

GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS

Plano de Gestão
do Governo Lula

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão

GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS

Plano de Gestão do Governo Lula

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente da República
José Alencar Gomes da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
Guido Mantega

Secretário Executivo
Nelson Machado

Secretário-Executivo Adjunto
Élvio Lima Gaspar

Secretário de Gestão
Humberto Falcão Martins

Secretária-Adjunta
Maria Izabel Augusta Figueiredo Mota de Almeida

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO

GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS

Plano de Gestão
do Governo Lula

BRASÍLIA
2003

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO**

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR

CEP: 70.040-906 – Brasília – DF

FONES: (61) 429-4905

FAX: (61) 429-4917

E-MAIL: seges-gab-sec@planejamento.gov.br

Coordenador do Projeto Gestão Pública para um Brasil de Todos

Paulo Daniel Barreto Lima

Equipe Técnica

Andrey Vilas Boas de Freitas

Adriano Pinto Pereira

Gustavo Pereira Angelim

Letícia Schwarz

Lúcia Mussnich Barreto

Luciano Rodrigues Maia Pinto

Nivia Leichtveis Carapeba

Sylvio Kelsen Coelho

É permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte.

NORMALIZAÇÃO: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003.

30 p.

1. Administração pública 2. Gestão administrativa I. Título

CDU 35

Sumário

Apresentação	07
1 - Gestão Pública para o Desenvolvimento com Inclusão Social	09
2 - Uma Nova Geração de Transformações da Gestão Pública	12
3 - Uma Agenda Positiva	14
3.1) Modelo de Gestão do PPA	14
3.2) Instrumentos de Gestão	15
3.3) Estruturação da Administração Pública Federal	15
4 - Construção do Plano de Gestão Pública	18
5 - Articulação das Três Redes na formulação do Plano	21
6 - Ações Previstas	22
7 - Comentários Finais	24
Anexo - Concepção de Transformações na Administração Pública	25

Apresentação

O tema Gestão Pública ultrapassou a área acadêmica. A sociedade organizada reconhece que tanto os desafios contextuais quanto as condições de funcionamento dos Estados — principalmente aqueles em desenvolvimento —, exigem ações no sentido de se buscar seu fortalecimento institucional.

No Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro-institucionais que afetarão o papel do Estado. Estas, por sua vez, exigirão significativas transformações nas instituições públicas, em especial as do Poder Executivo Federal.

O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública.

Esse texto não traz uma discussão dogmática sobre o tamanho do Estado ou sobre definições das funções estatais, questões que cada sociedade deve equacionar em função de uma série de condicionantes.

O processo institucional de diferenciação e complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental.

O debate que aqui se propõe, ainda que fundamentado nestes balizamentos macro-institucionais, é em torno da qualidade do Estado — e da qualidade e produtividade do gasto público —, na perspectiva micro-institucional do processo de modelagem e fortalecimento das instituições que compõem o Estado, para incrementar seu desempenho em benefício do cidadão.

Esse quadro desafiador requer uma estratégia de transformação da gestão pública, concebida e implementada de forma consensuada, com vistas à construção de um novo perfil de Estado.

Esse texto conceitua e delineia a operacionalização de tal estratégia, fundamentada nos seguintes pontos:

- O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu a implementar um modelo de desenvolvimento eqüitativo e com inclusão social;
- Este compromisso se materializa no Plano Plurianual – PPA 2004-2007;
- O novo modelo de desenvolvimento exige um Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social e fiscalmente sustentável, a partir das reformas que a sociedade apoiar;
- A construção deste Estado requer esforços sistemáticos de transformação da gestão pública, objeto de um plano de gestão pública; e
- Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede.

A implementação de um plano de gestão pública referenciado nesta nova abordagem fortalece o Estado na medida em que reduz o déficit institucional — ausência do Estado onde este deveria estar atuando —, promovendo-se a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa.

Nas organizações do Poder Executivo Federal, o Plano de Gestão Pública deverá contemplar, no médio e longo prazos, a redefinição das estratégias, a recomposição da força de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados.

Inclui ainda a construção de um novo padrão de relacionamento entre o governo e as empresas estatais, no qual fiquem definidos os marcos da gestão empresarial e da gestão voltada ao interesse público.

Estes balizamentos apontam para uma nova geração de transformações da gestão pública, cujo propósito é a revitalização do Estado, aportando soluções para questões mal resolvidas ou não abordadas nas iniciativas anteriores.

O que o novo governo propõe é uma **GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS**.

1

Gestão Pública para o Desenvolvimento com Inclusão Social

O Plano Plurianual 2004-2007 é a tradução, em Programas, do compromisso do Governo de vencer a fome e a miséria, construir uma sociedade dinâmica e moderna, gerar empregos e riqueza e estabelecer justiça social. O PPA constituirá um projeto de Brasil alinhado com os ideais de eqüidade e dinamismo, exigindo do Estado um novo perfil de atuação, que transforme esse compromisso em realidade.

Significativas transformações na gestão pública serão necessárias para que se reduza o **déficit institucional** e seja ampliada a **governança**, alcançando-se mais **eficiência, transparência, participação** e um **alto nível ético**.

A incapacidade do Estado em assegurar os direitos civis e sociais básicos tem, como consequência, a marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira. O déficit institucional é resultado de um processo histórico de construção nacional, que produziu um Estado incompleto, cujas lacunas vão sendo progressivamente preenchidas pelo “não-Estado” — desde o crime organizado, que afronta a cidadania, ao mercado, que ignora a eqüidade.

O déficit institucional se manifesta tanto na amplitude do atendimento dado pelas instituições públicas, quanto na qualidade desse atendimento. Demandas identificadas nos programas do PPA expressam a incapacidade do Estado em cumprir as funções definidas no quadro legal. A superação do déficit impõe um novo perfil de atuação do Estado que fortaleça, nas instituições públicas, o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados.

Aumentar a **governança** é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada. Para isto, são necessários o fortalecimento da inteligência estratégica governamental e a adoção de novas práticas de interlocução e participação. Em especial, a reativação da função planejamento, conforme expressa no PPA 2004-2007, demanda estas competências.

No que tange à implementação, trata-se de proporcionar meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados.

Isto requer:

- O ajuste das estratégias, mediante a redefinição de suas missões, de seus objetivos e de suas metas;
- O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- A adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições;
- A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos;
- O aprimoramento do atendimento ao cidadão, mediante simplificação de processos, eliminação de exigências e controles desnecessários e facilitação do acesso aos serviços públicos;
- A adequação dos quadros funcionais, reestruturando carreiras e quadros de cargos, remunerando-os em níveis compatíveis com as responsabilidades e competências exigidas;
- O aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento, mediante, principalmente, capacitação intensiva e permanente de servidores e dirigentes;
- Uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização; e
- O aprimoramento de sistemas de informações, que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços e da agilidade decisória.

A **eficiência** é fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em função da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado. Eficiência é um princípio claramente republicano, que busca um melhor aproveitamento dos recursos dos cidadãos em seu próprio benefício. A perspectiva da eficiência deve estar balizada em informações confiáveis sobre os custos que permitam uma avaliação correta sobre os gastos. Isto evitaria o simples corte linear de despesas que leva, usualmente, ao aumento do custo relativo e à ineficácia.

Transparéncia e participação são princípios basilares da gestão democrática que permitem aos cidadãos se informarem sobre a agenda proposta pelo governo e, por meio dos canais adequados, participarem das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares.

Pretende-se a migração de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional.

Esta desafiadora tarefa de adequação entre estratégias — PPA — e organizações requer ações concertadas e transversais que se traduzem no Plano de Gestão.

2 Uma Nova Geração de Transformações da Gestão Pública

A experiência e o aprendizado históricos de transformação da administração pública (vide Anexo) indicam que a construção de um modelo de gestão pública voltado ao desenvolvimento com inclusão social deve pautar-se nos seguintes princípios ou premissas orientadoras:

- O Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- O cidadão como beneficiário principal. Trata-se de considerá-lo membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, ampliando-se a consciência cidadã, recriando-se a solidariedade e definindo-se critérios de justiça social; o cidadão não é um mero consumidor de bens ou serviços públicos;
- O Plano de Gestão Pública como uma definição de Governo, supraministerial, independentemente da origem das proposições iniciais, das modificações, das exclusões e das inclusões incorporadas durante o processo de discussão. A proposta de gestão pública deve ser construída coletivamente, sendo o Presidente da República o seu empreendedor máximo;
- Integração do Plano de Gestão Pública às demais políticas de Governo. Com o endosso do Presidente da República, o Plano adquire poder de integração de políticas. Será um instrumento de geração de resultados, flexível para permitir soluções específicas para as diversas áreas da ação governamental, ao mesmo tempo em que impede a fragmentação e a coexistência de políticas, projetos, e programas concorrentes e/ou contraditórios;
- Envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores envolvidos são fundamentais. A definição de estratégias de intervenção ou indução de processos de mudança deve ser baseada na adesão das organizações e setores, na capacitação e na motivação intensivas, além da troca constante de informações. Superam-se, assim, as transformações

baseadas predominantemente no caráter legalista e coercitivo, em favor de uma abordagem que resgate a formulação de políticas de gestão baseadas em incentivos institucionais e pessoais;

- Problemas em busca de soluções. O Plano de Gestão Pública será formulado a partir de diagnóstico abrangente e sistemático, que identifique problemas e suas causas e não apenas seus sintomas. Abrangente, para permitir a identificação de problemas sistêmicos e transversais; e contínuo, para dotar de maior racionalidade as decisões estratégicas sobre objetivos e ações; e
- Pluralismo de instrumentos, ferramentas e metodologias. A escolha será feita em função dos problemas identificados no diagnóstico ao invés da adoção, *a priori*, de modismos gerenciais que possam induzir à transplantação acrítica de idéias e soluções.

3 Uma Agenda Positiva

O Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos é uma agenda positiva de transformações da gestão pública que visa a fortalecer o Estado para o exercício de um papel mais ativo da geração de desenvolvimento com inclusão social.

Busca-se dotar o arranjo organizacional do Poder Executivo de reais condições de formulação e alcance de resultados, por meio de ações em três frentes de atuação, paralelas, integradas e complementares, ilustradas na figura abaixo.



3.1) Modelo de Gestão do PPA

As ações do Plano de Gestão Pública estarão voltadas à implementação e redefinição dos programas — quando da revisão do PPA —, tendo como objeto, principalmente:

- a definição do papel do gerente do programa e suas intersecções com os quadros dirigentes;

- a integração em rede entre programas, organizações e processos de trabalho relativos aos mesmos;
- o dimensionamento e a alocação de recursos necessários à geração dos resultados previstos pelos programas; e
- o monitoramento e a avaliação de resultados.

3.2) Instrumentos de Gestão

Serão considerados tanto instrumentos consagrados pelas experiências públicas e privadas, nacionais e internacionais, quanto soluções desenvolvidas para problemas de gestão específicos.

As escolhas priorizarão os problemas que se referem principalmente:

- à integração interorganizacional, mediante a formação de redes para tratamento de questões transversais, intergovernamentais e com segmentos da sociedade civil;
- à coordenação governamental;
- à otimização de recursos;
- à interlocução e à negociação; e
- à contratualização de resultados.

3.3) Estruturação da Administração Pública Federal

Serão realizadas intervenções no curto e no longo prazos, no sentido de se proceder:

- à recomposição da força de trabalho do setor público, segundo as necessidades e requisitos identificados, além do redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos;
- ao realinhamento de salários, de carreiras, posições e condições gerenciais da burocracia;
- à definição de requisitos e modalidades de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores;
- à promoção da saúde ocupacional e melhoria da qualidade de vida;
- ao redesenho de estruturas e processos de trabalho, mediante, inclusive, adoção de novas concepções institucionais, e o consequente redimensionamento de recursos orçamentários, logísticos e de tecnologias da informação, de forma intensiva e em bases confiáveis;

- à integração entre planejamento e orçamento, tanto no que se refere à elaboração quanto à execução e avaliação orçamentária;
- à redefinição de marcos regulatórios e à consequente redefinição do papel das agências reguladoras;
- ao aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas;
- à simplificação administrativa, reduzindo-se os requisitos de formalidades processuais e tornando as decisões mais ágeis e próximas dos interessados;
- à definição de indicadores objetivos de desempenho organizacional, que permitam uma contratualização efetiva de resultados e a avaliação do custo-benefício, dotando o processo orçamentário de mais racionalidade;
- ao estabelecimento de formas de interlocução, participação e atendimento ao cidadão, que o informe a respeito de seus interesses legítimos e proporcione uma prestação de serviços condizente com altos padrões de qualidade; e
- ao estabelecimento de altos padrões de conduta ética e de transparência no trato de questões públicas.

Estas três frentes de atuação se aplicam, em diferentes extensões, às empresas estatais, na medida em que urge integrá-las ao projeto de desenvolvimento do País. Partindo de um diagnóstico que contemple mais do que os aspectos econômico e financeiro, as empresas serão avaliadas segundo critérios de desempenho que considerem tanto o interesse empresarial quanto o interesse público. Poderão ser propostos incentivos como a concessão de maior autonomia decisória às empresas que demonstrem melhor desempenho.

O Plano de Gestão Pública estará contido no **Livro Verde** - Modelo de Gestão do PPA e no **Livro Branco** - Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos. Estes livros propositivos serão agendas detalhadas que abordarão os três domínios de ações transformadoras em diferentes proporções.

Livro Verde - Modelo de Gestão do PPA - definição do modelo na perspectiva do curto e médio prazos, abordando também alguns instrumentos de gestão e indicando questões estruturantes conexas.

Livro Branco - Gestão Pública para um Brasil de Todos - complementarmente, abordará questões estruturantes nas perspectivas de curto e longo prazos, assim como instrumentos de gestão correlatos e desdobramentos no modelo de gestão do PPA. Seu lançamento será precedido pela 1ª Conferência Nacional da Gestão Pública, evento de âmbito nacional, a ser realizado em Brasília, focado nas questões estruturais relacionadas à gestão pública.

As soluções, instrumentos e incentivos contidos nos **LIVROS VERDE e BRANCO**, além da aplicação no âmbito do Poder Executivo Federal, poderão servir de documento de referência, propositivo e inspirador para demais Poderes e esferas federativas.

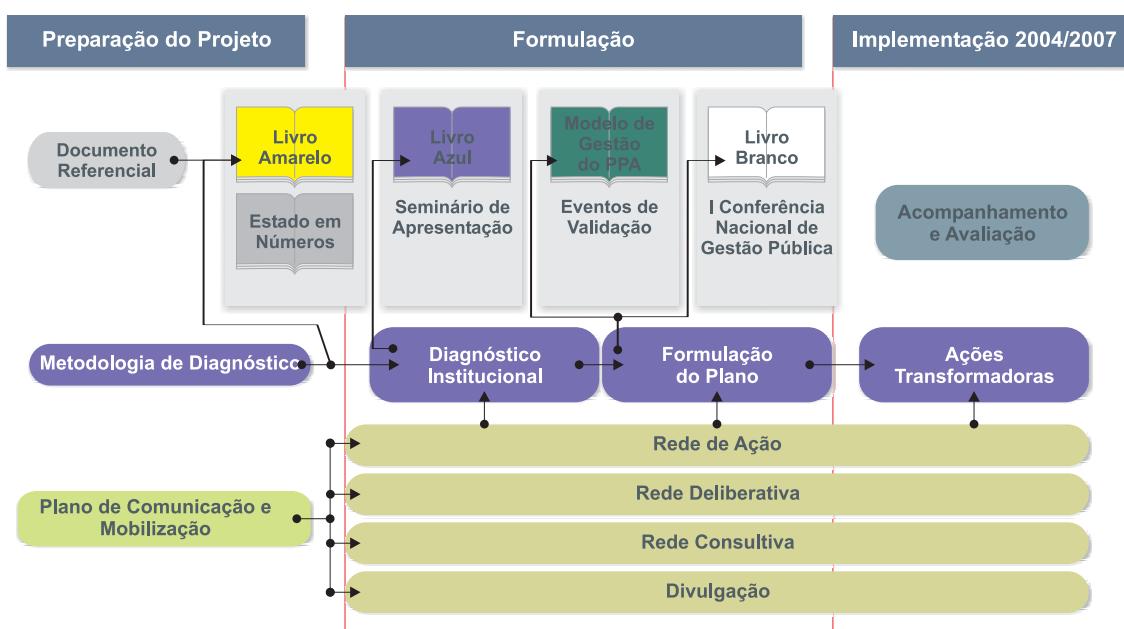
Ademais, muitas proposições exigirão o aperfeiçoamento do quadro legal, tais como a edição da Lei Orgânica da Administração Pública, da Lei de Simplificação Administrativa e da Lei de Diretrizes de Cargos e Carreiras.

4 Construção do Plano de Gestão Pública

O Plano será construído de forma participativa e transparente, com amplo processo de debate, envolvendo as organizações e setores no âmbito do governo federal e os grupos interessados da sociedade civil.

A identificação prévia dos reais problemas e dificuldades da Administração Pública Federal se dará mediante um diagnóstico institucional abrangente.

A figura abaixo ilustra o processo de construção do **Plano de Gestão Pública**:



A publicação **“O Estado Brasileiro em Números”** constituirá um pré-diagnóstico quantitativo da Administração Pública Federal a partir da coleta e análise de dados disponíveis nos sistemas corporativos e no sistema nacional de estatística.

O **Livro Amarelo** - Metodologia do Diagnóstico Institucional deverá contemplar três núcleos de questões:

1. Identificação das áreas que o Estado deveria atingir e não o faz e também daquelas em que o Estado atua, mas não de forma eficiente;

2. Identificação, nas organizações governamentais e setores, de lacunas na atuação e nas estruturas e insuficiência dos recursos e da força de trabalho; sobreposições e problemas de gestão, especialmente os que reduzem a eficiência na utilização de recursos destinados a ações e programas ; e
3. Identificação das barreiras que afetam a transparência, a participação e a ética.

A execução do diagnóstico será, necessariamente, participativa, para que os agentes públicos, vendo-se nos problemas, comprometam-se com as soluções.

Sua elaboração envolve:

- Especificação das questões e dados necessários e identificação de fontes de dados nos sistemas corporativos de governo;
- Atividades de pesquisa com vistas ao aprofundamento do pré-diagnóstico quantitativo; levantamento de informações para apoiar e complementar o diagnóstico; coleta de dados nas organizações; informações opinativas e qualitativas;
- Definição do universo de trabalho: organizações e setores; definição das políticas; definição da abordagem no que se refere ao PPA, entre outros aspectos;
- Elaboração dos instrumentos de coleta de dados: desenho de formulários/ questionários; modelagem de entrevistas/reuniões e oficinas de coleta;
- Definição das metodologias de tratamento de dados; e
- Definição de formas de análise dos dados.

Esta análise de organizações, setores e/ou políticas propiciará a escolha de abordagens e a alocação de recursos mais adequada para a solução de problemas gerais e específicos.

A participação dos diversos atores no processo de construção e implementação do Plano de Gestão Pública é essencial.

Três redes principais darão suporte ao projeto: a **Rede Deliberativa**, a **Rede de Ação** e a **Rede Consultiva**.

- **Rede Deliberativa** - instância governamental, formada a partir do Conselho de Governo, responsável pela supervisão da elaboração do Plano e pelas deliberações finais no seu âmbito. Esta rede tem três níveis deliberativos:

No âmbito do Conselho de Governo - Câmara de Políticas de Gestão Pública, composta por Ministros, é a instância política de deliberação, negociação, irradiação e legitimação do Plano;

No âmbito da Câmara de Políticas de Gestão Pública - Comitê de Políticas de Gestão Pública, instância de coordenação política do Plano. Formado por Secretários-Executivos, dará suporte à Câmara de Políticas de Gestão Pública na coordenação, orientação, negociação, irradiação e legitimação do Plano; e

No âmbito do Comitê de Políticas de Gestão Pública - Grupo Executivo do Plano de Gestão Pública do Governo Federal, com a função de acompanhar e supervisionar a elaboração do Plano de Gestão. Será composto pelos secretários das Secretarias de Gestão - SEGES, que o coordenará, de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI, de Recursos Humanos - SRH, de Orçamento Federal - SOF, de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, todas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP; pelos presidentes da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; pelo Subchefe de Coordenação de Ação Governamental/Casa Civil/ Presidência da República e por representantes da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica/Presidência da República, Secretaria-Geral/ Presidência da República e Assessoria do Presidente da República.

- **Rede de Ação das Políticas de Gestão Pública** - instância direcionada às organizações implementadoras e beneficiárias das políticas de gestão, composta por representantes das organizações da Administração Pública Federal. É uma plataforma de atuação, envolvimento, participação e mobilização, em torno do desenvolvimento e implementação do projeto, a partir dos dirigentes dos órgãos e instituições implementadoras e beneficiários das políticas de gestão pública no âmbito da Administração Pública Federal. A rede será também uma plataforma de gestão do conhecimento em gestão pública, com ênfase para a apresentação e disseminação de práticas e resultados. Terá participação direta na realização do diagnóstico institucional.
- **Rede Consultiva do Plano de Gestão Pública** - instância de participação ampliada, aberta à sociedade. É uma instância fornecedora de insumos, avaliativa e irradidora do Plano, formada por grupos de interlocução com a sociedade, procurando agrregar atores e interessados em torno do projeto. Os grupos serão formados por integrantes do governo, servidores públicos, partidos políticos, representantes de outros Poderes —membros do Congresso Nacional e do TCU, entre outros—, representantes da sociedade civil, da mídia, da academia, de organismos internacionais, de estados e municípios, entre outros interessados. Os principais canais de comunicação com a sociedade serão estabelecidos por meio de um portal na internet, grupos de discussão e eventos abertos, tais como seminários e oficinas de trabalho.

5 Articulação das Três Redes na Formulação do Plano



6 Ações Previstas

- Elaboração do Documento Referencial “**GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS**”.
- Elaboração da estratégia de ação para implementação do Plano.
- Apresentação e debate do Documento Referencial no âmbito do Governo.
- Definição da estratégia de comunicação/divulgação do Plano: identidade visual, portal na internet, linha editorial, formas e meios de divulgação, dentre outras ações.
- Elaboração d’O Estado Brasileiro em Números, pré-diagnóstico quantitativo da Administração Pública Federal a partir da coleta e análise de dados disponíveis nos sistemas corporativos e no sistema nacional de estatística.
- **LANÇAMENTO OFICIAL DO PROJETO DO PLANO DE GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS.**
 - Lançamento do Livro Amarelo - Metodologia do Diagnóstico Institucional.
- Lançamento d’O Estado Brasileiro em Números.
- Criação das três instâncias da Rede de Deliberação do Plano.
- Conclusão do diagnóstico institucional - análise dos dados coletados, elaboração, sistematização, organização e validação dos relatórios.
- Elaboração do **Livro Azul** - Relatório de Diagnóstico da Administração Pública Federal.
- Lançamento do **Livro Azul** em evento aberto e realização de seminário para apresentação e discussão dos seus resultados.
- Início da elaboração do **Livro Verde** - Modelo de Gestão do PPA.
- Início da elaboração da proposta do Plano de Gestão Pública, a partir dos resultados do diagnóstico institucional.

- Conclusão do **Livro Verde** - Modelo de Gestão do PPA
- Validação, no âmbito do governo e da sociedade, do **Livro Verde** - Modelo de Gestão do PPA.
- Início da elaboração do **Livro Branco** - Plano de Gestão Pública.
- 1^a Conferência Nacional da Gestão Pública.
- Lançamento do **Livro Branco** - Plano de Gestão Pública.

7

Comentários Finais

O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos deve constituir uma proposta ousada de revitalização da Administração Pública Federal.

Primeiramente, porque será o resultado de um processo singular, participativo, abrangente e metodologicamente adequado — estruturado em torno de problemas. Trata-se de um processo de alta complexidade logística — mobiliza e envolve mais de duas mil pessoas, entre agentes públicos e da sociedade, e mais de 300 organizações públicas — e política, na medida em que busca a formação estruturada de consenso sobre temas de alta sensibilidade e importância para a implementação de um projeto de governo.

Além de institucionalizar o processo que se propõe, de construção do Plano, outro grande desafio envolve esta tarefa nada trivial: que este Plano, uma vez em implementação, seja um elemento vital de institucionalização do amplo e contínuo processo de desenvolvimento institucional do Estado.

Fundamentalmente, o Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos conterá uma visão de futuro e uma estratégia de implementação de uma burocracia ideal, voltada a instrumentalizar um Estado promotor do desenvolvimento e da justiça social. Nesse sentido, um dos principais significados do Plano é o rompimento com visões fatalistas que colocam a construção de um novo Estado na lista das utopias não realizáveis.

O Plano deve ser uma demonstração clara de que as condições econômicas alcançadas permitem, do ponto de vista macro-econômico e fiscal, a construção e manutenção de uma burocracia profissional de padrão equivalente à dos países do 1º mundo; de que a consolidação da democracia permite, do ponto de vista da transparência e dos controles social e das instituições políticas, condições ímpares na nossa história para se vencer o patrimonialismo; de que a existência de massa crítica na burocracia governamental e a disponibilidade de tecnologia de gestão são condições mínimas necessárias, embora não suficientes, para promover a arrancada de um processo de revitalização do Estado.

Em síntese, a construção de uma burocracia governamental condizente com os anseios da sociedade brasileira é possível.

E o Plano de Gestão Pública constitui um instrumento importante para enfrentar, com êxito, o maior desafio do Governo: **A CONSTRUÇÃO DE UM BRASIL PARA TODOS.**

ANEXO

Concepções de Transformações na Administração Pública

O quadro a seguir apresenta concepções anteriores de transformações na administração pública —reforma administrativa, modernização administrativa e reforma do Estado— e as compara à concepção da revitalização do Estado que ora se propõe.

Concepção	Exemplo	Orientação	Processo
Reforma Administrativa	• DASP	<ul style="list-style-type: none"> O problema está nos meios (a burocracia é necessária) Princípios: centralização e padronização 	<ul style="list-style-type: none"> Soluções (a burocracia ortodoxa) em busca de problemas (burocracia patrimonial) Projeto Mauricio Nabuco implementado reforma autoritária
Modernização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Administração Paralela (Governo JK) Administração para o Desenvolvimento (Regime Militar) 	<ul style="list-style-type: none"> O problema está na adequação entre meios e fins: é necessário uma burocracia flexibilizada para os fins de desenvolvimento (Plano de Metas e Planos Nacionais de Desenvolvimento, respectivamente) Princípios: descentralização e flexibilização 	<ul style="list-style-type: none"> Problemas (rigidez e incapacidade) em busca de soluções (grupos executivos e Decreto Lei 200, respectivamente) Elabora-se diagnóstico (Comissão de Simplificação Burocrática - COSB; e Comissão Amaral Peixoto, respectivamente); proposições legais; e implementa-se mediante forte liderança top-down (grupos executivos) ou de forma autoritária (DL 200)
Reforma do Estado	• Governos FHC	<ul style="list-style-type: none"> O Estado como problema (a crise do Estado e da administração burocrática segundo a visão neoinstitucionalista econômica) Construção do Estado regulador Descolamento entre planejamento e gestão: um plano de adequação do estado (Plano Diretor) não atrelado a metas de desenvolvimento; e um plano de desenvolvimento (PPA 2000-2003) sem um modelo de adequação do Estado para sua implementação Orientação dominante do ajuste fiscal obstrui tanto o Plano Diretor quanto o PPA Princípios: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social 	<ul style="list-style-type: none"> Soluções (nova gestão pública; "administração gerencial") em busca de problemas (a "administração burocrática") Elaboram-se planos (PD, PPA) com baixo envolvimento e participação dos atores envolvidos, o que gera baixo grau de implementação as políticas de gestão se fragmentam e a orientação do ajuste fiscal prevalece
Revitalização do Estado	• O Plano de Gestão Pública do Governo Lula	<ul style="list-style-type: none"> O Estado como solução: papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento A Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo Princípios: redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação, transparência e ética 	<ul style="list-style-type: none"> Problemas (diagnóstico institucional da APF) em busca de soluções (um plano de gestão pública) O Plano de Gestão como uma agenda positiva: implementação do PPA, inovações gerenciais e equacionamento de problemas estruturais da administração federal Elabora-se um diagnóstico participativo; debatem-se os problemas; elabora-se um plano coletivo de governo; constrói-se uma rede de implementação com ampla sustentação

Uma primeira onda de transformações sistemáticas na gestão pública lançou o conceito de **reforma administrativa**, termo ainda amplamente utilizado, que não expõe sua origem instrumental e autoritária.

O exemplo maior de reforma administrativa foi o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, estratégia concebida e implementada sob a égide do regime do Estado Novo.

Instrumental, porque não considera as finalidades em questão. Presume que a adequação de arranjos organizacionais se estabelece segundo princípios universais de organização —centralização e padronização, princípios da “administração progressivista” —, transplantados para o caso brasileiro. E mais, além de independer das finalidades, não contempla sua formulação —o aprendizado estratégico. Esse padrão ortodoxo de burocracia fundado na impessoalidade, no mérito e no universalismo de procedimentos seria o antídoto à administração patrimonialista —baseada no clientelismo, no empreguismo e no casuísmo.

Autoritária porque, implementada em regime ditatorial, o foi de forma impositiva e tecnocrática, de cima pra baixo, o que conduziu à exorbitância das ações do DASP e à sua decadência.

Uma segunda onda se baseou na **modernização administrativa**, que se diferencia da anterior porque prescreve a adequação do aparato estatal aos projetos específicos de desenvolvimento. Procura, assim, harmonizar meios —os arranjos organizacionais— e fins —os objetivos de desenvolvimento—, devendo-se buscar arranjos diferenciados —flexibilidade e descentralização— para finalidades igualmente diferentes.

Os casos exemplares desta modalidade de transformação da gestão pública são:

- a “administração paralela” da era JK - grupos ou comitês executivos para implementar o Plano de Metas; e
- a “administração para o desenvolvimento” do regime militar - crescimento e diferenciação da administração indireta como recursos flexibilizadores para o alcance de resultados de desenvolvimento.

Ambos os casos se basearam em diagnósticos que apontavam como problemas a rigidez e a incapacidade de alcance de resultados da burocracia governamental; o primeiro a partir da Comissão de Simplificação Burocrática - COSB, de 1956; o segundo a partir da Comissão Amaral Peixoto, de 1962.

A implementação da administração paralela se deu de cima para baixo, mediante forte liderança presidencial.

A administração para o desenvolvimento aconteceu de forma tecnocrática, em regime ditatorial.

Ressalta-se, em ambos os casos, a adesão aos respectivos planos: o Plano de Metas, no primeiro caso, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND, no segundo, como vetores orientadores da ação governamental. Embora pragmática, esta estratégia gerou dois principais núcleos de disfunção, só aparentemente

contraditórios: o engolfamento das estruturas paralelas — ágeis e flexíveis — pela burocracia ortodoxa remanescente; e a exorbitância das estruturas paralelas, que escapavam ao controle da política e da burocracia.

Uma terceira onda, inspirada na abordagem da reforma do Estado, surge a partir dos anos 90 como uma resposta à crise do Estado. Este debate se expressa em duas visões:

- inicialmente por teorias neoinstitucionalistas econômicas segundo as quais o Estado é, em princípio, um problema, a ação estatal é estruturalmente ineficiente e inconfiável na geração de bem estar, relativamente à idealização da eficiência do mercado pela economia neoclássica.
- uma outra parte acentua a insuficiência do Estado na promoção de bem estar.

As duas visões preconizam profundas transformações no Estado e na gestão pública.

Na qualidade de movimento e discussão acadêmica e profissional, a proposta da “nova gestão pública”, nas décadas de 80 e 90, mostra-se fortemente imbuída da visão neoinstitucionalista e propõe processos de ajuste nos arranjos organizativos estatais, de sorte a reduzir seu tamanho e aplicar tecnologias gerenciais de ponta adotadas no setor privado.

Na seqüência, a “nova gestão pública” seguiria caminhos diversos. Concepções radicais que previam a drástica redução do Estado e a aplicação maciça de tecnologia gerencial privada no setor público. Exemplos são a Nova Zelândia, a Austrália, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos.

No outro caminho aparecem concepções mais conciliadoras que visavam a construção de uma burocracia governamental não tão rígida, procedural e insulada, isto é, mais flexível, orientada para resultados, focada no cidadão e sujeita a crescente controle social. São os casos da Suécia, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, os dois últimos num revisionismo da fase anterior.

No Brasil, os exemplos mais próximos de implementação de transformações na gestão pública na linha da reforma do Estado foram a reforma gerencial preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o modelo de gestão por resultados proposto pelo PPA 2000-2003, a implementação do aparato regulatório a partir das privatizações e alguns elementos do processo de ajuste fiscal, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal .

Estes quatro conjuntos de iniciativas ocorreram, todavia, de forma fragmentada: o Plano Diretor era instrumental, não estava acoplado a uma estratégia de desenvolvimento; a estratégia de desenvolvimento, o PPA, não previa um modelo de implementação robusto que levasse em conta a complexidade dos arranjos organizacionais e a necessidade de transformá-los; e as agências reguladoras se estabeleceram desconsiderando as duas abordagens.

Fundamentalmente, estas iniciativas têm algumas características em comum:

- foram soluções em busca de problemas não definidos *a priori*, algumas delas condicionantes da estabilidade econômica;
- estabeleceram-se com nenhuma ou limitada participação, o que provocou a rejeição de segmentos vitais à sua implementação; e
- pressupunham que exemplos concretos de implementação legitimariam as concepções.

O resultado é que, à exceção do ajuste fiscal, tais formulações tiveram baixa efetividade, indicando que a democracia exige estratégias mais adequadas e participativas para a transformação da gestão pública.

Estas abordagens ilustram um processo histórico sobre transformações organizacionais no setor público. Há neste processo três dimensões:

A primeira é a dimensão teleológica ou finalística, que representa o espaço do planejamento, no Projeto de País que se esboçou em diferentes momentos do processo recente de construção nacional. É o terreno que vai do sonho, da utopia, até sua forma de realização.

A segunda é a inovação gerencial, espaço das soluções de gestão que visavam instrumentalizar o alcance de resultados. É o terreno do pragmatismo.

A terceira é a construção institucional, o espaço das instituições estatais, políticas e burocráticas, no sentido do processo de sedimentação de regras e estruturas de incentivos que visam a harmonizar o comportamento dos atores internos (políticos e burocratas) e externos (cidadãos, agentes econômicos etc.) aos princípios da democracia para tornar a vida social possível. É o terreno da difícil e intrincada relação entre política e administração, a partir da qual se tece o Estado.

Contrastando-se estas dimensões com as ondas de transformações recentes no setor público brasileiro, algumas constatações emergem. À primeira onda faltou o ingrediente teleológico; forjando-se a construção de uma burocracia procedimental, inovadora para os padrões preponderantes de burocracia patrimonial, mas que servia ao propósito de fornecer o molde institucional sobre o qual se erigiriam as instituições burocráticas. A segunda onda foi pródiga nas dimensões teleológica e inovadora, mas às custas do enfraquecimento das instituições burocráticas basais. A terceira onda centrou-se no terreno do pragmatismo, quer aportando soluções gerenciais inovadoras, quer promovendo o ajuste fiscal, mas sem uma clara vinculação teleológica e sem a centralidade da consolidação das instituições burocráticas basais.

Amalgamar estas dimensões é o que se pretende com o **PLANO GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL PARA TODOS**.

Secretaria de Gestão

Ministério do Planejamento
Orçamento e Gestão



www.gestaopublica.gov.br

www.planejamento.gov.br