

OPORTUNIDADES, DESAFIOS E ELOS PERDIDOS NA REFORMA ADMINISTRATIVA

ENAP

FEV/2020

A ERA DAS GRANDES REFORMAS ACABOU

- 37, 67, 88, 98
- Século XXI: as transformações passaram a ocorrer de forma “desconjuntada” – não no contexto de um plano articulado e compreensivo
- Ainda se pensam reformas administrativas como big bangs, ambiciosos, compreensivos e com impactos profundos e abrangentes no tempo
- O capital político requerido para grandes reformas é muito alto e as condições para que seja mobilizado são cada vez mais difíceis

A REFORMA DE 1937

CRIAÇÃO DAS BASES DO ESTADO NACIONAL

- A administração pública a serviço de um projeto político (Simões Lopes/Vargas)
- Uma administração pública federal unificada
- Bases para um serviço público meritocrático
- Estruturação da área de orçamento federal
- Estatuto do Serviço Público
- Parametrização das regras de procurement
- Comissões de Eficiência
- Centralização de todas funções de planejamento e gestão no DASP
- Forte influência da “administração científica” e do modelo estadunidense

A REFORMA DE 1967

DESENHANDO UMA ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

- “A mãe de todas as reformas” (de abril de 1964 até fevereiro de 1967)
- Uma reforma gerencial à frente do seu tempo (Roberto Campos, Helio Beltrão, José Nazareth Teixeira Dias e ... Castelo Branco)
- A combinação de várias visões (PPBS, Administração Indireta, Decentralização)
- A formulação conceitual do papel da administração indireta
- A institucionalização das áreas de orçamento, planejamento e modernização
- A modernização da lei de licitações
- O escrutínio e o diálogo com EUA, França e UK
- O re-posicionamento do TCU como controle ex-post

A REFORMA EMPREENDIDA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

REDEMOCRATIZAÇÃO E ACCOUNTABILITY

- A estatutorização de tutti quanti
- A estranha figura do regime jurídico único
- O desfecho no day after (dezembro de 1990/ Collor x Congresso Constituinte)
- A multiplicação dos entendimentos do que seja uma fundação pública
- A institucionalização do planejamento plurianual
- O novo Ministério Público
- O TCU expande atribuições
- A influência do direito administrativo da Europa Continental (França, Alemanha e Itália)

A REFORMA GERENCIAL DE 1995-1998 EM BUSCA DA FLEXIBILIDADE PARA GERAR RESULTADOS

- “leapfrog” ao invés de “catch up” – do clientelismo para o gerencialismo atropelando o “estágio” burocrático
- A influência anglo-saxônica no debate sobre contratualização de resultados
- A necessidade de se definir as “carreiras típicas de Estado” o que não ocorreu
- Uma nova camada de organizações sobreposta à de 1988
- Os notáveis avanços “burocráticos”. Ex: estatísticas & carreiras do centro de governo
- A valorização do público não estatal e do terceiro setor
- A perspectiva continental (via CLAD)
- A “derrota” no seio do próprio governo das principais idéias da reforma

AS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS ATÉ 2020

- O povoamento meritocrático porém desigual da APF
- A profissionalização dos quadros técnicos das agências reguladoras
- A criação de algumas carreiras transversais (infraestrutura e TI)
- A penetração da tecnologia em procurement
- O alinhamento salarial (até 2010)
- A estruturação da CGU e da legislação anti-corrupção
- Os ensaios para se discutir a qualidade do gasto (CMAP)
- A retomada do esforço de desburocratização
- A transformação digital (menor resistência)
- A dashborização da administração (os painéis)

O SCRIPT VEICULADO PELOS JORNAIS

- Um novo serviço público com novos formatos de contratação
- A “queda “ da estabilidade ou sua possibilidade após anos de serviço
- Linha de corte para definir quais são as carreiras típicas de Estado
- Escadinha salarial para baixo de modo a reduzir salários iniciais
- Regulamentação da possibilidade por problemas de desempenho
- Fusão de carreiras equiparáveis
- Revisão das normas do abono permanência

FUGINDO DOS DEBATES CENTRAIS BUSCANDO ENTRADAS LATERAIS

1. Supervisão ministerial
2. Gestão estratégica de carreiras
3. O invisível problema das organizações
4. O desafio da reforma orçamentária
5. O jurídico como braço armado do bem
6. O SICONV, seu potencial e seu significado
7. A virada pró política: assumindo as emendas
8. O potencial de transformações da revolução digital
9. O tratamento estruturado para o aprendizado permanente
10. O diálogo internacional como estratégia para alavancar mudanças

1 SUPERVISÃO MINISTERIAL: O ELO PERDIDO EM 1967 E NUNCA MAIS VISTO

- A relação dos ministérios parentais com as vinculadas não é desestruturada
- A orientação política e os mecanismos de accountability são quase inexistentes
- A conexão que sobra é basicamente orçamentária, maltratada e com vícios
- Os contratos de gestão não foram nem compreendidos nem assimilados
- Os problemas de corrupção explodiram com força especial nas empresas estatais
- A Junta Orçamentária Financeira não é um mecanismo de supervisão ministerial
- Ministérios e vinculadas não se conhecem e não se articulam (qdo não concorrem)
- O descontrole fiscal tem muito a ver com os problemas na cadeia de accountability abrangendo Ministérios, Vinculadas e Conselhos.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA DE CARREIRAS

- O tamanho do problema, o desconhecimento de sua importância, a falta de massa crítica no tema e o desinteresse político ...
- O assunto é tratado ou como um problema de recursos (fiscal versus aumentos) ou de forma compartimentalizada e fragmentada
- Sem uma visão articulada estruturante ou se embarca no algoritmo fiscalista ou no carrossel dos aumentos em detrimento do conjunto
- As carreiras de fundações, autarquias, estatais etc precisam ser objeto de um tratamento à parte – e supervisionado
- Serviços públicos fundados no conceito de carreiras versus um mundo estruturado com base em contratos

3. O INVISÍVEL PROBLEMA DA CACOFONIA ORGANIZACIONAL

- Exs: hospitais fazem parte da estrutura do MS, ABC do MRE, estatais não dependentes, OS...
- As confusões produzidas pela Constituição de 1988 quanto às fundações e regime de pessoal
- 1998: nova camada de soluções organizacionais foi sobreposta à confusão existente
- 2008-2009 Comissão de Juristas produz ante-projeto de Lei Orgânica da APF mas fracassou
- 2020: os problemas não param de se aprofundar mas continuam sendo ignorados por temor da radiação que emitem e de que exponham quem os “provoca”
- Não há visão e as ações incrementais levaram à produção de quase quarenta modelos de organizações públicas – muitas delas do tipo idiossincrático (apenas um).

4. O DESAFIO DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

- A Lei 4320 data de 1964 (e foi votada após permanecer quase uma década no Congresso)
- Hoje a execução orçamentária-financeira depende de interpretações benignas do TCU
- Tentativas de discutir uma Nova Lei de Finanças encontram resistência notadamente na SOF
- Mecanismos de “expediency” como o contingenciamento dão sinais de esgotamento faz tempo
- O conceito de orçamento pluriannual não tem tido receptividade na SOF
- Duas tentativas de Peer Review com a OCDE em 2010 e 2018 foram abortadas
- A área econômica tem se mostrado incapaz de problematizar a produtividade do gasto
- CMAP 2016 e CMAP 2020 não tem tido o suporte e o engajamento da SOF
- O governo mandou um orçamento para o Congresso e praticamente desistiu de brigar por ele

5. O GOVERNO PRECISA DE UM BRAÇO JURÍDICO PRÓ-ATIVO

- Um advogado de uma consultoria jurídica pode parar um ministério (“o parecer”)
- Diversos problemas da APF dependem de soluções jurídicas clarificadoras e simplificadoras – não de mais legislações
- A AGU não tem funcionado como processadora de conflitos de interpretações nem tampouco enfrentado o TCU e o MPF tempestivamente
- A adoção da sucumbência – e sua gestão - não resultou em ganhos para a APF em termos de produtividade e qualidade do trabalho da AGU
- O descontrole dos controladores e a proliferação de incertezas originárias do Judiciário são causadas em parte pela fragilidade jurídica do próprio Executivo
- O deficit de capacidade jurídica do Executivo não decorre da falta de quadros mas de sua gestão e sua alocação de acordo com prioridades estratégicas

6. O SICONV E SEU USO ESTRATÉGICO (PARA ALÉM DA TECNOLOGIA!)

- A promessa de um gasto transparente, simples e monitorável
- O desafio de enfrentar de forma concomitante passado, presente e futuro
- Um acordo tácito de se traçar uma linha que foi esquecido por ambas as partes
- Um comportamento oportunista com consequências: que recursos colocar no SICONV
- O cálculo político de curto prazo aposta no passado versus o futuro inescapável
- A importância de se mapear backlogs e de se estruturá-los (“o que não é tratado ...”)
- O enfrentamento gerencial das zumbilândias: supervisão, temporários e tecnologia
- “Follow the money” & organize os interesses

7. A POLÍTICA VISTA DE FORMA POSITIVA E LEGÍTIMA

- A esplanada e os watchdogs tratam a política como radioativa
- Quanto pior se tratam os pleitos políticos, mais desqualificados os mesmos são
- A política tem o ônus de forçar a burocracia a implementar suas prioridades
- Há uma grande confusão – mal explorada - entre a legitimidade das decisões da classe política e a legalidade do processo de implementação
- Há um vasto espaço de entendimentos para a produção de convergências do ponto de vista político e técnico (ex: as demandas suprapartidárias)
- A gestão pública precisa abraçar a política por bem, de uma forma distinta

8. A REVOLUÇÃO DIGITAL MUDOU A GESTÃO PÚBLICA

- A tecnologia tem sido a área em que mais e melhores mudanças tem ocorrido
- As potencialidades de transformação são imensas
- Não há como reduzir todos os problemas da APF a soluções tecnológicas
- ATIs foram um avanço mas insuficiente (e pode ser melhorado)
- Como recrutar, fixar e desenvolver inteligência digital estratégica?
- O desafio consiste em trabalhar com capacidades acopladas (como?)
- O impacto da tecnologia no serviço público é desigual mas pode ser antecipado
- O que será o serviço público do/no futuro? Feixe de contratos & plataformas?

9. O DESAFIO DO APRENDIZADO PERMANENTE CUMULATIVO

- Há mudanças – nem todas - que podem ser aceleradas por investimentos em pessoal
- A mudança nas regras da aposentadoria reposicionou o problema da requalificação, em especial digital (reskilling e upskilling), da força de trabalho
- Distance learning, microlearning (“piularização”), flip classes, blended programs...
- Os formatos tradicionais de aprendizado permanecerão mas seletivamente
- O aprendizado orientado para a resolução de problemas é pouco explorado ainda
- A falta de cumulatividade nos remete ao “Feitiço do Tempo” a todo momento
- Como trabalhar uma massa de profissionais tão heterogênea (idade, habilidades, propósitos)?

10. CONVERSANDO PROFISSIONALMENTE COM O MUNDO

- O mundo tornou-se uma grande mente coletiva
- As redes de aprendizado internacional se multiplicaram
- A profissionalização da cooperação internacional no Brasil ainda engatinha
- O vetor OCDE traz possibilidades extraordinárias de policy learning
- A participação nas redes relevantes potencializa o aprendizado
- A gestão pública está evoluindo em direções variadas pelo mundo
- O aprendizado alavancado por estados, municípios, globalizers e terceiro setor

UMA PALAVRA SOBRE GOVERNANÇA

- Um debate sobre o papel do Estado – descentralização, privatização, 3o setor ... - que entrou no Brasil pelas mãos do TCU com um viés de controle
- Uma confusão do significado do termo no mundo do Conselho de Administração das Estatais em função da contaminação pelo lavajatismo
- Uma conversa importante em especial nas instâncias internacionais das quais o Brasil participa(va) – Comércio, Clima, Direitos Humanos etc
- Um tema inescapável no trato com investidores globais regidos por parâmetros de rentabilidade, compliance e responsabilidade socio-ambiental

E OUTRA PALAVRA SOBRE PLANEJAMENTO

- Transformado em rito, juridificado e burocratizado pela Constituição de 1988
- Último ciclo relevante: Brasil em Ação (96-99) Projetos, Avança Brasil (2000-2003) Programas => foco em indicadores de resultados & SIGPLAN
- Planejamento fala em programas & Orçamento fala em órgãos
- Uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo induzida pelo TCU
- A saga da SAE
 - Criada & extinta várias vezes
 - Vinculação presidencial paradoxalmente não ajuda
 - Baixa institucionalidade na esplanada
 - Estudos importantes porém com baixa apropriação
 - Pouco diálogo internacional

DO CENTRO PARA A PONTA

- Importância estratégica da coordenação executiva
- Coordenação de problemas complexos, que afetam múltiplas áreas do governo e que impactam o sistema
- As poderosas forças centrífugas que operam no centro
- A erosão da Presidência (2011-2016), a recomposição (2016-2018) e um novo período de confusão (2019-?)
- O mapa do debate na OCDE sobre o Centro de Governo
- O dueto mal resolvido do Centro: Político & Executivo
- A rota das catacumbas e da periferia

A REFORMA É UMA QUESTÃO DE OWNERSHIP POLÍTICA

- Diálogo democrático e qualificado para processamento dos conflitos
- A herança autoritária
- O peso do anel jurídico e a dificuldade de enfrentá-lo
- O discurso monotemático dos economistas
- A necessidade de precificação das alternativas
- Nem tudo está na prateleira
- O terceiro setor tem sido um parceiro estratégico
- O Congresso será a arena decisiva com peso potencialmente maior do que o Executivo na definição das mudanças que virão

The background is a blue gradient. In the corners, there are decorative white line art elements resembling circuit boards or neural networks, with lines and small circles.

MUITO OBRIGADO!

FRANCISCO GAETANI
EBAPE/FGV

FGAETANI@GMAIL.COM
FRANCISCO.GAETANI@FGV.BR