



Secretaria de Assuntos Estratégicos
Presidência da República

AGENDA NACIONAL DE
GESTÃO PÚBLICA:
PRÓXIMOS PASSOS

Documento para discussão
Versão preliminar

Brasília, junho de 2009

SUMÁRIO

EIXOS TEMÁTICOS E PROJETOS DE LEI

Apresentação	5
Tema 1- Burocracia Profissional e Meritocrática.....	9
Projetos em tramitação:	10
Propostas para temas sem regulamentação:	10
Propostas de ações e inovações:	11
Tema 2 - Qualidade da política pública.....	13
Eficiência e qualidade.....	13
Projetos em tramitação:	14
Propostas para temas sem regulamentação	15
Tema 3 – Experimentalismo.....	19
Federalismo cooperativo	19
Relação entre Estado e sociedade civil na prestação dos serviços públicos.....	21
Propostas para temas sem regulamentação:	22
Propostas de Ações e Inovações:	23

APRESENTAÇÃO

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 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.



1. EIXOS TEMÁTICOS

TEMA 1 - BUROCRACIA PROFISSIONAL E MERITOCRÁTICA

A pesar de haver ilhas de excelência no serviço público, o processo de profissionalização da burocracia ainda não se completou. Portanto, é necessário organizar as carreiras estratégicas de Estado, a quantidade de cargos comissionados e a capacitação permanente dos servidores, entre outras iniciativas que garantam o oferecimento de melhores serviços e recuperem a imagem da burocracia perante a sociedade. A proposta é construir e fortalecer carreiras de Estado, ou seja, estruturar uma burocracia profissional de mérito. A substituição de grande parte dos cargos discricionários por cargos de carreira e o fortalecimento das carreiras de generalistas multifuncionais são duas ações que podem iniciar esse processo.

Já existe um projeto em tramitação (PL 3.429/08), que prevê a destinação privativa de um novo grupo de funções comissionadas aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo na administração direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União. Pretende-se, com a medida, restringir o número de cargos em comissão de livre provimento, induzindo a profissionalização em áreas essenciais do Estado. Este projeto está em consonância com os desafios que se busca enfrentar nesse tema, e por isso o apoiaremos para que seja aprovado.

Além disso, será elaborada proposta que tratará da exigência de critérios meritocráticos de seleção para ocupação de cargos em comissão, garantindo ainda mais a profissionalização da burocracia.

Indexação:

Cargo comissionado, carreira, burocracia, meritocracia, DAS, funções comissionadas, inchaço, quantitativo, remuneração, plano de carreira, capacitação, promoção, cargo confiança.

Proposição	Autor	Ementa	Tramitação	Encaminhamento
PL 3.429/2008	Poder executivo (Ministério do Planejamento)	Criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo	Apresentação ao plenário da Câmara dos Deputados em 16/5/2008. Debate na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e na Comissão de Finanças e Tributação. Último movimento – encerrado o prazo de emendas ao projeto pela Comissão de Finanças e tributação em 18/3/2009. Próximo passo: análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (14/04)	Reunir com SEGES para definir como apoiar o PL. Entender critérios de seleção para as funções.

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO:

Propostas para temas sem regulamentação:

Proposta de exigência de critérios meritocráticos de seleção para ocupação de cargos em comissão.

ART.37 DA CONSTITUIÇÃO

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Sabe-se que muitos dos cargos em comissão, como a Direção e Assessoramento Superior (DAS) são utilizados de maneira negligente, especialmente para aqueles que não possuem vínculo com carreira pública. Não há critério claro para a seleção desses profissionais. Deve haver um número específico e limitado de cargos de livre provimento, que respondem pelo assessoramento político direto. Por sua vez, a maior parte dos cargos em comissão, destinados aos outros “tipos” de assessoramento, deve seguir critérios para seleção, requisitos mínimos do perfil profissional, observadas as atribuições dos cargos a ser ocupados.

Propostas de ações e inovações:

Ações:

Criação e Institucionalização de Escolas de Governo estaduais como instrumento para formação e aprimoramento de carreiras públicas, com parâmetros mínimos de qualidade.

Estudo comparativo sobre remunerações e desempenho na administração pública.

Inovações:

Criação de parâmetros mínimos de profissionalização da gestão pública nos níveis estadual e municipal com a institucionalização de concursos e valorização de carreiras típicas para facilitar a implementação de políticas intergovernamentais e reduzir a assimetria entre a burocracia federal e demais.

TEMA 2 - QUALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA

EFICIÊNCIA E QUALIDADE

Na agenda da eficiência, busca-se garantir que a administração pública realize suas atribuições, não apenas dentro da legalidade, mas com presteza, perfeição e rendimento funcional. Dessa forma, os serviços públicos serão oferecidos para a sociedade com mais qualidade, de modo mais simples, mais rápido e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.

É importante envolver a comunidade empresarial no debate sobre esse tema, pois muitos métodos desenvolvidos por ela poderiam ser aproveitados pelo Estado, sendo adaptados à realidade e às necessidades da administração pública.

A fim de que o Estado seja capaz de elaborar e implementar políticas públicas de qualidade, é preciso que se atente às seguintes questões: melhoria do gasto público, aplicação de instrumentos de gestão por resultados, coordenação entre os diversos atores envolvidos e regulação para garantia do caráter público dos serviços prestados.

Deve-se definir, e renovar de forma permanente, em cada setor de políticas públicas, um repertório de melhores práticas e critérios de desempenho, desenvolvendo mecanismos para incentivar e cobrar esse desempenho.

Há um anteprojeto de lei, que recentemente passou pela consulta pública, com o objetivo de regulamentar a celebração de contratos de desempenho institucional levando em consideração a gestão por resultados. Acompanharemos o processo de tramitação do projeto e junto com a Assessoria Parlamentar definiremos a melhor forma de apoiá-lo, uma vez que se trata de uma estratégia para melhoria da qualidade da gestão pública via acompanhamento do desempenho institucional.

Estamos acompanhando a publicação do decreto que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviços ao Cidadão e dá outras providências. Consideramos o decreto um avanço para garantia da qualidade do serviço público

Será proposta também uma lei que permita a dedução de uma parcela do imposto de renda para investimento em projetos de melhoria da gestão pública. Isso permitirá que mais projetos nessa área sejam realizados, nos mesmos moldes da Lei de Incentivo à Cultura.

Indexação:

Avaliação, desempenho, resultado, qualidade, políticas públicas, gestão, controle.

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO:

Proposição	Autor	Ementa	Tramitação	Encaminhamento
LRS	Diversos			
APL (4/09/08)	Poder Executivo (Ministério do Planejamento)	Regulamenta a celebração de contratos de desempenho institucional levando em consideração a gestão por resultados	Já acabou o período de consulta pública. Localizar onde se encontra! Site de consulta pública da PR não funciona e não foi localizada na câmara (14/04)	Conversar com SEGES. Existe algum ritual parlamentar sobre PLs de alteração institucional? – verificar com assessoria parlamentar
Decreto	Poder Executivo (Casa Civil)	Proposta de Decreto que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviços ao Cidadão e dá outras providências.	Já acabou o período de consulta pública. Deve estar em processo de publicação (14/04).	

Projeto de Lei de incentivos para projetos que envolvam a melhoria da gestão

Em consulta a diversas entidades empresariais, foi verificado que a gestão pública é um grande desafio na manutenção da competitividade da economia brasileira. Assim, é de grande interesse do empresariado cooperar com o conhecimento do setor privado para melhoria da administração pública. Outra forma de colaboração seria por meio de apoio a projetos de melhoria da gestão pública. Nesse sentido, propõe-se a elaboração de um projeto de lei que permita a dedução de uma parcela do imposto de renda das empresas para investimento nesses projetos. Isso permitirá que mais projetos nesta área sejam realizados, melhorando consequentemente a qualidade da administração pública.

Revisão do 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 de tais políticas. Trata-se, portanto, de discutir a formatação de instituições mais modernas, capazes de responder aos anseios do país. Além disso, Administração Pública encontra-se engessada pela rigidez do controle exercido pelos órgãos competentes. Trata-se de transformar a cultura do estrito legalismo por uma fiscalização voltada a resultados, a fim de garantir o pleno atendimento das necessidades do cidadão e de gerar aprendizado para melhoria das políticas públicas. A rigidez, motivada pela desconfiança, em 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. Busca-se, flexibilidade, disciplinada pelo juízo da fidelidade dos meios aos objetivos e traduzida em critérios claros, capazes de serem reproduzidos em amplo espectro de circunstâncias.

Indexação:

Direito administrativo, lei 8.666, instituições, administração pública, órgãos de controle, TCU, CGU, PPP

Projetos em tramitação:

Sem Projetos

Propostas para temas sem regulamentação

- 1- Criação de instituições que tenham atribuições de Estado para atender necessidades estratégicas de mudanças, com prazo e meios flexíveis, definidos, subordinados ao seu desempenho.

Propõe-se elaborar projeto de lei que permita que sejam criadas instituições temporárias, ou seja, organizações que tenham objetivos específicos a serem cumpridos e uma vez que isso aconteça, que elas deixem de existir.

- 2- Criação de instâncias recursais para arbitragem de interesses público-privados em casos de conflitos de interesse.

Será elaborado projeto de lei que crie uma instância recursal para arbitragem de interesses público-privados, que facilitará a comunicação entre órgãos da administração direta e indireta e organizações privadas em casos de conflitos de interesse. Esta instância não só facilitará a resolução dos conflitos, mas também permitirá um levantamento dos problemas mais frequentes na relação público-privado, o que permitirá, posteriormente, a reflexão a respeito de soluções para que os mesmos problemas não se tornem mais recorrentes, tornando a administração pública mais eficiente.

- 3 - Elaboração de edital para contratação de estudo a respeito do direito administrativo junto à Secretaria de Assuntos Legislativos

A Secretaria de Assuntos Legislativos coordena o Projeto “Pensando o Direito”, que tem como objetivo estreitar laços com a academia e qualificar a Secretaria em seu trabalho de elaboração normativa. Mediante processo de seleção pública, seleciona instituições acadêmicas para realização de pesquisas em temas específicos. Em parceria com a SAL, foi elaborado edital para contratação de pesquisa sobre direito administrativo. A pesquisa apontará caminhos para a reforma do direito administrativo e gerará subsídios para a elaboração de outros projetos de lei na área.

Propostas de ações e inovações:

Ações

Estudo comparativo entre os estados sobre o desempenho da gestão das instituições na área da Saúde.

Esforços para aprimoramento e aprovação das propostas sobre a criação da Lei de Responsabilidade Social em trâmite no Congresso Nacional.

Exigência e institucionalização dos instrumentos já existentes no setor público e privado para melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Inovações

Desenvolvimento de indicadores de qualidade da política pública, com previsão de instrumentos de avaliação externos ao Estado e de total transparência dos resultados.

Criação de um censo nacional de percepção da qualidade das políticas públicas pela população.

TEMA 3 – EXPERIMENTALISMO

No atual contexto da administração pública, 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. Urge-se, nesta atual conjuntura de crise internacional e transformações, promover reformas necessárias para equipar adequadamente o Estado de instituições e processos que o habilitem a responder melhor às novas demandas – e, para isso, o experimentalismo é fundamental.

Para incitar o experimentalismo necessário para a administração, têm-se dois principais temas: o federalismo cooperativo e a prestação de serviços públicos pela sociedade civil.

Desconhecem-se, até o presente momento, iniciativas do Governo Federal de exercício do experimentalismo. Para isso, torna-se estratégico propor, no âmbito dos dois temas escolhidos, ações para reverter esse quadro.

FEDERALISMO COOPERATIVO

Trata-se de abrir caminho para federalismo que reúna os três níveis da Federação em iniciativas conjuntas, mais capazes de promover novas maneiras de fazer e de organizar. Promover a substituição de uma repartição rígida de competências constitucionais dos entes federados por um rearranjo mais flexível, com incentivos institucionais que se prestassem ao aprofundamento da colaboração e corresponsabilização entre a União, os estados e os municípios.

Sobre esse tema, existem atividades pontuais exercidas por determinados órgãos setoriais, mas de forma fragmentada e não-cooperativa. Para isso, propõe-se somatório de esforços para uma agenda legislativa dos entes federados sobre políticas públicas consideradas estratégias para ser discutida e revisada anualmente no Consad e apresentada no Congresso Nacional.

Não foi localizada nenhuma proposta legislativa em tramitação no que se refere à coordenação federalizada. Propõe-se, aqui, a elaboração de dois projetos de lei, tendo em vista mecanismos de corresponsabilização entre as esferas federativas e a definição de metodologia para estabelecer critérios obrigatórios para uso da subsidiariedade nas políticas públicas relativas aos entes federados.

Indexação:

Federalismo, corresponsabilização, entes federados, estados, municípios, união

Projetos em tramitação:

Sem Projetos

Propostas para temas sem regulamentação:

- 1-** Agenda legislativa integrada entre os entes federados a ser apresentada anualmente ao Congresso, contendo as prioridades de políticas públicas dos estados e municípios

A proposta visa estabelecer uma rotina de encontros entre representantes dos estados e os seus secretários de administração pública membros do Consad para consolidação de uma agenda legislativa comum de políticas estratégicas para esses entes e os seus municípios. A agenda legislativa será importante para promover uma estratégia uníssona e sintonizada entre os entes e dar foco àquelas ações consideradas prioritárias para serem aprovadas. Os entes federados, com propostas coletivas, podem tornar mais eficazes e efetivos seus pleitos no Congresso.

- 2-** Criação de mecanismos de corresponsabilização entre as esferas federativas para garantir aplicação eficaz, eficiente e efetiva das políticas públicas

Os entes federados coexistem e compartilham responsabilidades nas diversas políticas públicas, mas, em muitos casos, não há nenhum mecanismo que vincule de forma concreta a responsabilização de todos os entes nessas políticas. Ao se acreditar que a delegação pode ser suficiente, compromete-se a efetividade da política e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado ao cidadão. Torna-se, assim, fundamental amarrar

de forma concreta a corresponsabilização dos entes nas políticas públicas para que não haja uma delegação sujeita a impunidade.

3- Definição de critérios obrigatórios para uso da subsidiariedade nas políticas públicas relativas aos entes federados

Quando a execução das políticas públicas pode ser realizada em âmbito municipal ou estadual, dá-se preferência ao ente que mais proximidade tem com a realidade da comunidade e necessidades do cidadão. No entanto, não existem critérios claros instituídos que definam a utilização da subsidiariedade nas políticas públicas. Torna-se imprescindível a existência desses parâmetros para salvaguardar as necessidades específicas de cada contexto, sem fugir da corresponsabilização dos outros entes para com essa política aplicada de forma subsidiária.

RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para além dos aspectos relacionados ao saneamento das contas públicas, à qualidade do serviço prestado ao cidadão e à competitividade do país, a agenda de gestão pública deve contemplar a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil. A proposta é criar mecanismos que garantam transparência, participação e controle social nas atividades prestadas pelo Poder Público. 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.

Neste tema, percebe-se que existe em curso um grande volume de participação de sociedade civil e organizações não-governamentais na prestação de serviços públicos e assistenciais, mas com regulamentação deficitária e baixa eficácia, eficiência e efetividade. O Ministério da Justiça desenvolve um projeto de criação de Estatuto do Terceiro Setor e o Ministério do Planejamento elabora um mapa das prestações de serviços por tipos jurídicos de sociedade civil e tipos de serviços prestados, para que seja possível ter uma noção das áreas em que há excesso ou ausência de participação. Como segunda etapa, deve-se analisar a qualidade desses serviços prestados. Além disso, o Planejamento tem em curso um Projeto de Lei que define as áreas de atuação das fundações estatais.

A SAE acredita que após os esforços do Ministério da Justiça e do Planejamento em mapear e regulamentar as atividades do terceiro setor, especialmente na prestação de serviços públicos pela sociedade civil e organizações não-

governamentais, é possível propor um projeto de lei que estabeleça um novo modelo institucional para oferecer a prestação de serviços menos complexos pela sociedade civil com o monitoramento e financiamento do Estado.

Indexação:

Sociedade civil, prestação de serviço público, parceria, governança

Projetos em tramitação:

Proposição	Autor	Partido	Ementa	Tramitação	Encaminhamento
Projeto de Lei Complementar (PLP) 92/2007	Poder Executivo (Ministério do Planejamento)		Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público.	08/04/09 - PLENÁRIO (PLEN) - Matéria não apreciada em razão da não conclusão da apreciação da MPV 452/08, item 01 da pauta, com prazo encerrado.	

Propostas para temas sem regulamentação:

- 1- Criação de novos modelos institucionais que permitam a prestação de serviços públicos de forma plural, competitiva e experimental pela sociedade civil, organizados, financiados e monitorados pelo Estado

A sociedade civil exerce no país, em muitos setores, papel fundamental na prestação de serviços públicos. No entanto, essa atividade está longe de estar bem regulamentada e de prover plenas condições para a sua execução, por parte da sociedade civil, e monitoramento e financiamento, por parte do Estado. Assim, a proposta é viabilizar institucionalmente espaço e procedimentos para melhor estabelecer as relações entre esses atores e procedimentos para a prestação de serviços públicos menos complexos.

PROPOSTAS DE AÇÕES E INOVAÇÕES:

Ações:

Discussão no âmbito do Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Administração (Consad) sobre novos modelos institucionais exitosos desenvolvidos pelos estados para que inspirem novas experiências.

Realização de debate sobre a dinâmica do federalismo e a gestão das políticas públicas.

Realização de debate entre os órgãos de controle estaduais a respeito de seu papel e de novos modelos de gestão.

Realização de debate entre os órgãos de controle federais para definição de papéis sob uma nova ótica de gestão de resultados.

Promoção de debate e estudo para avaliar e diagnosticar nacionalmente a eficácia de modelos de governança existentes com a parceria do setor privado e da sociedade civil.

Inovações:

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.

Criação de mecanismos de transparência e acesso às tramitações de processos administrativos na prestação de serviços públicos a empresas e sociedade.

Formação de comitê para discussão sobre a governança pública e geração de subsídios para a criação de mecanismos e instituições capazes de prover transparência, participação e controle social nas atividades prestadas pelo Poder Público.

Criação de *site* para garantir a transparência dos indicadores e resultados construídos pelo setor público, privado e sociedade civil como instrumentos de monitoramento das políticas públicas.

