



O Estado a serviço da cidadania

I. Antecedentes

Durante as últimas duas décadas, o setor público no Brasil avançou significativamente na construção de um marco legal de responsabilidade fiscal, desenvolvimento de sistemas de informação de apoio à gestão e adoção de novas tecnologias na prestação de serviços.

No nível sub-nacional houve progressos importantes¹. Alguns estados pioneiros elaboraram planos de longo prazo, tem ampliado sistemas de monitoramento e avaliação, tem buscado a gestão por resultados e a associação entre planejamento e orçamento. Há progressos notáveis na área de compras e múltiplas iniciativas no campo da redução de gastos. Observa-se, igualmente, tentativas de incorporar o cidadão na definição e avaliação de políticas públicas, através de processos de planejamento participativos e regionalizados, ouvidorias, portais e consultas públicas. Na gestão do capital humano há esforços bem sucedidos na ampliação do uso de procedimentos meritocráticos, iniciativas que visam melhorar o desempenho dos servidores e um maior cuidado com a sustentabilidade das despesas com pessoal.

Entretanto, é importante assinalar que permanece existindo uma grande assimetria entre os estados, e mesmo naqueles em que os avanços foram consideráveis, verifica-se uma grande fragmentação no uso dos instrumentos e recursos de gestão, que se manifesta em vários níveis (planejamento, orçamento, processos de trabalho, informação, incentivos e gestão de competências). Ao mesmo tempo, continua existindo a brecha entre os órgãos centrais de gestão e as áreas finalísticas, com um conseqüente baixo impacto dessas eventuais melhorias, na prestação dos serviços propriamente dita. Esse “déficit sistêmico de gestão” termina, em grande medida, por inibir a eficácia das políticas públicas, que são hoje largamente inter-governamentais, e vem mantendo elevados os custos de transação na relação dos cidadãos e das empresas com o Governo, os quais comprometem a competitividade nacional e a qualidade de vida da população.

Nesse contexto, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Governo Federal tem coordenado a implementação de alguns programas nacionais de fortalecimento institucional dos Estados brasileiros. No âmbito fazendário, o PNAFE e o PROFISCO contribuíram para a consolidação das administrações tributárias e financeiras sob a coordenação do Ministério da Fazenda. Já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) tem sido um grande parceiro dos governos estaduais, ao liderar importantes iniciativas conjuntas voltadas para a modernização do setor público, por meio do PNAGE e do PROMOEX. Particularmente, o PNAGE, que está em seu último ano de execução, vem apoiando os estados no fortalecimento de suas áreas de planejamento, orçamento, logística, patrimônio e gestão de pessoas.

Agora, em coordenação com o MPOG, os Conselhos Nacionais de Secretários de Estado de Administração (CONSAD) e de Planejamento (CONSEPLAN) desejam iniciar uma nova etapa de ações que consolide os avanços alcançados e apóie o desenvolvimento de capacidade institucional e o alinhamento estratégico nos Estados, na forma de um Programa que contribua para a construção de uma gestão pública mais transparente, colaborativa,

¹ Ver “Avanços e Perspectivas na Gestão Pública dos Estados II”, CONSAD, 2010



voltada a resultados e centrada nas necessidades dos usuários de serviços públicos. Para tanto, os Estados seriam estimulados a compartilhar conhecimento e produtos e a aprofundar o uso de soluções tecnológicas que apoiem a colaboração, a integração e a geração de sinergias.

As lições aprendidas com a implementação dos programas mencionados seria um insumo chave. Nesse sentido, a estruturação do novo Programa deveria assegurar a flexibilidade necessária para que os Estados desenvolvam seus projetos individuais com base em um marco estratégico comum alinhado com as prioridades nacionais identificadas em conjunto com o MPOG. Além disso, os Estados poderiam contratar diretamente operações de crédito para a implementação desses projetos, desonerando a União da assunção de novas dívidas para esse fim.

Cabe também assinalar que esse novo Programa, por sua concepção, contribuiria para que os resultados apoiados pelo PROFISCO, no lado da arrecadação, sejam melhor revertidos em benefícios para a sociedade, no lado da despesa pública.

II Visão Estratégica para o Programa

O Programa proposto pretende consolidar a capacidade institucional dos estados para que o setor público se pautem, de modo sustentável, por padrões de qualidade, eficiência, mérito, transparência e comprometimento com resultados que contribuam para o equilíbrio federativo, o desenvolvimento do País e o fortalecimento da democracia.

Os objetivos estratégicos seriam os da melhoria dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e de gestão da qualidade do gasto, que se traduzam em significativos avanços em resultados para a sociedade, preferencialmente nas áreas da Saúde, Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Social e na competitividade das empresas nacionais. O programa deverá, igualmente, enfatizar ações de articulação dos Estados com o Governo Federal e com os Municípios, para que esses resultados sejam alcançados da maneira mais eficiente possível.

III-Diretrizes sobre as áreas de atuação do Programa

As ações a serem desenvolvidas nos Estados guardariam estreita relação com projetos e iniciativas do Governo Federal, o que potencializaria seu impacto e reforçaria sua sustentabilidade.

O Programa atuaria em três grandes áreas, que se entrecruzam:

- a. Melhoria na Prestação de Serviços Públicos,
- b. Gestão da Qualidade do Gasto e Modernização dos Sistemas de Gestão, e
- c. Gestão do Capital Humano.

Como característica essencial do Programa entende-se que as três áreas são inteiramente interligadas e complementares. Os resultados a serem obtidos em uma delas, deveriam contar com os insumos das outras duas.



A seguir são sugeridos os temas prioritários em que essas áreas poderiam desdobrar-se.

a. Melhoria na Prestação de Serviços Públicos.

- a. Mecanismos de coordenação e integração das políticas públicas: desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos, de forma a diminuir as duplicidades e sobreposições e possibilitar a articulação de esforços e o uso coordenado de recursos com vistas ao alcance dos resultados desejados. Seria fortalecida a capacidade dos governos estaduais em mobilizar, articular e capacitar as redes municipais. As centrais integradas de atendimento e o Registro de Identidade Civil (RIC) são exemplos de iniciativas impulsionadas a nível federal cuja execução depende dos Governos Estaduais.
- b. Revisão do marco legal que regula os procedimentos administrativos e os direitos dos cidadãos; simplificação de trâmites e procedimentos, o uso intensivo de tecnologias de comunicação que viabilizem o acesso à informação, “inversão do ônus da prova”. Revisão de estruturas organizacionais que redundem em maior eficiência organizacional. Revisão de processos dos núcleos operacionais implementadores das políticas públicas. O Governo Federal já avançou no desenvolvimento desse novo marco normativo para a prestação de serviços por meio do Decreto de Desburocratização editado em 2009, cabendo agora aos estados construir seus caminhos aproveitando essa experiência.
- c. Modernização da prestação de serviços públicos, inclusive por meio do uso intensivo de recursos tecnológicos que promovam a redução dos custos de transação dos cidadãos e empresas. A experiência com o E-Ping a nível federal mostra como a utilização de recursos de interoperabilidade entre sistemas abre um grande potencial de facilitação da relação com os usuários e colaboração intergovernamental.
- d. Articulação dos mecanismos de participação cidadã à gestão dos serviços, fortalecendo sua capacidade de transformação e aprimoramento dos mesmos.

b. Gestão da Qualidade do Gasto²

- a. Desenvolver e consolidar os instrumentos de gestão por resultados e gestão de custos; fortalecer a capacidade de monitoramento e avaliação dos programas, políticas e organismos governamentais
- b. Fortalecer, estruturar e modernizar os processos decisórios, incluindo a introdução de sistemas de informação que apoiem - de forma integrada- o ciclo de gestão do gasto público, desde o planejamento até a avaliação e controle.

² Como parte dos esforços para a melhoria da qualidade do gasto público, os Estados deverão participar nas discussões em curso no Congresso Nacional para a modernização do marco legal que regula os processos orçamentário e de planificação.



- c. Criação de marcos institucionais de transparência e acesso à informação. Os Estados deverão ser impactados pela implementação do novo marco legal de acesso à informação proposto pelo Governo Federal ao Congresso Nacional.
- c. Gestão do Capital Humano
 - a. Ajuste das políticas de Gestão de Pessoas e da respectiva legislação de modo a estimular o comprometimento dos servidores, a valorização de seu desempenho e a flexibilização da estabilidade.
 - b. Desenvolvimento e implantação de metodologias e instrumentos para orientar o planejamento da força de trabalho, considerando parâmetros fiscais e projeções de demanda setoriais a médio e longo prazo. Desenvolver a gestão por competências em benefício do aprimoramento dos processos de gestão de pessoal (recrutamento, remuneração, desenvolvimento, etc.).
 - c. Promover maior integração da gestão de pessoas com os instrumentos de planejamento, orçamento, modelagem organizacional e gerenciais.
 - d. Fortalecer a capacidade gerencial em toda a administração pública, especialmente nas áreas finalísticas.
 - e. Promoção das ações que venham equacionar os sérios gravames decorrentes da Previdência do Servidor Público.

Considerando que os Plano Plurianuais dos novos Governos Estaduais vão ser elaborados em 2011, existe uma grande oportunidade para que os projetos individuais dos Estados estejam alinhadas às prioridades estratégicas dos PPAs e que estes se beneficiem dos insumos gerados no processo de construção do novo Programa.

II. Diretrizes propostas para a construção do Programa

- a. Processo coletivo que agregue o Governo Federal, as Secretarias Estaduais e o BID;
- b. Construção conjunta de projetos entre secretarias de Planejamento e/ou Administração/Gestão e secretarias finalísticas, a partir dos seus respectivos planos estratégicos³;
- c. Realização de estudos e constituição de grupos de trabalho para o aprofundamento de temas específicos (áreas temáticas e mecanismo operativo);
- d. Realização de encontros técnicos periódicos para garantir o alinhamento e a integração;
- e. Validação sistemática pelo MPOG e pelos Secretários dos produtos gerados durante a formulação do Programa.

³ o Programa poderia apoiar a elaboração de planos estratégicos nas secretarias finalísticas dos Estados, cujas ações viessem a ser apoiadas pelo Programa.



III. Diretrizes propostas para a Operacionalização

A operacionalização do programa deveria contemplar:

- a. o fortalecimento do papel estratégico do Governo Federal, a ser exercido pelo MPOG, como coordenador do conteúdo técnico, promotor e facilitador da realização do Programa
- b. o compartilhamento e identificação de boas práticas, a serem depositadas em um repositório de boas práticas de gestão
- c. o respeito à heterogeneidade dos estados e a possibilidade de elaboração de projetos individualizados, para os quais seria disponibilizado apoio técnico.
- d. a integração e a colaboração entre os níveis governamentais e entre secretarias-meio e secretarias finalísticas
- e. a criação de uma instância composta pelo MPOG, CONSAD, CONSEPLAN e BID para acompanhamento sistemático, avaliação e orientação estratégica. Tal comitê deverá se reunir ao menos duas vezes ao ano e tornar públicos os resultados do programa.
- f. a existência, em cada Estado, de uma instância semelhante, composta pelos titulares das áreas de Planejamento, Administração/Gestão e as secretarias finalísticas beneficiadas pelo Programa, para acompanhamento do mesmo.
- g. criação de um sistema informatizado para a gestão dos projetos financiados e acompanhamento de resultados de alto nível por meio de indicadores de acesso público.
- h. criação de unidades estaduais de coordenação capacitadas, em que as secretarias meio e finalísticas estejam representadas e existência de redes de responsáveis pelo acompanhamento do Programa.
- i. estabelecimento de prazos-limite de execução dos projetos e possibilidade de remanejamento de recursos não utilizados entre áreas beneficiadas.
- j. criação de um banco nacional de consultores credenciados
- k. acompanhamento de resultados de alto nível por meio de indicadores para acompanhamento público.