos de gestão e a abertura de informações à nova sociedade do conhecimento que se desenha no horizonte. Os governos abertos são aqueles que não temem o compartilhamento dos seus bancos de dados e informações para o escrutínio e a colaboração da sociedade organizada, dos pesquisadores, da imprensa, admitindo também a crítica, a denúncia e o exercício do pluralismo político e ideológico.

As mudanças demográficas são um tremendo desafio ao Estado de Bem-Estar no século XXI: a resistência a encarar este problema, que impõe a reforma dos sistemas de previdência social, de educação e de saúde, é um considerável obstáculo ao equilíbrio fiscal e à sustentabilidade em longo prazo do Estado. Os problemas da preservação do meio ambiente e a agenda global de gestão dos riscos de largo espectro e complexidade que se delinea em torno de questões como a do aquecimento global e das mudanças climáticas, são também itens de agenda que exigem o engajamento político e capacidade técnica dos Estados nacionais.

As transformações culturais e comportamentais são também fenômeno novo e instigante que acompanha a emergência da sociedade do conhecimento, mas também fruto da consolidação das democracias nos países desenvolvidos, movimento que o Brasil logrou acompanhar no último quarto de século. As novas gerações, nascidas num ambiente de familiaridade com o mundo digital e suas formas emergentes de sociabilidade, cultivam expectativas e aspirações que exigem respostas credíveis e bem fundamentadas dos governos, sustentadas em estratégias e cenários que deem segurança e legitimidade diante das incertezas que estas agendas críticas projetam, sobretudo, para as novas gerações.

Para a Administração Pública, é um difícil desafio que é também extraordinária oportunidade de acompanhar as mudanças tecnológicas e tirar proveito das inovações

da comunicação digital, dos novos espaços de sociabilidade virtual na internet e da possibilidade de construir uma agenda de políticas públicas e serviços do Estado que atenda às necessidades e expectativas dos *millennials*, a primeira geração nascida no mundo digital, fenômeno que instiga os estudiosos do marketing e do comportamento eleitoral.

3. Para reposicionar a Gestão Pública: propostas

Os signatários deste documento apresentam, nas subseções que se seguem, propostas sobre 12 temas que consideram de importância crucial para reposicionar a gestão pública no Brasil em um novo patamar: gestão para resultados, planejamento governamental, inovação, seleção para dirigentes públicos, gestão estratégica de pessoas, estruturas de governo e parcerias, gestão interfederativa, controles para resultados, regulação, compras e contratações, governo digital e controle social.

3.1. Gestão para resultados

A Administração Pública depende das diretrizes, objetivos e metas dos governos, mas também conta com os instrumentos de planejamento, orçamento e finanças previstos no arcabouço legal e normativo. Nesse contexto, a gestão para resultados deve ser encarada como uma estratégia com mecanismos e instrumentos que direcionam e articulam a atuação dos órgãos que a compõem - organizações dotadas de cultura, estrutura, processos e dinâmica próprios - com os objetivos dos governos e até mesmo com desenhos mais abrangentes que surjam da articulação entre governos e sociedade civil, como os “projetos nacionais” ou iniciativas de construção de consensos, envolvendo setores representativos da sociedade.

A gestão para resultados se realiza em múltiplas camadas que abrangem desde a consulta à sociedade até os dirigentes e servidores individualmente avaliados, passando pela Administração Pública e cada um dos seus setores, órgãos e entidades. Essas camadas são: a supra ou extragovernamental, que se referencia em um projeto ou visão delineado com a participação da sociedade; a macro governamental, abrangendo o governo como um todo; a setorial, que trata de domínios específicos das políticas públicas e inclui os temas transectoriais ou transversais; a organizacional, que se refere às organizações, mas também às suas redes de governança; a intraorganizacional, delineada no âmbito de cada unidade de um órgão ou entidade; a interindividual, das equipes e a individual, de cada dirigente ou servidor. O desafio é alcançar o alinhamento entre essas diferentes camadas, com sua autonomia e especificidades.

O alinhamento à gestão para resultados pode ser alcançado com a refuncionalização do arcabouço dos instrumentos e mecanismos do planejamento, orientando-se por alguns princípios. O primeiro é o da explicitação da relação entre a alocação dos recursos e os resultados visados. O segundo é o da avaliação contínua, voltada principalmente para aferir os resultados das alocações e os custos dos resultados gerados. O terceiro é o do relaxamento dos controles mesquinhos e comezinhos e a ampliação da autonomia dos gestores, em especial daqueles que se revelarem eficientes ao alcançar resultados superiores, com menos recursos. Essa autonomia precisa ser compatível com as premissas do orçamento e com os objetivos e metas

globais, especialmente relativos ao equilíbrio das despesas. Considerando este quadro, sugere-se:

- Adotar legislações que prevejam a gestão para resultados, com ampliação de autonomia e flexibilidade para organizações e gestores, transparência, reconhecimento e recompensa, inclusive com remuneração variável vinculada aos resultados alcançados, e à ampliação de receitas e/ou redução de despesas correntes.
- Criar modelos de legislação, de contrato de gestão, de remuneração variável, e de monitoramento e avaliação que possam ser replicados por estados, Distrito Federal e municípios, com programas de capacitação e disseminação promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), outras escolas de governo e sociedade civil.

3.2. Reestruturação do planejamento governamental

O modelo de planejamento atual não é suficiente para assegurar uma efetiva gestão voltada para resultados: o Plano Plurianual (PPA) não reflete as agendas setoriais e das organizações e a sistemática de monitoramento e avaliação é frágil. Os entes federados, sobretudo aqueles de menor porte e com capacidades técnicas mais limitadas, enfrentam dificuldades para formular e operacionalizar as inúmeras peças legais de planejamento exigidas pela legislação. Os processos de planejamento são realizados de forma isolada, deixando de explorar os espaços regionais e interfederativos.

O planejamento precisa ser construído como uma elaboração que inclua a sociedade e não como simples instrumento do Estado para si mesmo, tornando-se capaz de não somente definir a alocação dos recursos públicos, como também mobilizar e engajar atores econômicos e sociais. A integração com o orçamento é um aspecto chave a ser considerado, bem como o alinhamento de ambos com a disponibilidade de recursos e a gestão para resultados. Assim, o PPA deve ser alinhado a um plano de desenvolvimento e integrado ao orçamento. Dessa forma, o Plano poderá se desdobrar em um conjunto de programas e projetos que constituirão sua carteira prioritária, estrategicamente alinhada e sujeita a gerenciamento contínuo.

A responsabilidade orçamentária ainda é, infelizmente, um desafio por enfrentar. É premente reformar o capítulo que trata das finanças públicas na Constituição Federal, ou, pelo menos, a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.820), que data de 1964. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o PPA nunca foram regulamentados nacionalmente. A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente, para evitar a criação de “falsa” arrecadação e deliberar sobre receitas efetivas. A maioria das emendas parlamentares traduz pleitos pertinentes dos estados e municípios, mas precisa ser formulada com maior rigor técnico e econômico e liberada sem discricionariedade política.

Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso acabar com estratégias como o cancelamento de empenhos sobre despesas essenciais, no fim dos mandatos, o que impõe um orçamento desequilibrado ao governo sucessor. É

preciso também dar mais transparência às operações que envolvem o pagamento de juros e o refinanciamento da dívida pública. Finalmente, é necessário e urgente desvincular o orçamento para que o mesmo deixe de ser uma peça de ficção.

A gestão dos planos e projetos poderia se desenvolver seguindo modelos de contratualização de resultados, em múltiplos níveis, com metas alinhadas, suficiência de meios, monitoramento, avaliação e incentivos, na forma de contratos de gestão e outras formas de parceria, inclusive entre o setor público e o privado. Parlamentares e sociedade podem e devem acompanhar a execução desses programas, através de canais e formatos de divulgação transparentes e acessíveis. Considerando este quadro, sugere-se:

- Construir visões estratégicas de longo prazo que orientem as ações dos governos nos três níveis e sirvam de referência para a sociedade.
- Fortalecer o planejamento integrado com o orçamento, as receitas e a gestão de resultados, na forma de planos e projetos que traduzam de forma clara as prioridades de governo e explicitem os processos e fluxos requeridos para sua implementação e acompanhamento.
- Transformar o PPA em plano de metas, contendo a explicitação de direção, propósito e resultado, alinhados à estratégia e servindo de referência para todos os setores e organizações, deixando de ser um “orçamento” quadrienal.
- Disseminar sistemas e mecanismos de acompanhamento dos projetos do PPA que contemplem as metas físicas e os riscos antecipados, de cunho legal, social ou equivalente.
- Regulamentar os incentivos para a economia de recursos orçamentários, por meio da regulamentação do uso flexível da economia de despesas (previsto no § 7º do art. 39 da Constituição) por parte dos órgãos ou entidades, inclusive sob a forma de remuneração variável para os servidores dos mesmos.
- Regulamentar os contratos de gestão e a criação de parâmetros nacionais de monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- Disseminar contratos de gestão envolvendo órgãos da Administração Direta e Indireta e mesmo as suas unidades finalísticas, permitindo a ampliação de graus de flexibilidade e autonomia de gestão.
- Estabelecer normas gerais para disciplinar a avaliação e execução dos projetos de investimento, constituindo um sistema nacional de investimentos públicos e um banco de projetos de investimento.
- Desenvolver as capacidades de planejamento regionalizadas.
- Formular políticas federativas que incluam os estados, Distrito Federal e municípios.

3.3. Incentivo à inovação

A produção de soluções inovadoras e a criação de um ambiente favorável, com incentivos e mecanismos adequados, é caminho promissor de transformação da Administração Pública que se vale da mobilização das capacidades e energias criativas, dentro e fora das organizações, utilizando formatos abertos como oficinas, projetos piloto e protótipos. O incentivo à inovação pode trazer impactos positivos sobre a motivação dos servidores e o clima organizacional e melhorar a qualidade das decisões, das políticas e da prestação de serviços à sociedade, além dos aspectos de eficiência dos meios. Nesse sentido, propomos:

- Criar instâncias, equipes e laboratórios de inovação, voltados à identificação e seleção de projetos e à avaliação da sua viabilidade técnica e financeira, com vistas à execução e disseminação.
- Fomentar a internalização de metodologias e práticas criativas que sejam mobilizadoras dos servidores e de parceiros da Administração Pública, como as técnicas do *design thinking*, para a identificação, experimentação e solução de problemas.
- Fomentar mecanismos para o acompanhamento, supervisão e coordenação dos projetos inovadores de maior complexidade ou de alcance transversal, para remover obstáculos e viabilizar sua implementação bem-sucedida.

3.4. Seleção para dirigentes públicos

Implementar as políticas e gerir os serviços públicos são atividades que cada vez mais exigem largo conhecimento em múltiplos campos. Os esforços empreendidos até o momento para construir uma burocracia selecionada por meio de concursos são um inegável avanço, mas insuficiente para dar qualidade aos processos de gestão. Servidores qualificados que ingressam na Administração Pública terminam muitas vezes subaproveitados e desmotivados, quando dirigidos por quadros políticos sem capacitação para suas funções. Além disso, o concurso público nem sempre consegue abarcar todas as competências requeridas para o exercício do cargo. Cabe ressaltar que a confiança entre governantes eleitos e um contingente limitado de assessores é necessária em qualquer democracia. De outra parte, os cargos comissionados de livre provimento podem eventualmente facilitar o recrutamento de especialistas não disponíveis entre os servidores públicos. Frente o exposto sugere-se:

- Implantar critérios e sistemas de gestão da ocupação dos cargos comissionados por meio de processos seletivos públicos, além de avaliação sistemática e transparente do seu desempenho: avaliações *ex ante*, de competências e *ex post*, de resultados.

3.5. Gestão estratégica de pessoas

Embora seja difícil generalizar, a gestão dos quadros de pessoal da Administração Pública, nos três níveis de governo, se defronta nesse momento com problemas e desequilíbrios decorrentes de uma expansão empreendida sob frágeis alicerces. No caso da Administração Federal, ocorreu um forte movimento de recrutamento, principalmente ao longo do período 2003-2014, que incorporou mais de 200 mil servidores. Essa iniciativa contribuiu, sem dúvida, para a qualificação do pessoal,

porque se baseou na aplicação do concurso público, adotando critérios meritocráticos de avaliação de conhecimentos, mas, promoveu-se dispendiosa expansão sem a renovação do marco jurídico e institucional do serviço civil, no Brasil.

Nesse sentido, foi perdida uma oportunidade excepcional para a mudança em profundidade da organização e gestão dos quadros e particularmente, do regime jurídico e da estrutura de cargos e carreiras. O recrutamento de novos servidores nem sempre permite encontrar os perfis mais adequados às funções e ao desempenho que se espera do Estado, na medida em que se limita a avaliar conhecimentos, de forma estrita, deixando de considerar habilidades e atitudes. Os processos de concurso estão em dissonância com padrões eficientes e razoáveis de seleção e recrutamento de pessoas. Eventualmente, garantem a isonomia – o que é importante – mas descuidam do resultado desejável, que é selecionar os perfis mais adequados e capazes.

O instituto do estágio probatório foi negligenciado e se tornou, no mais das vezes, um tempo não aproveitado para acolher o ingressante em seu novo ambiente de trabalho e avaliar sua identificação com o cargo e o *ethos* do serviço público. Tudo isso contribui para uma elevada rotatividade dos chamados “concurseiros”, em prejuízo da Administração Pública. Outro grave problema é a dispersão e disparidade das carreiras e estruturas remuneratórias existentes, gerenciadas sem uma política coordenada de gestão de pessoas. Os reajustes de vencimentos, por exemplo, são negociados com cada carreira isoladamente, gerando a “canibalização” entre os seus quadros, em busca de oportunidades de melhoria da remuneração.

As carreiras com maior proximidade do centro de poder utilizam seu poder de barganha para obterem remunerações, benefícios e vantagens diferenciados, muitas vezes além dos limites sustentáveis. Não se pode deixar de mencionar os efeitos fiscais perversos desse mecanismo, agravados pelo crescimento inercial das folhas de pagamento, o que torna a despesa de pessoal insustentável em grande parte dos entes federados, ainda mais quando se considera o enorme contingente de pessoas que se aposentarão nos próximos anos, sem condições para que seja assegurada sua reposição.

Por outro lado, a capacitação existe para os servidores em atividade, mas frequentemente não guarda relação com o aperfeiçoamento dos processos de trabalho e com as necessidades e prioridades dos órgãos. A baixa qualidade no desempenho da função gerencial impede a contribuição inovadora dos servidores e é uma das mais importantes causas de desmotivação entre eles. Os processos de avaliação de desempenho, sempre definidos como prioritários nas agendas da gestão pública, não causam nenhum impacto e não orientam o próprio servidor a cuidar do seu desenvolvimento profissional, por estarem dissociados dos resultados perseguidos pelos governos. Além disso, o corporativismo cria barreiras para a efetiva avaliação entre pares. Os efeitos perversos desta situação aparecem na falta de compromisso com o serviço público, na frustração diante da rigidez da estrutura de cargos e da precariedade das políticas e instrumentos de gestão.

Dessa forma, a gestão de pessoas tem sido uma função cronicamente frágil da Administração Pública brasileira. As soluções prevalentes são herdeiras dos modelos verticalizados e de uma concepção tradicional da burocracia que consagrou as

carreiras por órgão, como silos com cargos e competências rigidamente definidos em lei e hierarquizados em inúmeros escalões. Este modelo se reforçou a partir dos dispositivos constitucionais aprovados em 1988 e foi acompanhado da adoção de outra solução tradicional, o Regime Jurídico Único (RJU), resultando em uma estrutura de pessoal cristalizada pela estabilidade, de alto custo e com limitadas possibilidades para políticas que busquem o alinhamento estratégico dos recursos humanos, a sua motivação e a abertura de espaços e oportunidades para talentos e lideranças.

As incongruências deste modelo se estendem à permissão do direito de greve, ao mesmo tempo em que é assegurada a estabilidade no cargo, situação agravada pela ausência de um marco legal, o que permite toda sorte de decisões judiciais, a cada evento. Outro ponto que merece reflexão é a abrangência da estabilidade, estendida de forma generalizada e praticamente incondicional, independentemente da natureza das atividades executadas, sejam elas exclusivas de Estado ou não. Em lugar de assegurar a devida proteção ao exercício do cargo, essa situação estabeleceu uma verdadeira blindagem. Os servidores que atuam nas atividades exclusivas de Estado precisam de proteção e prerrogativas diferenciadas para preservarem a independência em suas decisões e há muitas formas de assegurá-las que não se confundem com a rigidez atual.

Nessas condições, o desenho dos quadros de pessoal mostrou-se desequilibrado e disfuncional, dentro do cenário vivenciado nas últimas décadas: políticas, programas e órgãos são extintos e criados de acordo com as necessidades e conveniências da Administração, mas não há flexibilidade para a movimentação dos servidores. Mesmo naqueles que perduram, as políticas mudam e, conseqüentemente, os perfis profissionais requeridos, mas os servidores permanentes não podem ser realocados sob o argumento do “desvio de função”.

A diretriz principal para a mudança da gestão dos servidores públicos deve ser a da flexibilização das regras, modelos e estruturas dos cargos e carreiras da Administração Pública. As soluções que podem ser adotadas não devem persistir em modelos que estão sendo superados em todo o mundo: a burocracia tradicional está sendo renovada para permitir o desenvolvimento de perfis profissionais capazes de atuarem como líderes e inovadores e, ao mesmo tempo, como negociadores e articuladores, trabalhando em estruturas de governo que são cada vez mais diferenciadas e complexas para atenderem a sociedades dinâmicas e pluralistas.

A revisão dos modelos de carreiras verticalizadas se impõe também para alinhar a Administração Pública ao movimento geral de mudança nas organizações privadas e no mercado de trabalho, acompanhando a revolução tecnológica e a emergência da sociedade do conhecimento a que se fez referência. As gerações dos *millennials* parecem desejar maior liberdade em relação à vinculação entre seus projetos de vida e de realização profissional, em carreiras e organizações.

As propostas de flexibilização devem atacar a rigidez dos cargos e carreiras para abrir espaços e mecanismos de movimentação, capacitação, desenvolvimento profissional e acesso a responsabilidades de direção e assessoramento. A flexibilização pressupõe a revisão dos marcos legais e normativos, a capacitação técnica das áreas de recursos humanos da Administração Pública e a atuação das escolas de governo, sob múltiplos e

diversificados formatos, no desenvolvimento profissional dos servidores. A criação de incentivos e oportunidades de qualificação e desenvolvimento deve ser parte importante das propostas nesse sentido, particularmente por meio de licenças, afastamentos, prêmios e remuneração variável. A construção de um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo é componente inseparável das medidas nessa área. É igualmente importante implantar mecanismos de exclusão dos servidores que não se adequam ao setor público: a estabilidade não pode se transformar em direito individual de ser ineficiente.

A articulação entre a gestão de pessoas e sistemas de planejamento e gestão por resultados é onexo estratégico que poderá ensejar impactos expressivos das medidas nessa área sobre o desempenho dos governos. A gestão de pessoas no setor público precisa passar por uma grande transformação para o bem do serviço público, em benefício do cidadão e dos servidores vocacionados e compromissados, que lidam com incontáveis dificuldades para manter o Estado funcionando.

É importante destacar que a proposição de mudanças profundas na gestão de pessoas no setor público não deve ser entendida como um ataque aos servidores, nem como a imputação a eles da culpa por erros históricos das políticas de gestão que se acumulam há décadas. Ao contrário, trata-se de elevá-los, por meio de uma nova estrutura de incentivos, ao papel de geradores ativos de valor público. Há muitos servidores que trabalham de forma profissional e produtiva, assim como não faltam candidatos aos concursos vocacionados para o serviço público. A gestão de pessoas deve fazer com que estes contingentes prevaleçam no serviço público. Em vista dessas circunstâncias, sugerimos:

- Revisar e adequar a política de gestão de pessoas, alinhada aos planos estratégicos dos governos e dos órgãos da Administração.
- Definir estrategicamente os perfis, competências e alocação necessários para os diversos setores do Estado, bem como os formatos de seleção mais adequados.
- Formular um modelo de reposição da força de trabalho baseado no planejamento quantitativo, qualitativo e na projeção de cenários de expansão e reestruturação da Administração Pública.
- Reestruturar as carreiras, dentro de uma visão clara do serviço civil do futuro.
- Definir e disseminar parâmetros para a elaboração de planos de desenvolvimento institucional e de diagnósticos das necessidades de capacitação pelos órgãos formuladores das políticas de pessoal.
- Criar mecanismos de cooperação, apoio técnico e contratualização entre os níveis de governo com vistas ao desenvolvimento das capacidades exigidas para a formulação e implementação das políticas e gestão de pessoal.
- Criar uma plataforma nacional de ofertas de capacitação e treinamento, unificando informações das redes de escolas de governo.

- Criar o regime de emprego público, preservando a estabilidade somente para as carreiras típicas e exclusivas de Estado e extinguir o Regime Jurídico Único (RJU).
- Introduzir mecanismos plurais para o ingresso no serviço público, dinâmicos e flexíveis.
- Fortalecer e revisar a regulamentação e os instrumentos do estágio probatório do servidor público.
- Fomentar programas de formação no ingresso e de ambientação no local de trabalho, direcionados aos novos servidores.
- Disseminar a gestão por competências e a capacitação contínua voltada aos objetivos organizacionais, com mobilização das escolas de governo.
- Flexibilizar e ampliar os mecanismos de movimentação, rotatividade e afastamento temporário como incentivos ao desenvolvimento profissional e enriquecimento das trajetórias de carreira dos servidores.
- Adotar políticas de remuneração fixa e variável e modelos de avaliação e progressão baseados em resultados organizacionais.
- Criar incentivos remuneratórios e funcionais vinculados à conquista de metas e ganhos de eficiência.
- Regulamentar o direito de greve dos servidores públicos.
- Fortalecer a cultura, ética e valores da Administração Pública junto aos servidores.
- Estimular e premiar a inovação visando a melhoria dos serviços.
- Implantar a certificação ocupacional para aqueles cargos em que seja necessária uma qualificação técnica mínima para a melhor condução das suas atividades.
- Criar instância administrativa de proteção do mérito, servindo como *ombudsman* dos processos de avaliação no serviço público.
- Institucionalizar políticas de estímulo à diversidade étnica, racial e de gênero no serviço público, promovendo o experimentalismo distribuído de forma a avaliar os recursos mais adequados, em diferentes contextos: se o uso de cotas, metas de diversidade ou outras ações afirmativas.
- Ampliar o controle social pela criação de comitê misto independente, de caráter consultivo, com representantes da sociedade civil e dos servidores, para o acompanhamento das políticas de pessoal.
- Realizar a reforma da previdência dos servidores do RJU na União, estados, Distrito Federal e municípios, com regras específicas para as carreiras que

atuam em atividades exclusivas de Estado e para as demais, a inclusão no Regime Geral de Previdência Social. Devem ser previstas regras de transição que preservem direitos adquiridos, mas, ao mesmo tempo, ofereçam novas possibilidades de gestão fiscal e administrativa.

3.6. Estruturas governamentais enxutas e parcerias com a sociedade

As mudanças da macroestrutura de órgãos e entidades, frequentemente descritas na imprensa como reformas administrativas são, não raro, meros arremedos para criação de cargos políticos tornando-se, muitas vezes, instrumento desmoralizado. Ao mesmo tempo, abundam duplicações, sobreposições e disfuncionalidades na arquitetura das competências e jurisdições de ministérios, secretarias e entidades da Administração Indireta. O processo de análise das propostas de criação ou transformação de órgãos e entidades é geralmente desprovido de parâmetros e critérios técnicos mais consistentes, ficando a reboque de conveniências políticas imediatistas.

A racionalização das atividades-meio que permeiam os órgãos e entidades é um aspecto chave de organização da Administração que possibilitaria a obtenção de resultados imediatos. Está alocado nesse segmento um expressivo contingente do quadro de servidores preso a rotinas obsoletas, apesar das melhorias nos processos de licitação e da disseminação de sistemas informatizados. A debilidade técnica destas áreas e as resistências intraburocráticas à coordenação e racionalização de suas atividades dificultam avanços mais substanciais, a exemplo da centralização dos serviços comuns, que pode ser realizada apoiando-se em sistemas integradores das rotinas e processos.

Os modelos institucionais de organização da Administração Pública se esgotaram: fundações, autarquias, órgãos autônomos e agências reguladoras perderam sua autonomia, flexibilidade e as características diferenciadoras de cada modelo. A elaboração da lei orgânica da administração pública, que substituiria o Decreto-lei nº 200, de 1967, foi objeto de anteprojeto divulgado em 2009. A regulamentação das fundações estatais de direito privado para atuação na área social (Projeto de Lei Complementar nº 92) foi encaminhada ao Congresso em 2007. Os dois projetos não receberam o necessário apoio político e conseqüentemente, não avançaram. No caso das fundações estatais, o projeto perdeu suas características mais inovadoras durante a tramitação. Não obstante, um avanço foi alcançado recentemente com a aprovação, em 2016, do estatuto das empresas estatais (Lei nº 13.303) que melhorou as regras de governança dessas entidades e de seleção e contratação de fornecedores.

A discussão sobre parcerias para a gestão dos serviços e atividades sem a tipicidade estatal não se aprofundou e os modelos existentes de organizações públicas não-estatais são criticados, ao mesmo tempo em que se multiplicam, a exemplo das fundações de apoio, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Organização Civil de Recursos Hídricos (OCRH), Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT) e do “Ponto” ou “Pontão de Cultura”. Estudo realizado para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), em 2010, identificou mais de 60

modelos e instrumentos que são utilizados para a operação de serviços ou implementação das políticas públicas e desde então, outros tantos foram criados.

A falta de marcos legais consolidados e abrangentes deixou espaço aberto para a proliferação de distorções e ilegalidades que devem ser combatidas como a criação de entidades de direito privado apoiadas em parceiras com o Estado para beneficiar dirigentes e controladores, formais ou ocultos. Além disso, é necessário avaliar e melhorar os modelos de parceria público-privada (as chamadas PPP) e as parcerias público-público, que se expandiram nos arranjos interfederativos. Nesse campo, sugerimos:

- Racionalizar as macroestruturas, com a extinção e fusão de órgãos (ministérios e/ou secretarias), cargos comissionados e outras estruturas governamentais, desvinculando a definição prévia da estrutura da negociação política, pela coalizão de governo.
- Elaborar metodologias e modelos para a definição da macroestrutura de governo e da organização dos órgãos e entidades, visando fortalecer o embasamento técnico das propostas de reforma administrativa.
- Aperfeiçoar a coordenação intragovernamental, apoiada em uma adequada distinção entre os órgãos de formulação de políticas, que definem as prioridades estratégicas e os de implementação, voltados a atividades de gestão.
- Incentivar o pluralismo institucional e a experimentação com modelos inovadores que possibilitem a articulação sinérgica entre o Estado, o setor público não-estatal e o setor privado. Ao mesmo tempo, sistematizar e aprimorar o marco legal dos modelos e instrumentos de organização da Administração Pública incorporando uma visão abrangente da governança estatal.
- Desenvolver e disseminar modelos de reestruturação da gestão dos serviços comuns aos órgãos e entidades, particularmente os centros de serviços compartilhados, para racionalizar despesas e melhorar a qualidade dos serviços prestados.
- Rever o marco jurídico de organização da Administração Pública, encaminhando ao Congresso a proposta de Lei Orgânica contendo definições, diretrizes, regras e a sistematização dos modelos institucionais, instrumentos de parceria e regimes diferenciados de autonomia e flexibilidade de gestão.
- Reestruturar a Administração Pública com base em modelos institucionais que atribuam aos órgãos da Administração Direta a responsabilidade pela formulação e supervisão das políticas públicas, a órgãos ou entidades de direito público, o exercício do poder de polícia e, por fim, a execução das atividades não exclusivas de Estado às entidades de direito privado, sem fins lucrativos, a fundações instituídas pelo estado ou a entidades de colaboração.

3.7. Gestão interfederativa

A maioria das políticas públicas e serviços é implementada em escala federativa. Embora o federalismo, ampliado a partir das disposições da Constituição de 1988, incorpore os aspectos meritórios de preservação da unidade nacional fundada no respeito às especificidades regionais e locais, a sua execução deixa a desejar. Parte dos governos estaduais e municipais estão despreparados para o exercício, em sua plenitude, das prerrogativas da autonomia federativa. Por outro lado, não existem mecanismos apropriados e transparentes para a cobrança de resultados. A efetividade da gestão interfederativa pressupõe uma relação dialógica entre os níveis de governo, com espaços formais e informais e a criação de incentivos institucionais que favoreçam a atuação mais cooperativa.

A regulamentação dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) foi um avanço, mas o seu escopo e disseminação ainda são limitados. É necessário aprofundar o aproveitamento dos potenciais do consorciamento entre entes federados, que poderia abarcar uma vasta gama de serviços e atividades prestados em áreas territoriais contíguas, em escala predominantemente meso-regional, e a estruturação de quadros burocráticos qualificados, por meio de entidades intermunicipais que propiciem qualificação técnica e ganhos de escala. Propomos:

- Constituir espaços de colaboração entre os entes governamentais, buscando a integração das políticas segundo seus recortes em nível micro, meso e macrorregional.
- Introduzir mecanismos de contratualização entre os entes federados, no âmbito das políticas setoriais.
- Fortalecer os estados que compõem a federação na orientação das políticas de desenvolvimento local e regional, descentralizando para este nível de governo as principais competências de organização dos serviços públicos nos municípios e regiões metropolitanas.
- Impedir a criação de novos municípios sem comprovação da capacidade de sustentação, com recursos próprios, da sua Administração Pública, que inclui as estruturas dos Poderes Executivo e Legislativo.
- Instituir um novo modelo organizacional para os pequenos municípios, simplificando processos e criando incentivos para o consorciamento intermunicipal, sem prejuízo de padrões adequados de controle e prestação de contas.
- Fortalecer o modelo jurídico dos consórcios, incluídos os de direito público e os de direito privado, prevendo a definição de competências para representação legal dos municípios consorciados.
- Aperfeiçoar e ampliar os Contratos Organizativos de Ação Pública (COAP) (Decreto nº 7.508/2011) para todas as áreas de políticas públicas.

3.8. Controles voltados para resultados

Os controles interno e externo punem excessivamente os pequenos erros, mas não evitam nem lidam adequadamente com os esquemas organizados para lesar o Estado. Essa situação gerou nos servidores e dirigentes honestos um sentimento de medo, que inibe iniciativas empreendedoras. Os quadros da burocracia responsáveis pelo controle muitas vezes carecem de maior proximidade da sua atuação com a complexidade e celeridade do processo de gestão, o que gera interpretações limitadas e atuações intimidadoras. Além disso, constata-se uma assimetria de força institucional e capacidade técnica entre os órgãos de controle e os gerentes diretamente envolvidos com a gestão dos serviços, projetos e políticas públicas, no âmbito do Executivo.

O controle precisa se consolidar como uma função que não pode ser dissociada do exercício da gerência e do compromisso com a entrega de resultados. Na verdade, é importante reconhecer que a atuação dos órgãos de controle evoluiu e não mais se limita à simples verificação da conformidade legal e normativa, mas mira o desempenho e se aproxima da função avaliação, inerente ao processo de gestão. O diálogo entre gerentes e controle pode ser mutuamente proveitoso e construtivo, se voltado à priorização do desempenho e obtenção de resultados.

A revisão dos controles passa pelo equacionamento de questões essenciais: em primeiro lugar, a baixa qualidade da regulação administrativa no setor público. São regras muitas vezes limitadoras, embaralhadas, excessivas e obsoletas. Dessa forma, um primeiro passo é melhorar a qualidade das regras, promovendo a revisão e atualização do marco administrativo, que deve incluir a consolidação, revogação e simplificação do arcabouço legal e normativo e a revisão das interpretações vinculantes.

Um aspecto sensível a ser considerado refere-se à atuação dos tribunais de contas e a percepção entre os gerentes públicos de uma exacerbação de papéis, em detrimento de uma saudável discricionariedade e capacidade de iniciativa. A renovação e capacitação de quadros e o aprofundamento da informatização das rotinas são caminhos necessários para uma revisão dos controles que priorize a sua funcionalidade e o compromisso com resultados.

Nesse contexto, deve ser considerada a criação de instâncias institucionais que promovam a harmonização técnica e uniformização de jurisprudências entre os tribunais de contas e demais órgãos de controle, articulando nessa iniciativa os demais níveis de governo. Trata-se de promover a segurança jurídica e a redução da judicialização de questões que possam ser equacionadas no âmbito do Executivo. A aprovação recente da lei que trata da segurança jurídica e da eficiência na aplicação do direito público (Lei nº 13.655/2018) foi um avanço nessa direção.

O combate à corrupção é questão necessariamente associada à função controle, mas não pode ser equacionada somente sob uma perspectiva setorializada e formal. Na verdade, é tema transversal, cuja prevenção deve ocorrer em uma multiplicidade de formas e níveis, permeando toda a Administração. O combate à corrupção deve se realizar primordialmente pela promoção da gestão virtuosa, com transparência, prevenção em âmbito sistêmico e apuração das denúncias ou indícios, com um

tratamento rigoroso das evidências eventualmente encontradas. Em vista disso, sugerimos:

- Criar instância colegiada nacional de supervisão, controle e consolidação da jurisprudência dos tribunais de contas e demais órgãos de controle.
- Promover um movimento amplo e sistemático de revisão, consolidação e interpretação do marco administrativo do setor público, inclusive da legislação que trata do orçamento (Lei nº 4.320/1964), das licitações (Lei nº 8.666/1993) e dos regimes jurídicos de pessoal (veja respectivamente, as seções 4.2, 4.10 e 4.5).
- Avançar na consolidação das normas e procedimentos da Administração Pública, por meio do fortalecimento institucional das funções administrativas sistêmicas, como orçamento, finanças, pessoal e compras, sobretudo nos aspectos de supervisão e normatização, para evitar a interferência disfuncional dos controles formais.
- Iniciar um amplo movimento de desregulamentação e simplificação legal, normativa e de processos da Administração Pública, em conexão com a participação da sociedade, particularmente dos segmentos empresariais que mantêm relacionamentos comerciais com o Estado.
- Avançar na consolidação de normas e procedimentos da Administração Pública, por meio do fortalecimento institucional das funções administrativas sistêmicas que são comuns aos órgãos, evitando a interferência intrusiva dos controles formais.

3.9. Regulação independente e qualificada

A atuação regulatória do Estado cresceu de modo exponencial, mas também acarretou efeitos disfuncionais, decorrentes da burocratização excessiva e da falta de avaliação do impacto das novas regras e do desempenho das agências, do ponto de vista técnico e estratégico. Por outro lado, as agências reguladoras se enfraqueceram e sofrem da interferência indevida da política partidária e sindical e das conexões corporativas mantidas com os setores regulados. É forçoso, portanto:

- Restabelecer a autonomia dos entes regulatórios, com a implantação de um marco legal aperfeiçoado de governança das agências reguladoras, em especial, no que tange aos processos e requisitos de seleção e nomeação dos seus dirigentes, que devem seguir processos meritocráticos e ao preenchimento obrigatório dos cargos, pelo governo.
- Redimensionar processos e quadros das agências regulatórias.
- Criar fórum intersetorial de supervisão e avaliação da qualidade regulatória, com caráter consultivo, formado por conselheiros de todas as agências reguladoras.
- Tornar mandatória e generalizada a avaliação de impacto regulatório.

- Estabelecer mecanismos de transparência e prestação de contas, a fim de evitar sua captura.

3.10 Compras e contratações como função estratégica

A Lei nº 8.666/1993, que regulamenta as contratações públicas, incorporou vieses herdados da sua elaboração num contexto marcado pela crítica ao direcionamento das licitações para as grandes empreiteiras. Sucessivas emendas estabeleceram muitas exceções às regras e modalidades rígidas e uniformizadoras daquela Lei. De forma geral, as áreas de compras se ressentem da fragilidade da sua estrutura de organização e do baixo prestígio institucional, apesar da sua atuação ser responsável por elevados volumes de movimentação de recursos, com impactos sistêmicos sobre o desempenho da Administração Pública em seu conjunto.

Nos últimos anos, importantes avanços ocorreram impulsionados pela utilização da internet e das tecnologias da informação nas compras e no relacionamento com os fornecedores e pela criação de modalidades e regras alternativas de licitação e contratação, como o pregão, o registro de preços e o regime diferenciado de contratações (RDC). Mesmo assim, torna-se cada vez mais premente aprofundar e ampliar esses avanços a partir de uma visão estratégica do arcabouço legal e normativo e da organização da área de compras e contratações na Administração Pública. Dessa forma, propõe-se:

- Revisar e alterar a Lei nº 8.666/1993 de forma abrangente, a partir da perspectiva de construção de um arcabouço legal e normativo que atenda à diversidade de produtos, serviços e situações de contratação.
- Permitir a criação de múltiplos regimes de contratação pública para atender à diversidade das situações nas licitações, incluindo modalidades inovadoras como o diálogo competitivo (ou diálogo concorrencial).
- Estruturar a função compras e contratações na Administração Pública, dotando-a de regras, rotinas, processos e sistemas de informação que abranjam todo o ciclo do suprimento de bens e serviços.
- Em conexão com o item anterior, organizar a área de compras e contratações, adotando formatos que combinem centralização, descentralização e coordenação de processos, atendendo às diferenças entre perfis de atividade e necessidades de suprimento de cada órgão.
- Criar estruturas e sistemas de recrutamento, capacitação, profissionalização e incentivo aos servidores responsáveis pelas compras e contratações, na forma de cargos, carreiras, gratificações ou certificação de competências.
- Implantar unidades de inteligência de compras com profissionais especializados que atuem como consultores *on demand* para os órgãos públicos que necessitem assessoramento nos processos de licitação e na preparação de contratos.

- Tornar o sistema de convênios – SICONV - mais ágil e compatível com a realidade dos entes federados e limitar as possibilidades de transferência “por fora” de recursos aos entes federados e às organizações sem fins lucrativos.
- Avançar na desburocratização das micro-compras e inclusão das micro e pequenas empresas como fornecedores públicos.
- Introduzir sistemas de certificação de "bons fornecedores" e de pontuação por desempenho dos prestadores de serviços e executores de obras.
- Implantar e disseminar inovações como os contratos de eficiência.
- Criar um catálogo nacional de padronização das compras.
- Implantar padrões de interoperabilidade entre os diferentes portais de compras eletrônicas governamentais e de fornecedores e fomentar o compartilhamento de dados entre eles.
- Criar cadastro nacional dos fornecedores impedidos de celebrar contratos com o poder público, em todas as esferas e poderes.

3.11 Governo digital transformador

O governo digital trouxe inovações reconhecidas em todo o mundo como a declaração do imposto de renda pela internet, o pregão eletrônico e a votação eletrônica. Mas, tem sido difícil aprofundar os avanços porque envolvem a coordenação entre os órgãos, concentração de recursos atualmente pulverizados e construção de uma plataforma tecnológica adequada. O Brasil perdeu posições destacadas que ocupava nos *rankings* internacionais ao descuidar da sua política de governo digital.

Há extraordinários potenciais a aproveitar para melhorar os serviços prestados ao cidadão e dar mais qualidade ao processo decisório. O governo digital possibilita o funcionamento contínuo dos serviços (24 horas x 7 dias), de qualquer lugar e por qualquer equipamento que tenha conexão à internet (computador, dispositivos móveis, celulares, etc). A prestação dos serviços de todos os órgãos deve evoluir para este padrão, mediante utilização intensiva das tecnologias da informação que pode progressivamente abarcar os processos de trabalho e as estruturas de organização da Administração Pública. Processos contínuos, sem redundâncias, rápidos e completos, devem substituir a fragmentação e superposição que desperdiça recursos e desrespeita o cidadão.

A automação de processos ainda é limitada entre os órgãos e a oferta de serviços na internet, em sua grande maioria, tem baixa interatividade e pouca integração entre sistemas, como resultado da falta de interoperabilidade. Os sistemas estruturantes, responsáveis pelos processos que permeiam o conjunto da Administração Pública (como folha de pagamentos, finanças, orçamento e compras) estão construídos sobre plataformas obsoletas. O modelo das empresas de informática pública que vigora no Brasil se tornou ultrapassado e precisa ser revisto. Por outro lado, os governos são, em geral, maus compradores em tecnologia da informação e nos últimos anos gastou-se muito, de forma crescente.

A área sofre os impactos do atraso na construção da infraestrutura de comunicações e o Brasil oferece um padrão de internet banda larga com baixo desempenho e qualidade, associado a preços altos. Ao mesmo tempo é fundamental avançar na qualidade e integridade dos dados e sistemas, bem como em planos e sistemas de redundância e contingência e trilhas de auditorias, nos diversos sistemas. A proteção dos dados e sistemas, inclusive contra *hackers*, é função primária a ser assegurada.

A nova geração de funcionalidades e serviços digitais pela internet abre caminho para os serviços com alta interatividade e personalização, apoiados no intercâmbio direto entre máquinas e bases de dados e na aplicação da inteligência artificial para integrar informações e agilizar procedimentos. Permite, também, ampliar a participação da população na crítica e deliberação sobre a prestação de serviços e as políticas públicas, aumentando o controle social e a transparência dos governos. Além disso, está-se diante da oportunidade de incorporar novas agendas do governo digital, que incluem a política de dados abertos, para que os cidadãos interessados tenham acesso à manipulação direta das bases de dados e possam participar do debate público construindo suas próprias visões. Diante desse quadro, propomos:

- Expandir o governo digital e a atuação coordenada na área.
- Acelerar a ampliação e o desenvolvimento dos serviços em meio digital para alcançar padrões avançados de acesso, interatividade e resolutividade.
- Implantar a identidade eletrônica única para a realização de procedimentos *online* nos órgãos públicos, eliminando a necessidade de múltiplos registros para cada serviço.
- Fortalecer e ampliar a governança digital e a governança de TI no setor público.
- Criar uma infraestrutura avançada de comunicações eletrônicas em todos os órgãos, abrangendo os três níveis de governo.
- Criar uma infraestrutura de dados públicos integrados, na forma de plataforma nacional que integre as informações dos cidadãos mantidas pelo Estado, preservando a segurança e privacidade dos dados pessoais.
- Reestruturar a informática pública, por meio de modelos de organização e gestão que reduzam custos, permitam a atualização tecnológica das empresas e o relacionamento com o mercado em bases transparentes e vantajosas.
- Incorporar e disseminar o uso das novas tecnologias da internet 2.0 na oferta de serviços avançados e na abertura da Administração Pública ao controle social e à colaboração com a sociedade.
- Criar plataformas comuns e interoperáveis para a medição permanente da satisfação de usuários dos serviços públicos.

3.12 Transparência, participação e controle social

Os pressupostos da transparência, participação e controle social exigem a criação de instâncias, instrumentos e espaços de articulação com a sociedade organizada e com

cada cidadão, individualmente. Parte dos desafios da participação envolve receber questionamentos dirigidos aos governantes e mesmo aos gerentes da burocracia pública. São novas circunstâncias que, cada vez mais, farão parte do ambiente de atuação da Administração Pública. O avanço representado pela aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) esbarra na sua lenta implementação e na necessidade de aprofundar a transparência ativa e os controles sociais. Muitos dos *sites* de governo na internet não atendem efetivamente aos requisitos da Lei e há mais efeito demonstrativo do que abertura de informações e sua compreensão pelo público.

Incidentes envolvendo o vazamento de informações e interlocuções indevidas entre dirigentes políticos e atores privados se tornaram fenômeno frequente, nos últimos anos e compõem o panorama da crise política por que passa o país. Esses acontecimentos são também efeito perverso da carência de espaços de negociação transparentes e institucionalmente regulados, entre o Estado e os setores afetados por suas decisões.

Percebe-se a necessidade de instâncias e mecanismos regulares de informação e da negociação para a construção conjunta de soluções entre órgãos da Administração Pública, setores empresariais e representantes da sociedade. Essas instâncias deveriam estar permanentemente ativas e abertas à participação, utilizando-se de ferramentas dinâmicas de comunicação *online*. Ao mesmo tempo em que a participação é fundamental para a formulação e supervisão das políticas públicas, observa-se que segmentos corporativos muitas vezes capturam os colegiados e espaços de participação aonde se deveria concretizar o controle social. Frente ao exposto propõe-se:

- Enfatizar o emprego de formatos claros e objetivos na formulação dos conteúdos e metas nos instrumentos de planejamento, inclusive planos, projetos, orçamentos e outros documentos, de forma que sejam amplamente compreendidos pelo cidadão.
- Promover a participação direta da população e de entidades da sociedade civil no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas e projetos, por meio das tecnologias do governo digital, com vistas ao controle social sobre objetivos e metas dos governos.
- Criar instâncias de negociação e co-criação permanentes, direcionadas a setores empresariais e de outra natureza como sindicatos e organizações não-governamentais, aprofundando a interlocução com a sociedade e impulsionando a melhoria e ampliação do diálogo e da construção conjunta de soluções.
- Promover consultas públicas e audiências públicas para adoção de normativos e contratações relevantes do poder público.
- Rever os critérios de seleção de conselhos de participação e controle social, de modo a evitar sua captura.

4 Considerações finais

Este documento apresentou diagnósticos e propostas que partem do reconhecimento dos muitos avanços realizados, porém, ressaltando que a trajetória recente foi também marcada por erros, omissões e iniciativas frustradas e que persistem obstáculos a serem transpostos, muitas vezes alimentados por resistências políticas e corporativas. A visão que permeia as propostas aqui apresentadas busca expressamente a diferenciação em relação a concepções simplificadoras que propugnam apenas uma inviável redução do Estado e das suas áreas de atuação.

Seja qual for o caminho que vier a ser escolhido pela maioria dos cidadãos nas eleições que se avizinham, os problemas do Estado brasileiro terão de ser enfrentados para a recuperação dos investimentos, da competitividade e da produtividade, assim como para a ampliação de oportunidades para todos e o combate às desigualdades sociais. Trata-se de convertê-lo, de fato, em uma alavanca para o desenvolvimento econômico e social do país, preservando e aprofundando a democracia e os direitos do cidadão.

Brasília, agosto de 2018.

Caio Marini – Consultor e diretor do Instituto PUBLIX. Professor-colaborador da Fundação Dom Cabral (FDC).

Ciro Campos Christo Fernandes - Servidor público federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Professor na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE-FGV).

Cristiano Rocha Heckert – Servidor público federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Graduado, mestre e doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP).

Eloy Oliveira – Diretor Executivo do Instituto República. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Columbia.

Evelyn Levy - Consultora e especialista em gestão pública para organismos internacionais. Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Ex-Secretária Nacional de Gestão

Fernando de Souza Coelho – Professor da Graduação em Gestão de Políticas Públicas e do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da USP. Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV.

Flávio Alcoforado - Consultor no Setor Público e terceiro setor. Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV.

Giovanna Victer - Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão, Orçamento e Controle de Niterói. Mestre em Políticas Sociais e Planejamento pela *London School of Economics*. Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Administração Federal.

Humberto Falcão Martins - Professor da EBAPE-FGV. Doutor em Administração pela EBAPE-FGV. Ex-Secretário Nacional de Gestão.

Joaquim Castro – Especialista em gestão pública.

Joice Toyota – Fundadora e CEO do Vetor Brasil. Graduada em Engenharia Elétrica pela USP. Mestre em Educação e MBA pela Universidade de Stanford.

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior – Diretor-geral e consultor da Neopublica. Graduado em Administração pela Universidade Católica de Brasília (UCB). MBA Executivo Empresarial pela FDC.

Paulo César Medeiros – Economista e mestre em Administração pela UFRN. Auditor do Tesouro e Assessor do Prefeitos de Natal. Foi presidente do CONSAD, Secretário de Administração do RN, Secretário de Finanças da Prefeitura de Natal e professor da UNP.

Renata Vilhena – Consultora em gestão pública e professora associada da FDC.

Ricardo Corrêa Gomes - Professor da Universidade de Brasília (UNB). Doutor em Gestão Pública pela *Aston Business School* e pós-doutor pela *Georgia State University*.

Ricardo de Oliveira – Secretário da Saúde do Espírito Santo.

Sinéio Pires Ferreira - graduado em Economia pela Unicamp e mestre em Economia Industrial pela UFRJ. Atuou em várias instituições estaduais de estatística, na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo e, atualmente, na Fapesp.