



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE:

O ESTADO A SERVIÇO DO PRODUTIVISMO INCLUDENTE

PLANO DE TRABALHO

Este documento apresenta um conjunto de agendas pós-ajuste fiscal para o aperfeiçoamento da Gestão Pública e o seu controle. Em conjunto, tem-se por objetivos qualificar a prestação dos serviços públicos e organizar o Estado para um novo modelo de desenvolvimento, baseado na ampliação de oportunidades econômicas e de capacitações educacionais.

Há 3 (três) agendas de gestão a desdobrar, pautadas nos ideais do profissionalismo, da eficiência e do experimentalismo na administração pública. Essas 3 (três) agendas se desdobram em 5 (cinco) eixos temáticos no total, nos quais estão detalhadas propostas consideradas estruturantes para esse novo projeto de Estado a serviço do produtivismo includente.

Trata-se de propostas estruturantes, que combinam 3 (três) características comuns:

- i. Buscam consolidar uma nova postura do Estado brasileiro na relação com a sociedade e o setor produtivo;*
- ii. Avançam ideias e iniciativas que já estão em circulação no governo e no país, com distintos graus de amadurecimento e de apoio;*
- iii. Concentram-se em mudanças de regras e de modelos institucionais e, portanto, apresentam baixo ou nenhum impacto orçamentário.*

Brasília, agosto de 2015.

VERSÃO PRELIMINAR

SUMÁRIO

VISÃO GERAL: O VERDADEIRO CHOQUE DE GESTÃO	7
ORIENTAÇÃO DO TRABALHO	11
TRÊS AGENDAS DE GESTÃO	15
AGENDA DO PROFISSIONALISMO	15
EIXO I – Profissionalismo e Serviço Público	15
Proposta 1.1 – Planejamento da força de trabalho	18
Proposta 1.2 – O ingresso no serviço público	18
Proposta 1.3 - Concursos conjuntos e internos na administração	18
Proposta 1.4 – Regulamentação e aperfeiçoamento do estágio probatório	18
Proposta 1.5 – Regulamentação da avaliação de desempenho	19
Proposta 1.6 – Avaliação continuada	19
Proposta 1.7 – Novo modelo para cargos de livre provimento do Poder Executivo	19
Proposta 1.8 – Estruturação de carreiras meio	19
AGENDA DA EFICIÊNCIA	21
EIXO II - Monitoramento, avaliação e ampliação da qualidade do gasto público	21
Proposta 2.1 – Formulação da “Lei de Qualidade do Gasto”	23
Proposta 2.2 – Regulamentação do contrato de desempenho na Administração Pública	23
Proposta 2.3 – Regulamentação do uso da economia de despesas na gestão	24
Proposta 2.4 – Unidade de Entrega do Governo Federal	24
Proposta 2.5 – Sistema Federal de Monitoramento e Avaliação	24
Proposta 2.6 – Normatização da governança pública	25
Proposta 2.7 – Qualificação do ciclo de elaboração de políticas públicas	25
Proposta 2.8 – Indicadores Chave de Performance	26
Proposta 2.9 – Qualificação das decisões por meio da participação e ampla motivação	26
EIXO III – Eficiência ADMINISTRATIVA E PRODUTIVISMO INCLUDENTE	27
Subseção I: Aperfeiçoamento do sistema de controle e de governança	27
Proposta 3.1 – Lei Geral do Controle da Administração	29
Proposta 3.2 – Conselho de Governança dos Tribunais de Contas	30
Proposta 3.3 – Regulamentação do controle consensual da Administração Pública	30
Proposta 3.4 – Reorganização da administração indireta e controle sobre as empresas estatais	31
Proposta 3.5 – Regulamentação do Controle sobre as transferências de recursos da União	31
Proposta 3.6 – Aprimoramento da responsabilização de gestores nos casos de dolo ou fraude	32
Proposta 3.7 – Previsão de punições mais severas por dolo, fraude ou má-fé para gestores públicos	32
Proposta 3.8 – Limitação da reanálise de matéria apreciada pelo Tribunal de Contas da União	32
Proposta 3.9 – Regulamentação do controle prévio de licitação pelos Tribunais de Contas	33
Proposta 3.10 – Viabilização de perícia de terceira parte em recursos de processos do TCU	33
Proposta 3.11 – Prescrição quinquenal das pretensões punitivas dos Tribunais de Contas	33
Proposta 3.12 – Responsabilização dos auditores dos tribunais de contas	33

VERSÃO PRELIMINAR

Subseção II: Contratações públicas 34

Proposta 3.13 – Criação de Novas modalidades de contratação	35
Proposta 3.14 – Poder de compra estatal como fomento à inovação	36
Proposta 3.15 – Administração contratual de serviços terceirizados	36
Proposta 3.16 – Central de boas práticas no governo federal	37
Proposta 3.17 – Base de dados de preços	37
Proposta 3.18 – Abertura ao diálogo concorrencial	37
Proposta 3.19 – Maior qualidade de projetos básicos de obras e serviços de engenharia	37
Proposta 3.20 – Transferência de riscos decorrentes de falhas do projeto básico ao particular	38
Proposta 3.21 – Seguros de performance (e outros) mais amplos e melhor estruturados	38
Proposta 3.22 – Certificadora da Implantação	39
Proposta 3.23 – Mecanismos de resolução de impasses durante a execução das obras e serviços	39
Proposta 3.24 – Contratos associados à manutenção, assistência técnica e garantia estendida	39

Subseção III: Licenciamento Ambiental 40

Proposta 3.25 – Implantação da Avaliação Ambiental Estratégica	40
Proposta 3.26 – Previsão normativa de parâmetros objetivos para o licenciamento ambiental	41
Proposta 3.27 – Exigência de certificação para Estudo de Impacto Ambiental	41
Proposta 3.28 – Parâmetros para imposição de medidas mitigadoras e compensatórias	41
Proposta 3.29 – Distribuição de competências e simplificação do licenciamento ambiental	42
Proposta 3.30 – Mecanismo extrajudicial de resolução de conflito ambiental	42

AGENDA DA INOVAÇÃO 43**EIXO IV - Cooperação Federativa 43**

Proposta 4.1 - Estimular a formação de consórcios públicos entre municípios	46
Proposta 4.2– Parâmetros de governança das entidades metropolitanas	46
Proposta 4.3 – Regulamentação dos convênios de cooperação	46
Proposta 4.4 – Novo modelo de organização para Municípios	47
Proposta 4.5 – Reorientação da política de desenvolvimento regional	47
Proposta 4.6 – Planejamento territorial baseado em investimentos de longo prazo	47

EIXO V - Experimentalismo na provisão dos serviços públicos 49

Proposta 5.1 – Fundo de Inovação Social	50
Proposta 5.2 – Programa de Práticas Inovadoras na Gestão Pública	51
Proposta 5.3 – Laboratório de governo	51
Proposta 5.4 – Linha de financiamento para iniciativas inovadoras	51
Proposta 5.5 – Qualificação de Universidades como Centros de Excelência	51
Proposta 5.6 – Reorientação das parcerias com Organizações Sociais	52
Proposta 5.7 – Ampliação da permissão de exploração econômica de bens públicos	52
Proposta 5.8 – Apoio à organização comunitária de serviços públicos	52
Proposta 5.9 – Programa Nacional de Pilotos	52
Proposta 5.10 – Ampliação da manifestação de interesse da iniciativa privada	53
Proposta 5.11 – Excepcionar limitação de percentual da Receita Corrente Líquida para contratações de PPP na área de Saúde Básica (Municipal)	53

VERSÃO PRELIMINAR

VISÃO GERAL: O VERDADEIRO CHOQUE DE GESTÃO

Jorge Gerdau Johannpeter e Roberto Mangabeira Unger***

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

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

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

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

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

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

A primeira parte – e aquela que por equívoco se costuma identificar com choque de gestão – é o aproveitamento no Estado de métodos que mais se desenvolveram no ambiente das empresas. Combinar autoavaliação pelo funcionário com avaliação feita de fora de sua repartição, ainda que dentro do Estado. Definir, e renovar de forma permanente, em cada setor de políticas públicas, um repertório de melhores práticas e critérios de desempenho. E desenvolver mecanismos para incentivar e cobrar esse desempenho.

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

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

A primeira parte constrói federalismo cooperativo. O federalismo clássico sempre padeceu de contradição. Sua ideologia experimentalista – os estados federados

como laboratórios de experimentação – briga com seu arcabouço institucional – a repartição rígida de competências entre os três níveis da Federação. Trata-se de abrir caminho para um federalismo que reúna os três níveis da Federação em iniciativas conjuntas, mais capazes de promover novas maneiras de fazer e de organizar.

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

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

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

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

Publicado no Jornal Valor Econômico dia 07/04/2009

*Jorge Gerdau Johannpeter é presidente fundador do Movimento Brasil Competitivo

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

VERSÃO PRELIMINAR

ORIENTAÇÃO DO TRABALHO

O Brasil se aproxima de um momento decisivo de sua história. Temos que mudar de caminho. No período recente, construímos um modelo de desenvolvimento baseado primordialmente na produção e exportação de commodities e na democratização do consumo. As circunstâncias mudaram e revelaram as limitações de uma estratégia pautada pela aposta exclusiva nas riquezas naturais do país.

Precisamos construir um modelo de desenvolvimento baseado em ampliação de capacitações educacionais e de oportunidades econômicas. A grande diferença entre democratizar a economia do lado da demanda e democratizá-la do lado da oferta, é que a democratização do lado da demanda se pode fazer só com dinheiro. A democratização do lado da oferta exige inovações institucionais.

No modelo anterior de desenvolvimento, conseguimos que milhões de brasileiros alcançassem padrões mais altos de consumo. Isso foi uma grande conquista. Entretanto, essa nova classe emergente não se satisfaz apenas com o acesso a bens materiais como parâmetro de melhoria da qualidade de vida. O consumo deve ser combinado com acesso a serviços públicos de qualidade, como educação, saúde e segurança. Um grande desafio atual é construir caminhos para a qualificação dos serviços públicos.

Todavia, em matéria de organização estatal, o maior problema é que temos, no Brasil, e em geral no mundo, o que se pode chamar de fordismo administrativo.

O paradigma dominante de produção que existe no mundo até recentemente foi o chamado fordismo industrial, por alusão à linha de montagem de Henry Ford. Outra expressão para descrever esse paradigma é *mass production*: a produção em grande escala de produtos e serviços padronizados por processos produtivos rígidos, mão de obra semiqualficada e relações de trabalho hierarquizadas. Isto também tem sido o cerne do sistema industrial brasileiro. Este paradigma de produção está sendo superado por outro, denominado de pós-fordista ou economia do conhecimento.

O que caracteriza este novo paradigma é a adoção de um novo conjunto de métodos experimentalistas. Ele atenua o contraste entre atividades de supervisão e de execução, relativiza as funções especializadas, mistura a concorrência e cooperação, e, sobretudo, transforma o processo produtivo em um experimentalismo permanente a serviço de inovação. As melhores empresas começam a se assemelhar às melhores escolas.

O fordismo administrativo é o equivalente estatal ao fordismo industrial: a provisão de serviços padronizados de baixa qualidade pelo aparato do estado. Ou seja, qualidade mais baixa do que os serviços análogos que possam ser comprados no mercado por quem tem dinheiro. Aparentemente, a única alternativa a esse fordismo administrativo seria a privatização dos serviços públicos em favor de empresas com os mesmos objetivos.

No entanto, num momento em que o fordismo industrial morre pouco a pouco no setor privado, não deveríamos ter como alternativas ou o fortalecimento ou a privatização. Devemos reinventar a forma pós-fordista nas condições específicas do setor público.

O modelo de gestão subjacente a este documento deve ser visto como uma agenda de descoberta do que fazer, e não apenas de efetivação de um plano já acordado. Devemos entender a narrativa de uma nova agenda de gestão pública como uma prática simultânea de ampliação da eficiência e de inovação. As soluções universais, pensadas por um aparelho estatal hierarquizado, são insuficientes para garantir a qualidade dos serviços públicos. O Estado deve ter maneiras de experimentar soluções antes de generalizá-las.

Esse é o espírito que permeia a construção de um modelo de Estado que esteja a serviço do produtivismo includente. Para tanto, este plano de trabalho objetiva organizar iniciativas prioritárias para a construção desse caminho.

As iniciativas apresentadas estão organizadas a partir das 3 (três) agendas – profissionalismo, eficiência e inovação – descritas no texto introdutório e melhor detalhadas em seguida.

Trata-se de trabalho coletivo. Contribuíram ativamente para a elaboração deste plano de trabalho preliminar o Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional e a Assessoria Especial para Modernização da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de representantes do Ministério da Justiça, da Câmara de Deputados e do Senado Federal.

As demais propostas mapeadas refletem debates realizados com outros órgãos do Governo Federal, com representantes do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e da Sociedade Civil. Possuem caráter preliminar e servem para ilustrar o rumo pretendido.

As ideias aqui contidas correspondem, portanto, a um esboço inicial de sistematização das linhas de ação que permitam avanços nas agendas sugeridas. Eventuais erros quanto ao detalhamento dessas iniciativas são de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

VERSÃO PRELIMINAR

VERSÃO PRELIMINAR

TRÊS AGENDAS DE GESTÃO

AGENDA DO PROFISSIONALISMO

Um projeto de Estado para o Brasil precisa completar a construção de uma burocracia profissional de mérito. Isto requer a reforma no ingresso e progressão na carreira, avaliação da atuação dos servidores e criação de carreiras transversais e estruturadas, na construção de um serviço público lastreado pelo profissionalismo enquanto matriz institucional.

EIXO I – PROFISSIONALISMO E SERVIÇO PÚBLICO

DESAFIOS

Falta o corpo profissional necessário para execução de um modelo de desenvolvimento ancorado no produtivismo includente. Para superar essa deficiência, é preciso repensar a forma de ingresso no serviço público, a avaliação do desempenho dos servidores e a estrutura de cargos e funções comissionadas.

O primeiro problema relativo ao ingresso no serviço público refere-se à carência de estratégias organizacionais e de planejamento da força de trabalho, tanto no que tange ao quantitativo e ao perfil dos servidores, quanto ao método de recrutamento.

Os concursos públicos, excessivamente pautados no ideal de objetividade, muitas vezes falham em selecionar os melhores indivíduos para as funções a serem desenvolvidas, com grande ônus à sociedade.

O estágio probatório, que representa uma oportunidade ímpar para testar habilidades socioemocionais, gerenciais e de trabalho em equipe e serviria como fase adicional do processo seletivo de servidores públicos, transformou-se em prática puramente formal, esvaziada de significado. Pela ausência de critérios

claros de avaliação de desempenho, atualmente não cumpre o papel de verificar se os novos servidores são aptos a cumprir as funções que lhes foram designadas.

A entrada no serviço público, hoje, está desvinculada da formação dos servidores, de estratégias organizacionais e do planejamento da força de trabalho.

Outra deficiência estrutural desse modelo burocrático de recrutamento e de gerenciamento dos recursos humanos pelo Estado se deve à ausência de efetividade da avaliação contínua de desempenho do corpo de servidores. A estabilidade do servidor público é um direito e um limite efetivo à discricionariedade política. Entretanto, ela também cria efeitos perversos quando desassociada de critérios objetivos de avaliação de desempenho. Corporativismo enraizado, visão de estabilidade irrestrita e pouca perspectiva de ascensão na carreira convertem parte do serviço público em corpos de funcionários de baixo desempenho e sem compromisso com a reciclagem de conhecimentos, alimentados pela segurança da impossibilidade de sua remoção.

A esses desafios soma-se a falta de critérios e requisitos claros para a distribuição de funções comissionadas e cargos de direcionamento e assessoramento superior na Administração Pública. As consequências são a discricionariedade sem parâmetros e a falta de transparência na distribuição de cargos e funções. Em conjunto, tem-se um cenário que acaba por ser conivente com a baixa produtividade do Setor Público.

Diante desse quadro preocupante, o funcionalismo, em um novo modelo de Estado, necessita estar aberto à constante necessidade de inovação. Isso significa repensar o perfil dos servidores públicos tradicionais. No âmbito do Governo Federal, estima-se que a vacância por aposentadoria de cerca de 40% (quarenta por cento) do número total de servidores deve ocorrer no decurso dos próximos 5 (cinco) anos. Trata-se de grande oportunidade de expandir as ilhas de excelência já existentes no serviço público. Para tanto, são necessárias mudanças institucionais.

SOLUÇÕES

A carreira pública deve ser uma escolha pautada pela vocação, mérito e competência. Para isso, o serviço público deve ser pautado pela intensificação do aprendizado profissional e da formação continuada. A progressão na carreira pública deve se dar pelo crescimento orgânico e meritocrático dos servidores a partir de regras claras de desempenho. Os servidores devem atingir a elite do serviço público por meio da dedicação e competência no exercício da função.

Para isso, sugere-se ampliar a estruturação de carreiras transversais e multissetoriais (a exemplo da carreira de gestor, entre outras), ao redor das quais se articulam escolas de governo e órgãos da administração. Não obstante, é preciso que isso ocorra num ambiente de constante avaliação dos servidores, atribuindo sanções em caso de insuficiência de desempenho, inclusive com possibilidade de abertura de Processo Administrativo Disciplinar, ou ainda à adoção de outros instrumentos que permitam o aprimoramento institucional das práticas e fluxos de trabalho dos diversos órgãos e entidades do serviço público.

Outro aspecto importante na construção de um serviço público mais profissional e eficiente é a combinação da flexibilidade na nomeação dos cargos políticos de direção e assessoramento superior com a transparência e clareza nos critérios para ocupação desses cargos. A alocação desses cargos deve ser realizada com relativa liberdade, entretanto, prezando pela qualidade e competência daqueles que os assumem, com melhor esclarecimento e aproveitamento da distinção constitucional entre cargos em comissão e funções comissionadas. Mais da metade dos cargos em comissão já do Poder Executivo Federal já são ocupados por servidores efetivos, o que justifica a reorganização dos critérios de alocação.

Caminhos de entrada múltiplos, dinâmicos e flexíveis para o setor público são requisitos para que o Estado possa atender de maneira satisfatória às constantes mudanças e inovações institucionais e possa moldar o perfil de seu quadro de pessoal. Alternativas possíveis incluem a possibilidade de promoção de concursos internos à administração, fixados limites percentuais que assegurem o recrutamento em bases republicanas, assim como concursos conjuntos entre órgãos da administração.

PROPOSTAS

Proposta 1.1 – Planejamento da força de trabalho

- vinculação do planejamento do contingente e do perfil da força de trabalho como requisito para a realização de concursos públicos;
- no âmbito do Poder Executivo Federal, centralização do planejamento e a determinação das diretrizes gerais de dimensionamento dos recursos humanos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- no âmbito dos Estados e Municípios essa centralização se dará nas respectivas Secretarias de Administração;
- aferição da produtividade da força de trabalho da Administração Pública.

Proposta 1.2 – O ingresso no serviço público

- centralização de diretrizes para os processos de seleção (concursos);
- estabelecimento de mecanismos para a aferição de competências transversais e abrangentes;
- avaliação analítica e baseada em experiência, em contraposição à pontuação excessiva de testes objetivos;

Proposta 1.3 - Concursos conjuntos e internos na administração

- regulação da realização de concursos conjuntos entre órgãos da administração pública;
- estruturação global e centralizada das carreiras e modelos de progressão;
- criação de bancos de competências para estruturação de concursos conjuntos e internos;
- regulação da possibilidade de concursos internos como forma de progressão individual na carreira.

Proposta 1.4 – Regulamentação e aperfeiçoamento do estágio probatório

- regulamentação do estágio probatório como modelo efetivo de seleção de servidores, baseado no desempenho no exercício das funções;
- vinculação do estágio probatório à formação inicial;
- construção de histórico de desempenho de servidores;
- avaliação plural em diferentes níveis e órgãos.

Proposta 1.5 – Regulamentação da avaliação de desempenho

- estabelecimento dos critérios e processos da avaliação de desempenho;
- construção de uma cultura de resultados na administração pública, garantindo a lisura, transparência e segurança dos processos de avaliação;
- criação de banco de dados de desempenho dos servidores públicos;
- formação de banco de competências para melhor gestão de pessoas no serviço público.

Proposta 1.6 – Avaliação continuada

- inclusão do resultado da “Avaliação Continuada” como critério motivador de Processo Administrativo Disciplinar e demissão de servidores públicos por insuficiência de desempenho;
- previsão de certificação de servidores por desempenho e capacitação;
- inclusão da avaliação de desempenho como critério para progressão na carreira.

Proposta 1.7 – Novo modelo para cargos de livre provimento do Poder Executivo

- reorganização das regras de alocação de recursos humanos para tornar mais clara e racional a distinção constitucional entre cargos em comissão e funções comissionadas;
- conversão de grande parte desses cargos em funções comissionadas exclusivas para servidores de carreira como já ocorre hoje;
- limitação da discricionariedade associada ao provimento dos cargos superiores de direção e assessoramento;
- estabelecimento de critérios gerais de qualificação profissional para o acesso a esses cargos;
- transição gradual, começando pelos cargos de DAS de 1 a 3, responsáveis por mais da metade das indicações do Governo Federal;

Proposta 1.8 – Estruturação de carreiras meio

- criação de carreiras-meio focadas nos procedimentos hoje deficientes na administração;
- construção de sistemas de incentivo para execução de funções meio;
- processo de certificação progressivo, associado a programas de capacitação para funções da área meio;
- uniformização de responsabilidades, atribuições e processos para carreiras meio.

VERSÃO PRELIMINAR

AGENDA DA EFICIÊNCIA

A agenda de gestão deve ser vista como uma agenda de descoberta e construção conjunta de uma nova postura do Estado brasileiro. Não deve ser limitada uma concepção estreita de eficiência, de mera economicidade, ou ainda de uma visão ortodoxa de “choque de gestão”. Tal agenda deve ser composta de diversos elementos como a flexibilidade dos meios subordinada ao compromisso com resultados, com a adequada gestão de riscos e, também, com a proteção à gestão eficiente, aliada à intolerância com a fraude e o desvio.

EIXO II - MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

DESAFIOS

A Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/1964) regula a elaboração do Plano Plurianual, assim como as diretrizes básicas do planejamento e orçamento do Governo Federal, não corresponde à realidade fiscal e tributária de um país cuja economia se tornou muito mais dinâmica. A vigência de mais de meio século dessa legislação gera, na prática, um inflacionamento das receitas e deflacionamento das despesas, além de déficits de planejamento e de transparência, com sacrifício da saúde fiscal e financeira do Estado brasileiro.

Os órgãos da administração pública são hoje monitorados e avaliados de maneira meramente procedimental, em consonância com exercício de suas atividades formais. Esse modelo de avaliação cartorial sequer contempla indicadores para a ampliação da qualidade do gasto público, tendo-se por parâmetros resultados produzidos para os cidadãos em benefício do interesse público.

Sob a premissa de que administração pública está submetida a regimes jurídicos próprios, a atuação estatal é consideravelmente restringida devido a uma visão formalista dos requisitos de transparência, de controle e de participação social, assim como das limitações no uso de recursos e capacidades de contratação. Embora tais restrições sejam referências importantes para impedir abusos e/ou desvios de finalidade, o seu desenho institucional deve ser pensado de maneira que não se tornem barreiras – aparentemente revestidas de “legalidade” – à excelência na prestação de serviços públicos.

Não há, por exemplo, mecanismos que estimulem órgãos e entidades da administração pública a reduzirem gastos por meio de arranjos mais eficientes de prestação de serviços públicos. De outra parte, quando não executam seu orçamento, a única coisa que órgãos públicos podem esperar é o posterior contingenciamento ou redução de seus recursos e dotações orçamentárias.

A falta de integração e processos claros de coordenação e diálogo entre poderes, instâncias de governo e inclusive dentro do próprio executivo federal, no processo de elaboração de políticas e programas leva à baixa transparência e *accountability* nas políticas e governança públicas.

SOLUÇÕES

É necessário revisar a Lei de Finanças Públicas e a sistemática da relação institucional entre poderes legislativo e executivo – e dentro do próprio executivo federal – no que diz respeito à dinâmica política pouco racional que ela gera, em detrimento de sua função programática. Uma nova sistemática que incorpore as incertezas do processo de planejamento e estimação do orçamento, assim como permita uma mais clara identificação da origem e destinação dos recursos é requisito imprescindível para uma governança mais transparente e responsiva às demandas da população.

O “Contrato de Gestão”, por exemplo, é um instrumento de enorme potencial, porém subutilizado na gestão pública brasileira. É necessário expandi-lo para todos os órgãos da administração, permitindo a consolidação de um novo paradigma de gestão focado em resultados, riscos e desempenhos, no lugar de processos como métrica de sucesso.

As entidades públicas que atuem em setores estratégicos devem ser dotadas de maior flexibilidade na sua operação e capacidade de desempenhar suas atividades de maneira mais competitiva e dinâmica.

O incentivo à prestação de serviços de maneira mais eficiente precisa ser internalizado pelas instituições públicas. Dessa maneira os gestores têm incentivos pessoais e mecanismos de estimular suas equipes a prover serviços de maior qualidade utilizando-se de menos recursos para que o excedente possa ser reinvestido na organização, ou ainda, direcionado aos servidores na forma de prêmios de produtividade.

Adicionalmente, é preciso institucionalizar a cooperação entre órgãos públicos de diferentes setores, instâncias de governo e poderes, na formulação e pactuação de políticas e programas, em formatos transparentes e abertos de governança pública.

PROPOSTAS

Proposta 2.1 – Formulação da “Lei de Qualidade do Gasto”

- estruturação do orçamento ao redor de programas e projetos;
- condições mais favoráveis para elaboração e gestão orçamentária, financeira, controle, avaliação e contabilidade;
- planejamento orçamentário focado na qualidade do gasto e na transparência;
- estabelecimento do sistema nacional de investimentos públicos;
- identificação de cada investimento por setor no curto, médio e longo prazo;
- previsibilidade dos recursos de continuidade de ações no processo orçamentário.

Proposta 2.2 – Regulamentação do contrato de desempenho na Administração Pública

- aperfeiçoamento do regulamento do art. 37, §8º da CF, para ampliar a utilização do contrato de desempenho como instrumento de coordenação e de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades;
- vinculação do desempenho com a progressividade da autonomia organizacional da Administração sob o contrato de gestão.

Proposta 2.3 – Regulamentação do uso da economia de despesas na gestão

- regulamentação da previsão constitucional do § 7o do artigo 39;
- autorização e disciplina da aplicação de recursos decorrentes da economia com despesas correntes 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;
- institucionalização de incentivos para produtividade no serviço público;
- apresentação de planos de desenvolvimento institucional por parte dos órgãos e entidades para utilização desses recursos.

Proposta 2.4 – Unidade de Entrega do Governo Federal

- criação de unidade de gestão intensiva de ações estratégicas na Presidência da República, com alto poder de convocação e cobrança de resultados, com vistas a assegurar uma ação coordenada das políticas públicas e o equacionando de forma antecipada dos potenciais conflitos interagencias e problemas de execução
- expansão da experiência bem sucedida com a SEPAC.
- fortalecimento da função de coordenação e da capacidade governativa do executivo federal, com aumento do controle preventivo e focado da atuação do governo federal.
- ampliação e centralização do monitoramento e transparência dos investimentos e programas federais por meio de sistemas de tecnologia da informação e comunicação;
- coordenação das ações setoriais por meio da integração de sistemas, cadastros e bases de dados em plataformas centrais e estruturação de programas e prioridades.

Proposta 2.5 – Sistema Federal de Monitoramento e Avaliação

- construção de sistema federal de monitoramento e avaliação das políticas públicas com vistas ao aperfeiçoamento contínuo da gestão e obtenção de melhores resultados junto à sociedade;

- valorização do monitoramento e da avaliação de desempenho para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação de governo, desde o processo alocativo até a implementação das políticas públicas;
- previsão de mecanismos de participação dos beneficiários nos processos de consulta, assim como exercitar a meta avaliação das organizações pelo órgão central do sistema;
- promoção de transparência dos resultados mediante divulgação nos sites das organizações e prestação de contas anual pelos Ministros junto ao Congresso, normativamente prevista.

Proposta 2.6 – Normatização da governança pública

- consolidação de sistema de governança de políticas públicas, baseado em formulação de planos e programas;
- estruturação de espaços de diálogo interpoderes;
- criação de indicadores de longo prazo e controle de resultados;
- ampliação da transparência das informações ligadas à governança de políticas públicas;
- estabelecimento de regras claras e transparentes para a governança de empresas estatais.

Proposta 2.7 – Qualificação do ciclo de elaboração de políticas públicas

- aprimoramento de mecanismos internos ao poder executivo federal de homologação na elaboração de políticas públicas;
- organização de instâncias de validação interministerial de políticas multissetoriais para integração e coordenação de ações;
- definição de requisitos mínimos e formato para elaboração de políticas públicas de impacto nacional;
- estabelecimento de espaços de diálogo interpoderes na validação de políticas públicas e investimentos federais.

Proposta 2.8 – Indicadores Chave de Performance

- implementação progressiva de indicadores chave de performance de maneira aberta e transparente como mecanismo de accountability;
- estruturação de mecanismos públicos de controle social por meio de indicadores nacionais chave pactuados no âmbito de programas e políticas públicas federais;
- estabelecimento de métricas e metas de performance como requisitos da estruturação de programas federais e alocação orçamentária.

Proposta 2.9 – Qualificação das decisões por meio da participação e ampla motivação

- criação e regulamentação de novos mecanismos de participação de interessados e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão da Administração Pública, incluindo o uso de tecnologias e redes sociais;
- aprimoramento do processo administrativo de tomada de decisão estratégica, para prever regras procedimentais que garantam a participação dos envolvidos e dos destinatários dos atos, assim como a obrigatoriedade de relatório conclusivo e motivação da decisão que leve em consideração os resultados dos procedimentos de participação e os eventuais interesses públicos não representados (missing stakeholders);
- determinação de quais categorias de atos administrativos dependerão, como condição de validade, de prévia realização de consultas, audiências públicas ou outras formas de participação, ampliando as hipóteses legais atualmente previstas, especialmente para atos normativos da administração;
- aprimoramento do decreto nº 8.243/2014, que institui a política nacional de participação social e o sistema nacional de participação social;
- composição das instâncias integrantes do sistema nacional de participação social e elaboração de plano de ação para tornar efetivas as medidas de competência da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Comitê Governamental de Participação Social.

EIXO III – EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E PRODUTIVISMO INCLUDENTE

Eficiência na atuação do Estado não pode ficar restrita a práticas de governança. É indispensável ir além e repensar regimes jurídicos da relação entre o Estado e o mercado e o controle da atividade estatal. Da forma como estão, tais regimes jurídicos refletem-se em entraves ao dinamismo produtivo necessário à mudança de paradigma econômico e de eficiência.

SUBSEÇÃO I: APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE E DE GOVERNANÇA

DESAFIOS

A lógica do controle administrativo sobre a ação do Estado deve ser reorientada. Ao gestor de boa fé devem-se retirar as amarras que impedem a inovação. O Estado vanguardista, caracterizado por uma gestão eficiente, deve internalizar o experimento e o risco como partes inerentes ao novo modelo de desenvolvimento. Ao gestor de má-fé, devem ser fortalecidas as ferramentas de proibição e de controle das condutas danosas e, por conseguinte, da punição administrativa e criminal correspondente.

Impera hoje na atuação dos órgãos de controle rigidez uniformizadora, ancorada na cultura da desconfiança. Sob o pretexto de cuidar do bem público, o controle administrativo cria camisa de força cujo efeito prático é igualar a ação do gestor de boa fé e do gestor de má fé. Ambos temem o controle para cumprir o seu desiderato e, nesse cenário, a inovação perde espaço para o mero cumprimento formal de protocolos.

Há uma tendência de excesso de processos administrativos, que deriva da discricionariedade dos órgãos de controle, associada à ausência de responsabilização dos auditores individuais pelo desfecho dos processos por ele iniciados. Tal quadro amplia a insegurança jurídica e contribui para a paralisia na gestão pública.

A atual legislação de controle cria um desincentivo à gestão ousada e inovadora ao impor ao gestor penas desproporcionais por erros ou decisões contestadas na gestão, mesmo nos casos em que não há comprovação de fraude, desvio ou dolo.

A ausência de regras claras acerca do momento do controle e de suas consequências colabora para a letargia de procedimentos e de investimentos públicos e traz incerteza jurídica e econômica para as atividades do Estado brasileiro. Esse problema é especialmente grave quando associado a obras estratégicas para o Brasil e que, por isso mesmo, correspondem a necessidades prementes da população.

O controle *a posteriori* está necessariamente sujeito a diferentes interpretações dos atos da administração devido às vantagens e desvantagens da análise retrospectiva dos fatos. Essa modalidade de controle é um mecanismo central de transparência para a sociedade, porém, quando não estruturada adequadamente e não combinada com mecanismos de controle concomitante, pode gerar efeitos perversos quando realizada sem uma regulação que proteja os agentes da Gestão eficiente na tomada de risco em nome da causa pública.

A indefinição acerca dos prazos prescricionais das pretensões no campo do controle das contas públicas acaba por reforçar a insegurança jurídica. Fere-se, inclusive, o princípio da ampla defesa, ao permitir acusações que não respeitam, por falta de tempestividade dos órgãos de controle, a capacidade dos acusados de fornecerem provas dos atos administrativos em julgamento.

A pluralidade e a divergência entre entendimentos e regras, não necessariamente compatíveis, acerca do controle da administração pública entre os entes federativos e entre os diferentes órgãos – inclusive a jurisprudência conflitante no âmbito da União –, são fatores que geram incerteza jurídica e falta de clareza para a população sobre quais os critérios e os princípios norteadores do controle externo no país.

A ausência de clareza nos limites das competências, atribuições e responsabilidades compartilhadas entre os diversos órgãos do controle do Estado brasileiro leva a que o país não tenha um sistema único e coerente de controle externo, gerando

o uso ineficiente de recursos, insegurança jurídica, vácuos de discricionariedade e ausência de controle.

SOLUÇÕES

A solução para o problema atual do sistema de controle da administração pública passa, necessariamente, pela supressão de controles meramente formais, pelo predomínio da verificação de resultados, ao invés da vertente de gestão hoje prevalecente, além da eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle e do dever de verificação da existência de alternativas compatíveis com as finalidades de interesse público.

A solução passa também pela construção de uma postura propositiva por parte dos órgãos de controle. Estes órgãos devem exercer uma função positiva na construção de políticas públicas de qualidade para a população e não apenas um papel punitivo centrado na busca de erros cometidos pelos gestores.

Nesse sentido, é preciso estabelecer regras que contribuam para um ambiente jurídico mais estável, ao mesmo tempo em que fomentam a inovação e a tomada de risco pelo Estado em favor da coisa pública, na resposta às demandas de um novo modelo de desenvolvimento nacional.

É preciso, por fim, que o Brasil crie mecanismos de coordenação dos seus órgãos de controle, aperfeiçoando-se o modelo de avaliação e julgamento das decisões tomadas pela administração, sem perder de vista a adoção de critérios objetivos e técnicos na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado. Para isso, faz-se fundamental a coordenação horizontal, entre os diversos órgãos estaduais e/ou municipais, assim como vertical entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na construção de regras estáveis, homogêneas e coerentes de controle.

PROPOSTAS

Proposta 3.1 – Lei Geral do Controle da Administração

- disciplina da revisão paradigmática do controle da administração, através de norma geral;

- definição das diretrizes e os princípios a serem observados pelos órgãos de controle no exercício de suas funções;
 - i. estabelecimento de normas que o alcance dos atos de controle em face das competências dos demais poderes;
 - ii. a supressão de controles meramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco;
 - iii. a regra do controle *a posteriori*, constituindo exceção o controle prévio ou concomitante;
 - iv. o predomínio da verificação de resultados;
 - v. a simplificação dos procedimentos;
 - vi. a eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle;
 - vii. a regra da ponderação de interesses e o respeito à ampla motivação;
 - viii. a regra do custo-benefício da decisão administrativa;
 - ix. a teoria circunstancialista e a teoria do risco da inovação.

Proposta 3.2 – Conselho de Governança dos Tribunais de Contas

- regulamentação da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Gestão no âmbito do controle interno (CGU) e do Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do controle externo (TCU), a exemplo do Decreto Municipal de Belo Horizonte nº 12.634/2007;
- previsão das condições em que o TCG e o TAG poderão ser celebrados, inclusive das diretrizes para o estabelecimento de obrigações e metas assumidas pelas autoridades diante das recomendações do órgão de controle correspondente; Observação: atualmente, dos trinta e quatro Tribunais de Contas brasileiros, ao menos cinco já possuem normas versando sobre a matéria, quais sejam, os de Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Goiás.

Proposta 3.3 – Regulamentação do controle consensual da Administração Pública

- criação e regulamentação da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Gestão no âmbito do controle interno (CGU) e do Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do controle externo (TCU);
- previsão das condições em que o TCG e o TAG poderão ser celebrados,

inclusive das diretrizes para o estabelecimento de obrigações e metas assumidas pelas autoridades diante das recomendações do órgão de controle correspondente;

- aperfeiçoamento do uso do Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público, com a definição de parâmetros objetivos de negociação, vinculação, imutabilidade e segurança jurídica, inclusive com a previsão dos efeitos da celebração do TAC em face das competências de outros órgãos de controle;
- possibilidade de suspensão do processo administrativo disciplinar para os servidores federais, para permitir a auto-recuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração.

Proposta 3.4 – Reorganização da administração indireta e controle sobre as empresas estatais

- revogação do Decreto-Lei nº 200 e sua substituição por uma nova lei orgânica da administração indireta, especialmente para alterar os conceitos de empresa pública e sociedade de economia mista, adequando-os à definição de controle acionário;
- estabelecimento, por meio de Lei, de regras claras para o controle sobre as empresas estatais;
- limitação ao controle finalístico;
- preferência pelo controle através dos mecanismos de governança corporativa das empresas estatais;
- definição de parâmetros para a celebração de acordos de acionistas quando o poder público participa como sócio minoritário (prerrogativas mínimas: conselho de administração, golden share, poder de veto etc)

Proposta 3.5 – Regulamentação do Controle sobre as transferências de recursos da União

- disciplina do controle exercido sobre as transferências de recursos financeiros da União para Estados e Municípios;
- delimitação das competências dos órgãos de controle da União e dos órgãos de controle estaduais e municipais, evitando-se a duplicidade de controles.

Proposta 3.6 – Aprimoramento da responsabilização de gestores nos casos de dolo ou fraude

- atenuação da responsabilização de gestores por falhas formais, erros ou atos praticados sem dolo ou fraude;
- previsão, no estatuto dos servidores públicos e na Lei Orgânica do TCU, de que o servidor terá a sua responsabilização atenuada quando:
 - i. agir com base em deliberações de órgãos colegiados administrativos;
 - ii. decidir segundo conclusões de parecer jurídico fundamentado;
 - iii. diante da ação tomada, se a inação do Estado também geraria perdas sociais ou ao erário, ou ainda, descumpriria obrigação legal;
 - iv. à luz das informações e condições disponíveis ao agente público no momento de sua decisão, era ou poderia ser a melhoria opção de gestão.
- previsão, no âmbito do TCU, de que a multa não excederá a 50% da remuneração bruta total de um ano do servidor e, ainda, não será aplicável nos casos de danos causados por falhas formais, erros ou atos praticados sem dolo ou fraude.

Proposta 3.7 – Limitação da reanálise de matéria apreciada pelo Tribunal de Contas da União

- aumento de penas para condutas comprovadamente praticadas com dolo, fraude ou má-fé por gestores públicos;
- previsão da obrigatoriedade de ressarcimento do dano e da aplicação de penas pecuniárias sobre o valor do débito;
- estipulação de mecanismos mais ágeis para garantia do ressarcimento, nos casos de prejuízo ao erário.

Proposta 3.8 – Vedação à reanálise de matéria já apreciada pelo TCU

- aperfeiçoamento da coisa julgada administrativa no âmbito do TCU;
- previsão de que a análise do edital de licitação e dos documentos que o instruem pelo Tribunal de Contas da União impedirá que esta Corte reanalise o orçamento e preços praticados, na fase de execução;
- exceção nos casos de fatos novos ou comprovação de dolo ou fraude.

Proposta 3.9 – Regulamentação do controle prévio de licitação pelos Tribunais de Contas

- previsão de que o controle das licitações estratégicas será realizado por meio de sistemática específica de acompanhamento concomitante dos processos de licitação;
- determinação de prazo peremptório para aprovação ou recomendação pelo Tribunal de Contas;
- extinção, após prazo pré-determinado e independentemente de declaração judicial, da prerrogativa do Tribunal de determinar a sustação da licitação por motivos não declinados em acórdão de recomendação.

Proposta 3.10 – Viabilização de perícia de terceira parte em recursos de processos do TCU

- criação do instituto da auditoria de terceira parte como forma de arbitrar os conflitos entre gestores e os órgãos de controle, nos casos em que houver contestação do processo de auditoria ou de controle;
- previsão de mecanismo de resolução da divergência por uma espécie de junta técnica independente, a ser escolhida em cada caso de comum acordo entre partes, cuja decisão prevalecerá para efeitos de julgamento da matéria pelo Tribunal de Contas.

Proposta 3.11 – Prescrição quinquenal das pretensões punitivas dos Tribunais de Contas

- previsão de prazo prescricional de cinco anos para o controle de atos administrativos que não envolvam dolo ou fraude;
- garantia aos gestores da segurança jurídica necessária para o exercício de suas funções e da prevalência de uma pauta tempestiva e estratégica na agenda dos órgãos de controle.

Proposta 3.12 – Responsabilização dos auditores dos tribunais de contas

- possibilidade de responsabilização por conduta praticada com dolo, fraude, má-fé ou erro grosseiro na apuração de fatos relacionados à atividade administrativa dos gestores e servidores públicos;

- previsão da abertura de processo administrativo para apuração de culpa e responsabilização pessoal pelos prejuízos que a sua conduta acarretar para os órgãos, entidades ou servidores fiscalizados.

SUBSEÇÃO II: CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

DESAFIOS

A legislação de licitações e contratações públicas é muito criticada por ser extremamente burocratizada. Há preocupação exagerada com as formalidades consideradas essenciais para a proteção do patrimônio público (recursos orçamentários), em detrimento da efetivação do resultado almejado com a contratação. Exemplos disso são a exigência de aprovação prévia de projeto básico (sem o qual a licitação não poderá se efetivar) e a obrigatoriedade de detalhar o orçamento estimado nesse projeto básico (o qual, por definição, não possui o nível de detalhamento adequado para evitar futuras “surpresas” na execução das obras e serviços, induzindo a frequentes aditivos contratuais e à elevação dos custos além dos limites legais).

Some-se a isso a burocratização do próprio procedimento licitatório, que oferece inúmeras oportunidades para questionamentos, impugnações, recursos ou ações judiciais pelos licitantes, acarretando, muitas vezes, no retardamento da contratação e até mesmo a inviabilização da execução do objeto pretendido.

A inexistência de incentivos para o particular melhorar a eficiência durante na execução do contrato e a concentração de riscos no poder público são outros fatores que tornam a licitação inadequada, ou, na melhor das hipóteses, pouco adaptada aos novos postulados da Administração gerencial e eficiente. A reforçada proteção ao equilíbrio econômico-financeiro em favor do particular que contrata com a Administração atinge boa parte dos contratos administrativos, e decorre não apenas das disposições específicas que asseguram o dever de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas encontram fundamento a partir de disposições gerais da Lei de Licitações.

Somando-se tal proteção à reconhecida incapacidade do Poder Público de elaborar bons projetos de engenharia, o resultado é a multiplicação exponencial

dos custos das obras em decorrência das frequentes alterações quantitativas e qualitativas dos objetos licitados e, também, da criação de estruturas de fiscalização da gestão contratual e de controle extremamente pesadas e custosas para fazer frente à fiscalização dos contratos e termos de aditamento que fundamentam o aumento expressivo do custo global dos empreendimentos.

SOLUÇÕES

É preciso modernizar a atual Lei de Contratações Públicas, adotando as inovações legislativas mais recentes e as experiências exitosas no âmbito das contratações por meio do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e de outros regimes jurídicos.

O objetivo é instituir, com isso, uma nova disciplina geral de licitações e contratações públicas no Brasil que seja mais consentânea com a dinâmica atual e com as necessidades de contratações públicas da Administração e mais aberta à novas práticas de aferição da qualificação dos participantes do certame e ao compartilhamento de riscos entre as partes.

Adicionalmente, essa nova disciplina permitiria a convivência de diferentes regimes jurídicos de contratação a depender do objeto e das finalidades pretendidas, com atenção aos princípios que buscam preservar a isonomia e a probidade administrativa.

PROPOSTAS

Proposta 3.13 – Criação de Novas modalidades de contratação

- alteração da Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas para superar a unicidade simplificadora da Lei nº 8.666/93;
- superação do regime único;
- previsão de múltiplos regimes jurídicos de contratações públicas;
- classificação dos módulos contratuais em grandes categorias, a saber: (a) módulos de concessão; (b) módulos de cooperação; (c) módulos convencionais instrumentais; e (d) módulos convencionais substitutivos de atos unilaterais, atribuindo-lhes regimes jurídicos próprios, inclusive no que diz respeito às cláusulas exorbitantes.

Proposta 3.14 – Poder de compra estatal como fomento à inovação

- reconhecimento do papel central das compras públicas no fomento à inovação;
- incentivo à contratação de atividades de pesquisa e desenvolvimento que envolvam risco tecnológico;
- criação e regulamentação de nova modalidade de compra pública, denominada “Parceria para a Inovação”; para objetos com caráter disruptivo, que visem ao desenvolvimento e ao fornecimento de bens, produtos, serviços, métodos ou processos de conteúdo inovador.

Proposta 3.15 – Administração contratual de serviços terceirizados

- regulamentação das contratações de serviços terceirizados pela administração federal, inclusive determinando aqueles em que a terceirização é permitida.
- instituição de órgão responsável pela administração contratual, seu funcionamento e sua estruturação;
- definição das principais diretrizes dessa administração contratual, inclusive mediante a previsão de sistemas de tecnologia da informação.
- responsabilização por má administração ou por prejuízos causados ao erário, decorrentes de administração ineficiente dos contratos com terceirizados.
- estabelecimento de regras para assegurar a continuidade dos serviços públicos terceirizados, como a necessidade de previsão de cláusulas contratuais que mantenham a prestação dos serviços por um prazo adicional, mesmo nos casos de descumprimento contratual pela administração.
- elaboração de modelos de contratos de prestação de serviços a serem celebrados pela administração pública federal, no formato de “manual de contratações”.
- previsão da possibilidade de bônus por economia de despesas e remuneração atrelada ao desempenho do contratado.
- previsão da possibilidade de contratação centralizada por um único órgão federal, com possibilidade de adesão por outros órgãos ou entidades (economia de escala)
- certificações de excelência para prestadores de serviços à administração, que poderão ter prioridade na contratação.

Proposta 3.16 – Central de boas práticas no governo federal

- criação de central de boas práticas (editais, contratos, etc), inclusive com conhecimento sobre teoria de leilões para estimular melhores modelagens em licitações e leilões.

Proposta 3.17 – Base de dados de preços

- constituição de base de dados sobre preços efetivamente praticados em licitações, dividida por regiões, níveis de complexidade e circunstâncias específicas, para fins de parametrização de custos unitários entre projetos com efetivo grau de semelhança.

Proposta 3.18 – Abertura ao diálogo concorrencial

- aumento da permeabilidade à negociação e ao diálogo concorrencial entre as empresas e instituições interessadas em contratar com a administração, na etapa de seleção de propostas, a exemplo do que já ocorre em outros países (União Europeia, p.ex.);
- criação de procedimento de seleção menos rígido do que a tradicional licitação, mas que igualmente garante a observância dos princípios da Administração Pública.

Proposta 3.19 – Maior qualidade de projetos básicos de obras e serviços de engenharia

- profissionalização e qualificação na elaboração de projetos básicos para empreendimentos de grande vulto pela Administração, por meio de medidas que incluem a realização de concurso ou julgamento qualitativo de técnica;
- possibilidade de contratação “guarda-chuva” de Gerenciadora de Projetos e Estudos Técnicos;
- possibilidade de contratação integrada de estudos, projetos, meio ambiente e desapropriações;
- difusão de projetos padrão e contratações de pacotes de projetos por região, para obras padronizáveis;
- formatação de parcerias com Universidades para realização de estudos e sistematização de propostas ou elaboração de anteprojetos em conformidade

com realidades locais ou criação de modelo de assistência para elaboração de projetos financiáveis pelo Governo Federal;

- disciplina dos Procedimentos de Manifestação de Interesse para obras públicas, assim como já se prevê para concessões e parcerias público-privadas;
- criação de estrutura órgão federal para certificação de projetos de engenharia elaboradas por estados e municípios candidatos a recebimento de recursos da União;
- criação de sistemas referenciais de preços de obras em órgãos que não os possuem, a fim de simplificar a elaboração do orçamento de referência.

Proposta 3.20 – Transferência de riscos decorrentes de falhas do projeto básico ao particular

- possibilidade de revisão técnica do projeto básico pelo particular contratado, sob sua responsabilidade e risco, sem prejuízo da elaboração do projeto básico pela Administração;

Proposta 3.21 – Seguros de performance (e outros) mais amplos e melhor estruturados

- mitigação do risco de descumprimento das obrigações pactuadas, estabelecendo a obrigatoriedade de previsão contratual de plano de seguros no âmbito das contratações de empreendimentos de grande vulto e valor significativo;
- vinculação da dispensa de demonstração de alguns requisitos de qualificação técnica pelos proponentes à existência de plano de seguros e ao compromisso de contratação de apólices com as coberturas pré-determinadas;
- implementação de medidas para “democratização” do acesso ao mercado de seguros no Brasil, ainda pouco desenvolvido em termos de riscos associados a projetos de infraestrutura, bem como da possibilidade de retomada de obras pela seguradora.

Proposta 3.22 – Certificadora da Implantação

- previsão da necessidade de contratação pelas partes de uma entidade pública ou privada para funcionar como “Certificadora da Implantação”, com

atuação de modo independente às partes, para apuração de eventuais falhas de planejamento ou execução que comprometam a regular execução do empreendimento;

- estabelecimento da responsabilidade da certificadora por atestar a conformidade das entregas como condição para liberação dos pagamentos das etapas da execução.

Proposta 3.23 – Mecanismos de resolução de impasses durante a execução das obras e serviços

- regulamentação de mecanismo de solução alternativa de disputas (dispute boards) no âmbito dos contratos de construção de grande porte, haja vista o potencial contencioso que essas relações obrigacionais carregam em virtude dos diversos contratos conexos e orientados para um mesmo fim;
- disciplina da nomeação de uma junta de técnicos da confiança das partes, à qual restará a incumbência de acompanhar a execução do contrato e emitir, conforme a opção dos envolvidos, opiniões e pareceres, sendo que estes poderão ser vinculativos ou não vinculativos para as partes.

Proposta 3.24 – Contratos associados à manutenção, assistência técnica e garantia estendida

- previsão, em lei, da possibilidade de contratação de serviços de manutenção, assistência técnica e garantia estendida de obras e serviços de engenharia por um determinado período após a entrega e recebimento definitivo do objeto contratado, a fim de assegurar um prazo maior de responsabilidade do contratado por eventuais defeitos eventualmente encontrados após a conclusão dos serviços.

SUBSEÇÃO III: LICENCIAMENTO AMBIENTAL

DESAFIOS

O licenciamento ambiental se tornou um dos temas mais controvertidos e menos compreendidos do país. A primeira face do problema é a “anomia”, isto é, a ausência de lei. Impera a discricionariedade administrativa. A segunda face do problema diz respeito à substância do direito ambiental brasileiro, que carece de critérios balizadores, enquanto convive com interpretações díspares dos princípios da precaução e da prevenção. A terceira face do problema é a inexistência, no Brasil, de processo de avaliação ambiental estratégica integrada, que considere conjuntamente as demandas de infraestrutura no país e as melhores opções para mitigar seus impactos ambientais e socioeconômicos.

SOLUÇÕES

A solução desses problemas requer: a afirmação dos princípios básicos do direito ambiental que devem pautar o processo de licenciamento; uma definição clara da competência administrativa e normativa dos órgãos ambientais dos 3 (três) níveis da Federação; e regras legais que racionalizem, simplifiquem e deem transparência ao processo de licenciamento ambiental. Por fim, é necessário organizar um processo de avaliação ambiental estratégica integrada, que oriente as obras de infraestrutura prioritárias ao país e leve em conta as preocupações com o meio ambiente.

PROPOSTAS

Proposta 3.25 – Implantação da Avaliação Ambiental Estratégica

- coordenação do planejamento e da avaliação ambiental estratégica de obras e empreendimentos de infraestrutura no país;
- publicidade do relatório da avaliação ambiental estratégica, para que sirva como insumo para o órgão ambiental verificar e propor as medidas concretas no licenciamento ambiental do empreendimento;
- listagem, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), das

atividades de alto impacto ambiental, individual ou conjuntamente consideradas, que seriam aquelas sujeitas à realização da AAE.

Proposta 3.26 – Previsão normativa de parâmetros objetivos para o licenciamento ambiental

- criação de normas substantivas de direito ambiental;
- previsão de que os elementos a serem exigidos pelo órgão ambiental no curso do processo de licenciamento devem estar previstos em normas já publicadas, principalmente na elaboração do estudo de impacto ambiental ou do estudo ambiental;
- limitação da discricionariedade técnica e proteção ao exercício da discricionariedade do técnico ambiental nos casos de decisões devidamente fundamentadas.

Proposta 3.27 – Exigência de certificação para Estudo de Impacto Ambiental

- certificação, pelo Ibama, dos responsáveis pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, com vistas ao controle de qualidade e ao comprometimento dos profissionais que instruem os processos perante os órgãos ambientais;
- possibilidade de cassação da certificação concedida, se houver motivos comprovados que a justifiquem.

Proposta 3.28 – Parâmetros para imposição de medidas mitigadoras e compensatórias

- concentração, das compensações e proteções, na degradação física, química e biológica do meio ambiente provocada pelo empreendimento.
- observação relevante: segundo relatório sobre o licenciamento ambiental no Brasil, preparado pelo Banco Mundial: “Essa ausência de regras setoriais ou temáticas (por exemplo, sobre compensação social) resulta na obrigação de cada empreendedor de equacionar demandas não derivadas do potencial impacto social ou ambiental direto do empreendimento proposto, que nada têm a ver com o impacto ambiental per se”.

Proposta 3.29 – Distribuição de competências e simplificação do licenciamento ambiental

- aprimoramento das regras de competências entre os entes federados para o licenciamento ambiental, com preferência pelos órgãos estaduais;
- simplificação dos processos de licenciamento ambiental com menor impacto;
- vinculação da possibilidade de licenciamento pelo município à existência de órgão ambiental que preencha condições previstas em regulamento e à celebração de termo de cooperação com o órgão ambiental estadual, que defina sua atuação.

Proposta 3.30 – Mecanismo extrajudicial de resolução de conflito ambiental

- criação de Comissão de Arbitragem em Conflitos no Licenciamento Ambiental, para a solução dos conflitos no licenciamento ambiental concedido pelo Ibama e pelos órgãos ambientais estaduais e municipais;
- vinculação da Comissão ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que é o órgão deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama);
- atuação como instância revisora dos processos de licenciamento em âmbito nacional e ação mediante provocação do empreendedor interessado ou do Ministério Público.
- obrigatoriedade de acionamento desse mecanismo de resolução de disputas como condição para eventual contestação judicial sobre o processo de licenciamento;

AGENDA DA INOVAÇÃO

Institucionalizar capacidade de inovação é desafio central para que o Estado brasileiro se modernize. A organização da administração pública deve superar padrões gerenciais massificados pautados na uniformidade e em critérios estáticos de eficiência. Ao invés de reprimir o ímpeto criativo e inovador dos gestores nas mais diversas regiões do país, cabe ao Estado apoiar a construção de soluções locais e inovadoras, incentivando o aprendizado dinâmico e colaborativo entre os entes federativos.

EIXO IV - COOPERAÇÃO FEDERATIVA

DESAFIOS

É preciso complementar o desenho institucional e constitucional da Federação, no Brasil. O federalismo brasileiro se caracteriza pelas barreiras à inovação institucional e à cooperação entre os entes federados. Ainda predomina uma visão engessada do papel que essa peculiar forma de descentralização dos poderes administrativos do Estado pode desempenhar nas múltiplas instâncias institucionais e territoriais de nossa organização político-administrativa.

Entre esses problemas estão os obstáculos a uma difusão mais ampla das ferramentas federativas idealizadas pela Constituição de 1988 para a gestão associada de serviços públicos no art. 241, a saber: os consórcios públicos e os convênios de cooperação.

No que diz respeito ao consorciamento público, ainda prevalece a tradição político-administrativa que superestima a noção de autonomia dos entes federativos, independentemente do atendimento mínimo dos padrões de qualidade na prestação de serviços públicos. Essa concepção tradicional não tem oferecido espaço experimental e institucional suficientes à formação de parcerias interfederativas, tanto nas diversas dimensões horizontais (consórcios

intermunicipais e interestaduais), quanto nas múltiplas configurações verticais (consórcios que congreguem a União, os Estados, o Distrito Federal e/ou Municípios).

O desafio é o de proporcionar o fomento à formação de novos arranjos horizontais e verticais de consorciamento público com o objetivo de melhorar a qualidade da gestão associada de serviços públicos. O modelo atual gera o bloqueio sistemático dos repasses voluntários federais e de iniciativas de cooperação transfederativa.

No que concerne ao instituto dos convênios de cooperação, sequer ocorreu ainda a regulamentação do já mencionado art. 241 da Constituição. A falta de regulamentação e detalhamento normativo do regime de cooperação aplicável aos convênios inibe que os entes possam valer-se de mais um mecanismo na promoção de serviços públicos de qualidade e com maior eficiência.

Para além das deficiências normativas na organização do regime de cooperação entre os entes federativos, outro gargalo institucional decorre do vazio normativo quanto ao planejamento e gestão interfederativa das regiões metropolitanas. O § 3º do Artigo 25 da Constituição estabelece que os Estados podem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Denota-se, portanto, que o texto constitucional não estabelece a forma como se dará a transição entre a criação de entidades metropolitanas e a sua administração compartilhada e a possibilidade de instituição de entes interfederativos com atribuições supramunicipais.

Nesse particular, a recente aprovação da Lei 13.089/2015, o Estatuto das Metrôpoles, correspondeu a um primeiro passo no sentido da construção de um modelo normativo mais preciso que consiga lidar com as inúmeras complexidades derivadas do processo de urbanização no país. Para esse novo paradigma, portanto, é necessário desenvolver um aparato institucional versátil e dotado de inúmeros instrumentos inovadores de regulação integrada, de modo a contemplar as variáveis multissetoriais e interfederativas correspondentes para o gerenciamento dessas novas realidades emergentes.

Por último, é preciso refinar o desenho institucional dos Municípios brasileiros. As cidades de pequeno porte, com até 20 mil habitantes, sofrem com entraves administrativos e financeiros para prover o mínimo de serviços públicos à sua população. Em paralelo, especialmente em suas relações com a União, espera-se que esses Municípios cumpram requisitos incompatíveis com sua capacidade administrativa. É essencial compatibilizar a realidade nacional com a pactuação federativa das nossas cidades e regiões.

SOLUÇÃO

É preciso prover estados e municípios de melhores condições para gerenciar seus gastos e subtrair barreiras fiscais e financeiras, de modo a estimular a cooperação federativa. Desenvolver mecanismos facilitadores das parcerias transfederativas horizontais e verticais é a agenda de consolidação do desenho da federação brasileira.

O objetivo é fomentar o desenvolvimento microrregional. Para isso é indispensável proporcionar aos municípios instrumentos que os permitam prestar serviços de qualidade, adequados ao contexto local e com amplos mecanismos de participação e controle social. Essa visão materializa os ideais de autonomia e descentralização previstos na Constituição que hoje ainda esbarram numa visão formalista da estrutura organizacional e das atribuições institucionais dos municípios.

O aprimoramento do modelo de consorciamento público e a regulamentação adequada dos convênios de cooperação apresentam-se como um canais promissores de compartilhamento de responsabilidades, capacidades administrativas e de coordenação na prestação de serviços públicos. Em conjunto, tais iniciativas dão um primeiro passo importante rumo a uma nova concepção institucional para a cooperação federativa no Brasil.

No que diz respeito ao modelo de instituição e gestão das regiões metropolitanas, primeiramente, é fundamental detalhar o ambiente institucional que permita a colaboração dos entes federativos envolvidos. Assim, preserva-se o

protagonismo dos Estados, promove-se o diálogo administrativo compartilhado com os municípios, respeitando sua autonomia, mas tendo a garantia de direito e prestação de serviços aos cidadãos como referência.

A gestão compartilhada tem se mostrado eficiente em prover serviços públicos de maior qualidade ao mesmo tempo em que fomentam *accountability* e transparência. Por meio de estratégias de estímulo ao consorciamento, da regulamentação dos convênios de cooperação e do detalhamento do regime institucional de gestão metropolitana, será possível fomentar alternativas inovadoras de colaboração transfederativa para suprir insuficiências nos serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

PROPOSTAS

Proposta 4.1 - Estimular a formação de consórcios públicos entre municípios

- criação de estímulos à cooperação horizontal;
- aumento da capacidade gerencial dos municípios por meio do consorciamento;
- priorização de arranjos colaborativos no acesso a transferências de recursos voluntárias da União;
- eliminação de restrições fiscais associadas aos consórcios municipais.

Proposta 4.2– Parâmetros de governança das entidades metropolitanas

- atribuição aos Estados de capacidade regulatória sobre o seu território, e da capacidade de criação de entidades metropolitanas;
- estímulo à operação compartilhada de serviços públicos nessas regiões;
- regulamentação dos parâmetros de composição e funcionamento desses órgãos deliberativos metropolitanos, seguindo a linha já traçada pelo próprio STF e pelo Estatuto da Metrópole.

Proposta 4.3 – Regulamentação dos convênios de cooperação

- regulamentação do instrumento previsto na constituição para coordenação da prestação de serviços públicos entre entes federativos;
- estabelecimento de canal mais flexível para interação entre os entes da federação;

- instrumento para prestação conjunta de serviços públicos, planejamento ou desenvolvimento conjunto de ações;
- desburocratização e necessidade da criação de pessoa jurídica para cooperação federativa.

Proposta 4.4 – Novo modelo de organização para Municípios

- acréscimo de parágrafos ao Art. 29 da Constituição federal;
- estabelecimento de regras de organização distintas para municípios com menos de 20 mil habitantes;
- flexibilização dos requisitos de prestação de contas dos municípios de pequeno de pequeno porte;
- possibilidade de vinculação voluntária a status federativo condizente com capacidade administrativa de municípios;

Proposta 4.5 – Reorientação da política de desenvolvimento regional

- aperfeiçoamento da sistemática de cooperação entre a União e os Estados para a formulação da política nacional de desenvolvimento regional, de forma que garanta coesão e articulação com o planejamento regional e fortalecimento da participação dos Estados na formulação dos planos e políticas.
- diretrizes gerais para orientar a celebração de acordos de cooperação federativa entre os Estados com vistas ao planejamento do desenvolvimento regional.

Proposta 4.6 – Planejamento territorial baseado em investimentos de longo prazo

- planejamento territorial atrelado à carteira de investimentos a longo prazo da União;
- elaboração de diagnósticos dos setores de infraestrutura para a avaliação de cenários e a proposição de ações de médio e longo prazo;
- elaboração, para todas as regiões de Plano Mestre, Plano de Desenvolvimento e Zoneamento e Plano Geral de Outorgas de serviços públicos, integrados com planejamento estadual e municipal, definindo cenários de curto, médio e longo prazo;
- vinculação das ações dos órgãos setoriais para a implantação de infraestruturas públicas à observância do Planejamento territorial;

- desenvolvimento de padrões de zoneamento ambiental que orientarão o licenciamento de cada área, determinando as condicionantes para a implantação ou ampliação de infraestruturas públicas ou privadas.

VERSÃO PRELIMINAR

EIXO V - EXPERIMENTALISMO NA PROVISÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

DESAFIOS

Um dos caminhos mais curtos para romper a lógica incremental de programas governamentais obsoletos na prestação de serviços públicos é a inovação social. O cenário de ajuste fiscal macroeconômico propicia o contexto ideal para a exploração de abordagens alternativas a programas governamentais de baixo impacto e não deve ser desperdiçado. Essa alternativa é particularmente viável por meio de parcerias com a sociedade civil, por meio de canais de fomento e incentivo à inovação e ao empreendedorismo social.

A inovação também precisa ser viabilizada nos órgãos e entidades da administração pública que, ao contrário da sociedade civil, depende diretamente de inovação legislativa para inovar na prestação de serviços. A inovação no setor público ocorre, hoje, segundo uma lógica perversa implícita na descentralização dos seus custos entre Estados e Municípios. Entidades subnacionais arcam, de maneira independente, com os custos do desenvolvimento de soluções para problemas similares, o que limita sua capacidade de atuação e o potencial das soluções desenvolvidas.

É preciso também criar os instrumentos que permitam que essa inovação ocorra para além dos ajustes incrementais e marginais que se dão no nível infralegal. A Federação brasileira não possui hoje caminhos jurídicos que permitam a inovação estrutural e institucional. Tampouco, existe mecanismo de reincorporação, a nível federal, de práticas exitosas de inovação e experimentação legislativa.

Outro impasse à inovação no setor público brasileiro é a estrutura orçamentária e institucional das políticas públicas. O Brasil hoje apresenta uma série de programas de caráter federalizado, mas de execução descentralizada. Essa rigidez vai de encontro à própria essência experimental da estrutura federativa nacional. Esse cenário de rigidez no uso de recursos mina qualquer possibilidade de experimentação.

SOLUÇÃO

A oferta de serviços públicos deve ser pautada pelo atendimento às demandas da população e pela adequação à sua natureza dinâmica. Isso exige que o Estado tenha um desenho institucional adaptativo e aberto à inovação. É preciso um esforço consciente de eliminação das barreiras à inovação e da construção de canais de fomento à inovação institucional.

Um desses caminhos é a criação de um Laboratório de Governo, permitindo ganhos de escala e a expansão da fronteira do possível no desenvolvimento de soluções para a gestão pública. Além de promover concentração dos custos do desenvolvimento de soluções de benefício difuso, a perspectiva comparada e a capacidade de coordenação amplificam o potencial de inovações para o setor público.

Outro caminho se dá pelo fomento à inovação legislativa e administrativa por meio da construção de caminhos jurídicos específicos para a inovação. Um Estado experimentalista e inovador precisa estabelecer procedimentos e garantir a segurança jurídica para que a inovação ocorra no setor público e seja posteriormente reaproveitada de maneira sistêmica pelos entes da Federação.

Finalmente, cumpre desenhar arranjos institucionais que incorporem a inovação social à agenda pública. É necessário construir ecossistemas, institucionalmente diversos e multisetoriais, de inovação social que articulem empreendedores, redes de fomento, organizações sociais e políticas públicas.

PROPOSTAS

Proposta 5.1 – Fundo de Inovação Social

- estruturação um fundo de fomento à inovação social;
- apoio a empreendedores sociais e organizações do terceiro setor;
- fomento a projetos que contribuam com soluções inovadoras para problemas sociais cuja resposta pública é insuficiente;
- estabelecimento de canal institucional de deslocamento de programas obsoletos e ineficientes do governo.

Proposta 5.2 – Programa de Práticas Inovadoras na Gestão Pública

- criação de canal jurídico próprio para a inovação legislativa e administrativa;
- garantia à sociedade e segurança jurídica ao gestor na busca de melhores arranjos para a prestação de serviços públicos;
- estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação de iniciativas de inovação institucional;
- previsão da incorporação de práticas exitosas na legislação federal.

Proposta 5.3 – Laboratório de governo

- concentração dos custos do desenvolvimento de soluções de benefício difuso;
- construção de canal de empoderamento da inovação na periferia administrativa;
- instância de coordenação transfederativa de inovações de alto impacto.

Proposta 5.4 – Linha de financiamento para iniciativas inovadoras

- criação de linha de financiamento para iniciativas inovadoras na gestão pública por estados e municípios;
- estruturação de mecanismo flexível de repasse de recursos para inovação administrativa na prestação de serviços públicos;
- financiamento direto de projetos, independente das restrições habituais à situação fiscal municipal;
- estímulo à formulação de formas inovadoras de organização administrativa e prestação de serviços;
- sedimentação de uma cultura de avaliação e monitoramento na administração pública.

Proposta 5.5 – Qualificação de Universidades como Centros de Excelência

- autorização a universidade de ponta no país operem com maior autonomia gerencial, administrativa, financeira e patrimonial;
- flexibilização da gestão para competir, produzir, contratar e atrair talentos a nível global;
- adequação das universidades aos requisitos de competitividade global.

Proposta 5.6 – Reorientação das parcerias com Organizações Sociais

- implementação de melhorias na forma de colaboração das organizações sociais;
- possibilidade de colaboração dessas organizações desde a etapa de organização dos serviços públicos.
- definição dos parâmetros de desempenho e qualidade dos serviços, em níveis necessariamente maiores se comparados à prestação direta.

Proposta 5.7 – Ampliação da permissão de exploração econômica de bens públicos

- aperfeiçoamento da exploração comercial de bens públicos sem destinação específica;
- institucionalização da exploração de bens públicos como fonte alternativa de financiamento de infraestruturas ou serviços públicos;
- formação de fundo para alocação dos recursos provenientes da exploração de bens públicos, a fim de destiná-los ao financiamento de serviços públicos sociais.

Proposta 5.8 – Apoio à organização comunitária de serviços públicos

- simplificação jurídica dos canais de institucionalização de organizações comunitárias de prestação de serviços de caráter público;
- criação de status jurídico diferenciado e simplificado para organizações comunitárias;
- estabelecimento de condições para o reconhecimento da legitimidade da organização e do provimento de serviços públicos por meio de organizações comunitárias em áreas de assentamento precário, com sugestão de regras de convivência ou de transição para os serviços públicos estatais;
- incentivos para a organização comunitária de serviços públicos.

Proposta 5.9 – Programa Nacional de Pilotos

- criação de incentivos a iniciativas inovadoras por meio da institucionalização de pilotos em áreas críticas da administração;
- institucionalização de testes randomizados na prestação de serviços públicos;

- qualificação da forma, regras e procedimentos de programas piloto na administração pública, de modo a garantir adequado monitoramento, avaliação e aproveitamento de iniciativas exitosas;
- integração interministerial e transfederativa para inovações alto impacto no serviço público;
- iniciativas integradas de desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação para o setor público.

Proposta 5.10 – Ampliação da manifestação de interesse da iniciativa privada

- regulamentação do procedimento de manifestação de interesse para apresentação de alternativas de concepção de programas de governo ou modelagens de contratações públicas ou serviços públicos, nos moldes do procedimento de manifestação de interesse previsto no âmbito das concessões e parcerias público-privadas;
- estruturação de plataforma na rede mundial de computadores para permitir o diálogo e a colaboração constante da iniciativa privada na concepção de programas de governo ou modelagens de contratações públicas ou serviços públicos;
- aprimoramento das regras aplicáveis aos procedimentos de manifestação de interesse, para criar estímulos à participação colaborativa da iniciativa privada na gestão pública.

Proposta 5.11 – Excepcionar limitação de percentual da Receita Corrente Líquida para contratações de PPP na área de Saúde Básica (Municipal)

- não aplicação da limitação prevista no art. 28 da Lei nº 11.079/2004 para contratação de PPPs na área de saúde pelos Municípios;
- os gastos com saúde muitas vezes oneram os Municípios em patamar muito acima do mínimo constitucional de 15%, chegando em alguns casos a superar a casa dos 30% do orçamento;
- o limitador de 5% da RCL para contratação de PPP quase sempre impede a adoção desta alternativa pelos Municípios brasileiros. Porém, como a PPP na área de saúde não representa um aumento da despesa pública, e sim a mera alteração da destinação da despesa obrigatória (FMS), o que viabilizaria a não aplicação da limitação prevista no art. 28 da Lei nº 11.079/2004 para contratação de PPPs na área de saúde pelos Municípios.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS