

# **GESTÃO PÚBLICA** **EMPREENDEDORA**

Secretaria de Gestão  
do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brasília, julho de 2000

# SUMÁRIO

A transformação necessária  
*Pág. 08*

Administração, gerenciamento, gestão  
*Pág. 11*

Parcerias  
*Pág. 13*

Informação e avaliação  
*Pág. 15*

Autonomia e responsabilização  
*Pág. 18*

Simplificando procedimentos  
*Pág. 21*

Programas  
*Pág. 23*

Recuperando a cultura do servidor público  
*Pág. 27*

Sete questões relevantes  
*Pág. 30*

## *Anexo:*

Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na apresentação do Plano Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Plano Plurianual  
*Pág. 36*

“

Lembro-me de que,

logo ao chegar ao governo federal, tive de juntar seis ministérios para discutir a questão do trabalho infantil. Na primeira reunião, todos à mesa, eu disse:

- Bem, vamos trabalhar.
- Quando é que vai sair o decreto do presidente instituindo este grupo? – alguém perguntou.
- Nunca – falei.
- Não se trabalha sem decreto! A gente precisa de decreto, estatuto de funcionamento do grupo...
- Para quê? Todo mundo aqui é funcionário público. Você já trabalha mesmo e ganha para isso. Este é um assunto importante e nós já estamos trabalhando nele. Não vai sair nunca um decreto; é só sentar e fazer.”

Essa é a cultura reinante: só se faz o que está normatizado. E tudo o que não se pode fazer também está normatizado.

*Ceres Alves Prates*  
*Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

**A** discussão sobre a reforma do Estado precisa se dar sob o enfoque de sua finalidade: para quê, qual o sentido de se reformar e qual o resultado final que se quer obter, uma vez que o Estado esteja reformado? A partir daí, sabe-se qual reforma deve ser feita e de que maneira deve ocorrer a transição do Estado que se tem para o Estado que se deseja.

Melhorar a mecânica de funcionamento de uma organização não é suficiente para que ela produza bons resultados. Primeiro, é preciso pensar que resultados se quer, como fruto do funcionamento dessa organização, que é o Estado – nas esferas federal, estadual e municipal –, para depois definir que mecanismos internos devem ser transformados.

Essa discussão envolvendo a reforma do Estado e a conseqüente definição do que fazer está relacionada ao próprio debate sobre o papel do Estado. Apesar de antiga – porque a sociedade e o mundo têm mudado muito rapidamente – essa é uma questão que ainda hoje continua importante. Tanto que existe uma agenda de consenso mundial sobre o tema, isto é, o mundo inteiro está ocupado em consolidar o processo democrático e, ao mesmo tempo, reduzir os desequilíbrios e conciliar a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Em países como o Brasil, a medida do desequilíbrio é a miséria. Outras nações, embora não tenham miséria nem fome, também apresentam desequilíbrios profundos. Ter um estado democrático consolidado e funcionando com justiça social, estabilidade econômica, desenvolvimento e respeito ao meio ambiente – eis uma agenda de amplo consenso mundial e, ao mesmo tempo, de difícil implantação.

A reforma do Estado somente faz sentido se facilitar a implementação dessa agenda. É preciso estudar os fatores que a condicionam – sistemas político, partidário e eleitoral – e, muitas vezes, a tornam inviável. O modelo brasileiro de desenvolvimento quase impôs, em muitas situações, que se escolhesse entre o crescimento econômico e a solução para a questão social.

Fazer um diagnóstico preciso da situação do país é fundamental para se ter clareza sobre a reforma do Estado que se quer. É imperativo que ela atinja de fato os resultados almejados: uma sociedade de bem-estar, onde as pessoas se sintam valorizadas e consigam produzir, e onde a renda dessa produção se distribua com equidade e gere benefícios para todos. Este é o objetivo final e o compromisso inarredável de um governo justo.

A reforma do Estado não deve, portanto, se limitar ao ato mecânico de intervir na engenharia administrativa, nem se vincular, exclusivamente, ao equilíbrio econômico. Não se pode permitir que a agenda fiscal, tão forte e impositiva, domine por completo todas as transformações e mudanças no aparelho do Estado, como se a transformação profunda desse Estado e de suas esferas estivesse a serviço de um único objetivo: o equilíbrio fiscal.

Não há maior equívoco do que este – o de vincular a discussão da reforma do Estado à questão do equilíbrio fiscal, como vem ocorrendo há alguns anos, por parte de determinados setores. Por isso, é preciso rediscutir o propósito final de se reformar o Estado. Hoje, ele está muito associado ao processo de radicalização da democracia – e isto significa rever o sistema político, promover o equilíbrio econômico e o desenvolvimento, e lidar com as desigualdades sociais, sem transigir com a preservação do meio ambiente.

**Não se pode permitir**  
que a agenda fiscal, tão forte e impositiva, domine por completo todas as transformações e mudanças no aparelho do Estado, como se a transformação profunda desse Estado e de suas esferas estivesse a serviço de um único objetivo: o equilíbrio fiscal.

A reforma do Estado não é um fim em si mesma, mas um meio de impulsionar o desenvolvimento da sociedade. A conexão quase imediata da reforma do Estado com a agenda fiscal prejudicou seu entendimento e limitou sua ação. A agenda fiscal e o desequilíbrio entre receita e despesas são fenômenos conjunturais e ocorrem em um dado tempo histórico. É imperioso que o país encontre o ponto em que receita e despesa se equilibrem, mas não se deve reformar o Estado só para construir esse equilíbrio.

A reforma necessária é muito mais profunda. Limitar a discussão à mera contabilidade fiscal empobrece, em primeiro lugar, o sentido da transformação e reduz, na seqüência, as possibilidades de que o Estado e os governos liderem, efetivamente, o processo de mudança. É correto afirmar-se que o Estado deve deixar de ser executor para se tornar regulador, mas este é um conceito que apequena a função pública, se apresentado sozinho, porque o Estado deve fazer mais do que simplesmente regular as relações de mercado.

Entre outras tarefas e funções, compete ao Estado induzir o processo de desenvolvimento por meio da construção de espaços de relacionamento entre o poder público e o cidadão. Impõe-se, portanto, o diálogo público de fato, verdadeiro e profundo, travado na esfera pública entre os estados, entre o terceiro setor e o setor público, entre o setor privado tradicional produtivo e o setor público, entre o setor privado e o terceiro setor.

Essa maneira de a sociedade se relacionar, de resolver os seus problemas e de aproveitar as oportunidades de desenvolvimento também é papel do Estado e cabe a ele torná-la viável por meio da legislação, da criação mesma de espaço, da política, de instituições de financiamento e assim por diante.

É preciso, então, resgatar o papel essencial do Estado como indutor do desenvolvimento, com um projeto para o país, os estados e os municípios. Como as transformações hoje em dia não são feitas exclusivamente em nível governamental, nem de maneira isolada por instituições nos diversos setores (privado, público, não-estatal etc.), também é papel do Estado fazer fluir não só o diálogo de encontro, mas a construção efetiva de parcerias.

**A Secretaria de Gestão tem**  
o desafio de implantar uma  
mudança gerencial dentro da  
organização governo federal.  
... Porque a qualidade gerencial que  
se tem está baseada no conjunto de  
valores que instituiu e mantém a  
cultura da burocracia. Isto significa  
que o enfoque das organizações  
governamentais está no processo e  
não no resultado. Não está ligado,  
portanto, ao cidadão...

## ***A transformação necessária***

**A**o se olhar para dentro do aparelho estatal, portanto, da máquina administrativa nas diversas esferas, é possível antever a transformação necessária, que permita ao Estado desempenhar seus papéis e o ajude a implementar a complexa agenda de consenso mundial. Só então se passa a entender o que é a reforma do Estado e se percebe que ela é basicamente gerencial.

Mudar a qualidade gerencial dos governos federal, estadual e municipal não é apenas reforma. É mais do que isso: é transformação. Trata-se de trocar o paradigma da qualidade gerencial que existe hoje pelo modelo que vai permitir à organização avançar e desempenhar os papéis que lhe competem.

Outro ponto a destacar é o de que a discussão em curso sobre a reforma do Estado faz tal simplificação, que insinua ser possível, ao reduzir o tamanho da máquina – processo complicado do ponto de vista político, mas administrativamente muito simples – lidar de forma adequada com realidades bastante complexas. Vislumbra-se aí o grande o risco de se querer aplicar a essas realidades soluções simplistas, o que nunca dá certo. Situações complexas exigem soluções à altura de sua complexidade.

A existência de uma Secretaria de Gestão – extinto o Ministério da Administração e Reforma do Estado – ampara-se no fato de que, dentro da organização governo federal, cabe uma mudança gerencial que é muito menor do que a reforma do Estado, e um ministério não teria condições de empreendê-la de forma significativa. Impõe-se mudar o padrão gerencial, daí o nome da Secretaria, porque de gestão é que se trata. As outras questões dizem respeito ao sistema político, ao equilíbrio financeiro e à cidadania. A esta se vincula a justiça social, pois não basta construir bons programas de saúde, de educação etc. Eles têm que ser redistributivos e, em geral, não o são.

Um organismo governamental, por si só, não implanta a reforma do Estado. A Secretaria de Gestão tem o desafio de implantar uma mudança gerencial dentro da organização governo federal. Aí, o recorte está certo e o nome e o desafio, adequados.

Que qualidade gerencial é essa de que se fala e que precisa ser mudada? Por que não é uma reforma e, sim, uma transformação?

A resposta é simples: porque a qualidade gerencial que se tem está baseada no conjunto de valores que instituiu e mantém a cultura da burocracia. Isto significa que o enfoque das organizações governamentais está no processo e não no resultado. Não está ligado, portanto, ao cidadão, do qual, não por acaso, o Estado e os governos estão hoje distanciados.

Há uma estrutura com organogramas, ministérios, secretarias, divisões de ministérios e de secretarias, equipes e um conjunto de leis que determina tudo o que se pode ou não fazer. A partir dessas estruturas – e suas leis, instruções normativas, portarias, regulamentos etc. –, elabora-se um programa ou projeto, uma ação concreta que tem resultados para o cidadão. Mas não foi olhando para o cidadão que se pensou em um resultado com determinado padrão de qualidade, nem se refletiu sobre a organização da equipe que deveria implementá-lo, tampouco se a

ação poderia ser exclusivamente do setor público ou em parceria com o setor privado.

O resultado da ação do governo procura resolver um problema na sociedade ou promover uma oportunidade de desenvolvimento. Isso deve estar subordinando a leis, regras, estruturas, equipes, capacitação, concurso, remuneração, avaliação de desempenho e assim por diante – quase o inverso, portanto, da necessidade que se tem.

Por isso, não há como falar em reforma. Esta ocorre quando se tem 80% da situação resolvida e só 20% precisam ser modificados. A mudança necessária vai além – atinge valores, paradigmas e patamares – e acima, porque conectar a ação do governo e dos estados ao cidadão é qualitativamente superior ao modo de se trabalhar hoje, demarcado por normas e regras.

**Empreender significa**  
obter resultados. Pressupõe  
agilidade, dinamismo,  
flexibilidade...

## ***Administração, gerenciamento, gestão***

A primeira mudança consiste em deslocar o foco da preocupação de obedecer regras em compartimentos estanques – ministério, secretarias, departamentos e respectivos programas – e estabelecer o processo inverso. Primeiro, identificar objetivamente o que precisa ser feito e, depois, subordinar a organização, a estruturação, a normatização, o conhecimento, a qualificação e o arranjo de pessoas em equipes à busca do resultado. Este é um ponto importante de mudança da qualidade gerencial.

Empreender significa obter resultados. Gestão empreendedora significa gestão voltada para resultados. Pressupõe agilidade, dinamismo, flexibilidade e assim por diante, mas sua conexão filosófico-conceitual alinha-se com o que está descrito no plano de reforma do Estado.

**O trabalho em rede**  
pressupõe igualdade. A  
rede funciona com pessoas  
que têm interesses comuns  
e se articulam livremente,  
sem relação de poder.  
Estimular esse tipo de  
trabalho é também mudar a  
forma de proceder.

## **Parcerias**

Importante para a gestão empreendedora é entender as parcerias, conceito segundo o qual toda organização deve trabalhar, interna e externamente. A ação isolada é menos eficiente, pouco eficaz, tem custo alto, visão limitada e obtém resultados de menor qualidade.

A parceria deve ser estimulada, especialmente, na concepção e formulação, etapa em que é recomendável reunir o máximo possível de informações para discutir determinado problema, ampliando o conhecimento dele.

Vinculado à parceria está o trabalho em rede. Há uma pequena diferença entre eles. A parceria pode implicar hierarquia, com coordenação formal e parceiros de diferentes níveis. O trabalho em rede pressupõe igualdade. A rede funciona com pessoas que têm interesses comuns e se articulam livremente, sem relação de poder. Estimular esse tipo de trabalho é também mudar a forma de proceder.

O trabalho em rede deve ser incentivado sobretudo no esboço das políticas e na formulação dos programas, aproveitando o conhecimento máximo acumulado dentro do governo, entre o governo e a sociedade civil, entre o governo e o terceiro setor, entre o governo e a empresa privada e assim por diante.

Outros três aspectos importantes a incorporar, tendo em vista a mudança de qualidade gerencial, são: a questão da transparência, o controle social (diálogo público) e a gestão da informação e avaliação. O mais importante é que o Estado esteja voltado para o cidadão – não do ponto de vista teórico-conceitual, mas do ponto de vista operacional. O Estado deve desenhar políticas e programas olhando para o cidadão e seus problemas reais, com todas as implicações decorrentes.

A implantação da cultura gerencial somente será bem-sucedida se estiver subordinada aos princípios da transparência e do estímulo ao diálogo público – conceito mais rico do que controle social, apesar de ser este mais usado. O diálogo público funciona como entendimento de fato, via de mão dupla, trabalho em rede.

Pontos fortes e estratégicos da gestão empreendedora, a transparência e o diálogo público pressupõem a informação. É preciso informar e informar-se, saber o que está acontecendo, verificar se o resultado está sendo atingido, se determinado padrão de qualidade está sendo observado, se está havendo eficiência, eficácia etc.

Obter a informação, saber usá-la, gerenciá-la e decidir a partir dela são hoje habilidades estratégicas, em qualquer aparelho público ou organização ligada ao governo.

**Não há mudança**  
de padrão gerencial,  
nem transparência e  
melhoria do diálogo público  
sem boas informações. É  
preciso prestar contas e,  
para isso, saber o que está  
acontecendo.

## **Informação e avaliação**

Existe acentuada fragilidade em relação à capacidade de entender o sistema de informação e de usá-lo com qualidade, de modo a tornar a ação de governo confiável, precisa e rápida.

Raramente alguma iniciativa de mudança, ao menos, na área federal – referente a programa assinalado por desempenho insatisfatório – fugia ao tempo-padrão de seis meses a um ano para ocorrer. Somente após sucessivas comprovações de que um programa não estava dando certo, uma política não estava sendo implantada, um resultado não estava sendo obtido é que se tomava a decisão de fazer alguma coisa.

A sinalização de que algo ia mal era reiterada até constituir volume de fatos capaz de impor a necessidade de rever o percurso. Eram várias as desconexões: escopo equivocado, incompatibilidade entre a meta esboçada e as atividades desenvolvidas, engenharia financeira não-sintonizada com o resultado nem com a atividade, equipe que não conhecia suficientemente o programa e, por isso, não conseguia implantá-lo. Na essência desses desacertos, estava a incapacidade de obter a informação, de entendê-la, gerenciá-la e usá-la para tomar decisões.

A idéia da informação como instrumento de decisão não é nova. Tampouco é novidade que a mudança de padrão gerencial, a transparência e a melhoria do diálogo público não se viabilizam sem boas informações. É preciso saber o que está acontecendo para poder prestar contas. Saber o que está acontecendo pressupõe atuar sobre os fatos e, com muita agilidade, fazer ajustes de percurso. Assim, economizam-se tempo e recurso financeiro, não se perdem sinergia nem motivação e dá-se credibilidade à ação pública – tudo vinculado à questão da informação.

Se hoje não falta avanço tecnológico, gerador de sistemas extraordinários de informação, ainda faltam consciência e entendimento do que ela significa.

Disponer da informação relaciona-se a saber avaliar. A ação pública tem que estar submetida à avaliação permanente. Quem implanta o programa é o primeiro responsável por avaliá-lo. Cabe-lhe verificar se o caminho traçado está sendo seguido e se o resultado da ação concreta está sendo alcançado.

Entende-se a avaliação como um sistema em espiral. Tanto faz começar de fora para dentro como de dentro para fora. Como é que políticas se tornam serviços ou provocam transformações? Esboçando programas? Todo governo, em geral, traça programas por meio dos quais materializa sua política. O programa tem objetivo, meta física, orçamento, equipe e assim por diante. Essa dinâmica precisa ser avaliada, a ação concreta também. O caminho está adequado? O desenho operacional está bom? Estas são perguntas que o gestor deve fazer, diariamente.

Se o modelo operacional elaborado, o conjunto de metas, o volume de recursos e a dinâmica são internamente incompatíveis, isso precisa ser avaliado para que se tome a melhor decisão. Ou se aceita o modelo existente, de implementação mais lenta, ou se altera a mecânica para ganhar mais rapidez. Sem a avaliação, mantém-se uma expectativa, enquanto a realidade leva para outro caminho.

Também deve ser avaliado o plano de governo, do qual o programa é uma parte, uma iniciativa que tem ou não lógica em si. A própria implantação de partes do plano estabelece uma lógica, mesmo que ela não exista *a priori*. Se foram previstos 300 programas, serão implantados 300 programas. O somatório dos resultados faz sentido em si, mesmo que esse sentido não tenha sido delineado previamente. Na

prática, passa a ter uma lógica. Então, esse agregado de programas precisa ser avaliado.

Demandam avaliação, igualmente, as políticas que sustentam os planos e os programas. Estes não surgem do nada; baseiam-se em opções políticas que precisam ser avaliadas, para que se saiba se estão acontecendo na prática e se as ações são condizentes ou não com a opção estratégica. Políticas têm que ser avaliadas em sentido amplo e no seu impacto específico, mas também na sua conexão com outras políticas e com as diretrizes maiores que sustentam o governo.

Área muito nova e importante fonte de avaliação é o diálogo público – ou controle social. A qualidade dos programas só aumenta quando o diálogo público é intensificado e de fato acontece. É o cidadão que avalia se a ação que o governo programou corresponde à expectativa do que deveria ser realizado.

O Brasil ainda está experimentando caminhos, nessa linha de avaliar a satisfação do usuário com os serviços públicos e de estabelecer padrões de qualidade a serem seguidos em cada atividade. A construção dos próprios padrões de qualidade por meio do diálogo público também conforma um grande sistema de avaliação que ainda não existe entre nós.

## Como se tem

uma maneira de trabalhar toda regulamentada, isto é, tudo o que se pode e o que não se pode fazer está previamente determinado por escrito, na realidade, ninguém gerencia *nada*.

## Autonomia e responsabilização

A gestão empreendedora, focada em resultados e com avaliação baseada em um bom sistema de informações, pressupõe a autonomia de decisão e a responsabilização – outra questão tão difícil quanto a mudança de enfoque.

Como se tem uma maneira de trabalhar toda regulamentada, isto é, tudo o que se pode e não se pode fazer está previamente determinado por escrito, na realidade, ninguém gerencia *nada*. Ou quase nada. Especialistas estimam que só se gerenciam 2% do que seria a possibilidade de gestão propriamente dita.

Além disso, tomam-se pouquíssimas decisões. Tudo o que pode ser feito está na lei, no decreto, na portaria, na instrução normativa, na orientação do ministro, do secretário, nas normas internas da organização ou na regulamentação do governo. E aí, como o privilégio é da burocracia, o primeiro procedimento de qualquer área é normatizar seu trabalho.

Experiência narrada pela Secretária de Gestão, Ceres Alves Prates, é eloqüente nesse sentido.

“  
*Lembro-me de que, logo ao chegar ao governo federal, tive de juntar seis ministérios para discutir a questão do trabalho infantil. Na primeira reunião, todos à mesa, eu disse:*

*- Bem, vamos trabalhar.*

*- Quando é que vai sair o decreto do presidente instituindo este grupo? - alguém perguntou.*

*- Nunca - falei.*

*- Não se trabalha sem decreto! A gente precisa de decreto, estatuto de funcionamento do grupo...*

*- Para quê? Todo mundo aqui é funcionário público. Você já trabalha mesmo e ganha para isso. Este é um assunto importante e nós já estamos trabalhando nele.*

”  
*Não vai sair nunca um decreto; é só sentar e fazer.*

Essa é a cultura reinante: só se faz o que está normatizado. E tudo o que não se pode fazer também está normatizado. Ora, como a norma nunca é tão ampla e detalhada a ponto de prever todos os aspectos em jogo, ela resolve tudo na média – que é a forma de normatizar o princípio. Assim, quase sempre, a norma atrapalha a todos, porque nunca se têm situações médias concretas. As situações concretas são fatos; e não existe *fato médio*...

Ademais, a norma nunca se encaixa perfeitamente a situação alguma. Sempre é preciso forçar uma interpretação, que torne possível a aplicação da norma. Jamais se consegue, portanto, fazer tudo o que deveria ser feito, porque as normas não permitem. Com um agravante: a existência da norma é diluidora da responsabilidade pela decisão e exime seu executor.

A cultura anglo-saxônica, menos afeita à burocracia e ao formalismo de normas e regras, incorporou ao serviço público o conceito de *accountability* (responsabilização), que traz embutida a idéia de responsabilidade com autonomia. É um conceito que se dissemina entre os especialistas brasileiros em gestão pública empreendedora. Antes de adotá-lo amplamente, contudo, será preciso submeter a administração pública a um processo de *desnormatização*, transformar a própria

cultura do servidor e habituá-lo a trabalhar em um ambiente com mais liberdade de ação, onde predominem a inventividade, a criatividade e a capacidade de iniciativa.

Nesse ambiente, é imperativo que as diretrizes sejam mais fluidas e os propósitos, muito claros. É preciso construir um espaço flexível para a tomada de decisão, de modo a que não se frustrasse a responsabilização sobre a ação. Hoje, ninguém é responsável pelo que está escrito na norma. Ela determina o que se pode e o que não se pode fazer. Em última instância, ninguém toma decisão alguma. São todos regidos pelo comando abstrato da norma.

Criam-se, então, mecanismos para se avançar *apesar* das normas, mas não se pode exigir que todos os servidores ajam assim, porque o preço a pagar pode ser muito alto. Fazem isso apenas aqueles que se comprometem de corpo e alma com a transformação e se dispõem a correr o risco e a pagar preço.

**Os princípios mais importantes da gestão empreendedora são:**  
foco no resultado;  
autonomia e responsabilização;  
construção de boas parcerias; trabalho em rede;  
gestão da informação;  
transparência, diálogo público e avaliação.

## ***Simplificando procedimentos***

**B**uscar resultados, manter a transparência, decidir em cima da informação, avaliar e poder ajustar percursos – pontos-chave da transformação que se deseja – impõem simplificar os procedimentos de modo a se ter autonomia e responsabilização.

Os princípios mais importantes da gestão empreendedora são: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parcerias; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo público e avaliação.

Todos esses princípios estão muito interligados. Parceria, trabalho em rede e transparência do diálogo público não funcionam de forma mecânica nem constituem mera metodologia. Na base deles estão o sentimento e a confiança, o que é um complicador. Confiança é algo bastante peculiar, que não existe *a priori*. Tem que ser praticada e construída. Isso não é fácil em um ambiente de muita desconfiança, de competição e de receio do risco.

A discussão da questão *confiança* tem de sair do campo da psicologia e da sociologia e vir para o contexto administrativo, como ferramenta gerencial que é. Estabelecer relações de confiança é um instrumento gerencial, tanto quanto ter boa rede tecnológica, conhecimento, trabalho em parceria e diálogo público.

Na construção de boas relações de confiança, é importante destacar que as partes envolvidas não precisam concordar em tudo, obedecer à mesma ideologia ou partilhar integralmente os mesmos princípios. Fundamental é o interesse comum. A informática ensina muito sob esse aspecto. Conectam-se as mais diversas pessoas, levadas por interesse comum e em função dele é que se formam as parcerias.

Identificar o interesse comum em uma comunidade, para definir as instituições ideais à implementação do propósito público, é indispensável ao estabelecimento da relação de confiança como instrumento da gestão empreendedora.

O Ministério do Planejamento tem amplo espectro de ação: vai desde a gestão do patrimônio até o planejamento propriamente dito, o orçamento e as relações internacionais. Sua agenda é, portanto, muito extensa. A partir de um planejamento estratégico, esboçaram-se os programas do ministério.

**Trataremos aqui dos programas**  
da Secretaria de Gestão, que têm  
forte conexão com a mudança de  
cultura gerencial.

## **Programas**

O primeiro programa se chama justamente *Gestão Pública Empreendedora* e objetiva transformar as organizações do governo federal, para que trabalhem segundo os princípios desse tipo de gestão. São três os focos de trabalho: as organizações, os programas e o desenvolvimento gerencial das pessoas.

### ***Gestão Pública Empreendedora***

O processo começa com a observação do funcionamento das organizações – ministérios, autarquias e fundações – segundo os princípios da gestão empreendedora. A Secretaria de Gestão oferece apoio de consultoria. É elaborado um termo de compromisso sobre as mudanças que a instituição deve implementar. Em troca, a instituição recebe ajuda para financiar essas mudanças. A Secretaria de Gestão faz uma agenda em relação ao ministério e este, por sua vez, tem uma agenda para si mesmo. Há uma negociação, firma-se um contrato de parceria e recursos são colocados à disposição.

O financiamento provém do Ministério do Planejamento, que tem um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para financiar as transformações e implantar a gestão pública empreendedora nas organizações do governo federal.

Promove-se também uma ação direta sobre os programas. É possível haver uma organização com muita qualidade de controle gerencial e mau desempenho dos programas. Neste caso, a Secretaria oferece apoio metodológico para que os programas sejam bem delineados e contem com bom sistema de informação, mecânica de avaliação e padrões mínimos de qualidade no atendimento do cidadão, quando for o caso. Para este setor existem igualmente recursos disponíveis.

Um conjunto de 20 a 25 programas será avaliado do ponto de vista qualitativo e quantitativo, mediante pesquisa de campo, expandindo-se a experiência da qual participou o Seade, junto com a Secretaria, e que avaliou qualitativamente sete programas da área social.

Além da ação voltada para os programas, há outra que aborda o conhecimento, isto é, como trabalhar os conceitos e passá-los para as pessoas, permitindo-lhes interagir. Foram construídos métodos concretos para que a gestão empreendedora possa ser implantada no governo federal.

Um programa de desenvolvimento gerencial foi elaborado para quem exerce funções de comando nessa esfera governamental. Abrange entre 17 mil e 20 mil pessoas, desde gerentes do *Avança Brasil* e sua equipe imediata, até o comando em níveis mais básicos. São cursos, seminários, troca de experiências e um programa de incentivos. Neste, os candidatos são avaliados por uma comissão. É premiado aquele que introduziu mudança interessante na gestão do seu programa ou no funcionamento de sua realidade cotidiana. Os prêmios são viagens para países que tenham experiência similar à sua, cursos de curta duração em universidades dentro e fora do Brasil, para aprofundar conhecimentos na área em que atua, e estágios em instituições, para ampliar seu desenvolvimento pessoal.

## *Programa de Qualidade no Serviço Público*

Este programa destina-se sobretudo a melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão.

Uma ação é o prêmio Qualidade do Setor Público, atribuído a instituições federais que se destacam no atendimento ao cidadão, avaliadas segundo os mesmos conceitos que premiam as organizações privadas, em suas relações com os clientes.

Outra iniciativa importante visa a construir um sistema de aferição de satisfação do usuário ou do cidadão, em relação aos serviços públicos. Em 1999, foi feita uma pesquisa em oito mil domicílios de todo Brasil, para verificar o grau de satisfação do usuário em relação aos serviços públicos, nas áreas da educação, da saúde e da previdência social. Foi um primeiro passo. A idéia é ter um sistema permanente de aferição, associado a um padrão mínimo de atendimento preestabelecido e tornado público. O cidadão deve saber de antemão que tipo de atendimento terá na organização ou setor que procura.

A avaliação desse padrão será feita inicialmente pela Secretaria de Gestão, ou outro órgão designado, e pelas próprias organizações, de maneira que cada posto ou equipamento público que presta serviços tenha a preocupação de avaliar rotineiramente a qualidade do atendimento oferecido ao usuário.

O estabelecimento de um padrão comum a todos os serviços federais foi definido por meio de decreto presidencial, a ser promulgado brevemente. A expectativa é de que o ano 2000 seja de adaptação das instituições federais ao novo sistema. Uma segunda rodada de pesquisas será feita em 2001, mediante iniciativas-piloto de agrupar cidadãos para discutir esses padrões de qualidade.

## *Programa Nacional de Desburocratização*

Diretamente relacionado ao programa de aferição da satisfação do usuário figura o *Programa Nacional de Desburocratização*. A questão da burocracia é tão séria que exige ação direcionada. Somente com a simplificação das normas o padrão de atendimento, no Brasil, vai melhorar. A gravidade da situação levou a Secretaria a propor uma ação muito forte, no governo federal, com vistas a simplificar os procedimentos. Está sendo constituído um comitê e serão estabelecidas metas mensais. A idéia é criar um amplo movimento em defesa da simplificação. Alguns órgãos públicos já estão se mobilizando nesse sentido. Contudo, o cipoal burocrático é tão intrincado que mesmo um grande esforço é pouco percebido pelo cidadão. Ainda levará tempo até que se consiga simplificar o suficiente para fazer a diferença.

## *Valorização do Servidor Público*

A valorização do servidor público é outro programa desenvolvido pela Secretaria de Gestão, por compreender que na essência da mudança estão as pessoas. A estrutura mudará se as pessoas mudarem. As regras serão refeitas se as pessoas tiverem consciência de que é preciso refazê-las.

Não existe hoje uma cultura para o servidor público federal, construída pelo servidor público federal, porque não se tem mais o próprio servidor público. Este conceito se perdeu ao longo do tempo, bem como o significado de *servir o público*. O que existe são corporações, um conjunto muito fragmentado de carreiras, cada qual

com seus valores e seus cursos específicos de formação, que competem umas com as outras. Há funcionários da Receita Federal, do Orçamento, da Ciência e Tecnologia, da Polícia Federal, da Previdência.

Há que se recuperar o conceito de servidor público, a cultura de servidor público, que possa ser explicitada a alguém que queira pertencer ao serviço público, porque reconhece nele um conjunto de valores com o qual se identifica.

### *Gerências Regionais de Serviços - GRS*

Trata-se de um programa muito específico, de gestão interna do aparelho de Estado, que interessa ao governo federal, chamado Gerências Regionais de Serviços. A idéia é de que o governo federal tenha representações paralelas de área de apoio às atividades-fim em todos os estados da federação. Quem precisar de um espaço técnico terá, mas a área administrativa deverá ser centralizada em uma gerência, instalada no mesmo espaço físico, que prestará serviços a toda organização do governo federal em todas as unidades da federação. Esse novo desenho será adotado inclusive em Brasília.

**De modo geral,**  
sempre se assumiu que  
quem sabe definir o que  
fazer sabe implantar.  
Não é verdade.  
Raramente se encontra  
uma pessoa que entenda  
bem do conteúdo e também  
de implantação.

## ***Recuperando a cultura do servidor público***

O projeto da Secretaria de Gestão é bastante ousado. Trata-se de recompor um conjunto mínimo de carreiras, não para quem já é funcionário público – porque há toda uma legislação que impede isso –, mas para quem ainda vai ingressar no funcionalismo. Esse conjunto de, no máximo, três carreiras teria uma lógica, uma cultura um pouco mais homogênea, um programa básico de formação semelhante, especializado depois, com remunerações mais adequadas e com um bom sistema de avaliação de desempenho.

Algumas tentativas têm sido feitas no sentido de regulamentar a avaliação de desempenho e de remunerar por desempenho. São tentativas ainda muito incipientes, que enfrentam dificuldades. Uma delas é de ordem cultural: as gratificações passaram a funcionar como compensação à corrosão salarial que se tem verificado entre os servidores do governo federal. Na ausência de reajuste formal de salários, as gratificações foram se impondo e deixaram de ser incentivos por função para se tornar substitutos da própria remuneração. Com isso, corrompeu-se o sentido da gratificação.

Tenta-se, agora, reintroduzir em três carreiras a gratificação no seu entendimento original, que é a remuneração vinculada ao desempenho. Parte da gratificação se refere ao desempenho pessoal, parte ao desempenho coletivo. O desempenho coletivo pode ser medido a partir de uma meta do governo para a instituição. Se esta cumprir a meta, o servidor tem direito a 100% da remuneração, que a instituição distribui segundo critério interno. Se a meta não for atingida, ou o desempenho ficar muito abaixo dela, o servidor deixa de fazer jus à gratificação.

O processo é complexo, porque envolve profunda mudança de cultura. O servidor entende que gratificação é salário, portanto, ele não tem que melhorar o desempenho para recebê-la. O entendimento da Secretaria de Gestão é de que para o desempenho-padrão o servidor já tem o salário; a gratificação recompensa o desempenho extra. A avaliação de desempenho está prevista na Constituição e, apesar da dificuldade de separar gratificação e salário, não há como manter o atual estado de coisas por muito mais tempo.

Outro ponto de valorização do servidor é a capacitação. Há um programa muito amplo nesse sentido, desenhado para os próximos três anos, cujo conteúdo privilegiado, a gestão, se refere ao desenvolvimento gerencial em todos os níveis – extenso e profundo. Trata-se de gestão e não de capacitação técnica especializada. Já existe muito conhecimento técnico acumulado. A administração pública tem bons médicos, sanitaristas, educadores, especialistas em estradas, em zoonoses etc. O que não existe em larga escala – e só muito recentemente é que se começou a perceber isso – é o conhecimento sobre *o que* fazer (conteúdo) aliado ao conhecimento de *como* fazer (gestão).

De modo geral, sempre se assumiu que quem sabe definir o que fazer sabe implantar. Não é verdade. Raramente se encontra uma pessoa que entenda bem do conteúdo e também de implantação. O governo federal tem muito servidor capacitado em assunto especializado e poucos habilitados a liderar uma transformação a partir desse conhecimento. O programa de capacitação privilegia, portanto, o desenvolvimento gerencial.

***SETE QUESTÕES  
RELEVANTES***

*1. Na primeira etapa da reforma administrativa promovida pelo governo federal, foram anunciadas algumas diretrizes relativas à constituição de um novo tipo de institucionalidade, que levasse em consideração a função das organizações dentro do setor público e suas decorrências, sobretudo na questão da diferenciação das carreiras e dos estatutos funcionais. Sabe-se que, no governo federal, algumas organizações foram implementadas, ao menos nas etapas iniciais, como também no governo estadual de São Paulo. Como foram a evolução e a avaliação desse processo?*

Existem três modelos institucionais novos: as Agências Executivas, as Organizações Sociais e as Agências Reguladoras. São três tipos de instituição, com formatos diferentes, autonomia diferenciada e carreiras distintas. Está sendo feita a revisão na legislação de duas delas. Na legislação das Organizações Sociais, porque suas questões legais precisam ser trabalhadas para obter formato mais preciso e sem as atuais complicações jurídicas.

Três *Organizações Sociais* estão funcionando no governo federal, duas muito bem e uma com dificuldade, que não tem nada a ver com o modelo e, sim, com a própria instituição.

Das duas organizações que funcionam bem, uma era um laboratório pequeno, bem organizado e administrado, cujo funcionamento foi potencializado ao ser transformado em instituição privada. Contrata sem concurso público e tem um sistema interno de avaliação, de compras, de auditoria e assim por diante. A outra é uma instituição criada para gerir um programa na Amazônia, a *Bio-Amazônia*, que pesquisa material naquela região e é uma experiência nova. A instituição em dificuldades era a antiga *TVE, Fundação Roquete Pinto*, com muitos problemas do ponto de vista administrativo. Por essa razão, a delegação de autonomia foi feita com muitas ressalvas. Há mais quatro instituições na área de Ciência e Tecnologia que querem se transformar em Organização Social. A parte legal já está sendo preparada com esse objetivo.

Quanto às *Agências Executivas*, o governo federal tem uma funcionando – o *Inmetro*. O modelo Agência Executiva tem duas vertentes de autonomia: uma certa autonomia orçamentária, com orçamento mais globalizado, e a garantia de fluxo de recursos. O governo federal, porém, não tem uma condição fiscal confortável para garantir fluxo de recursos para ninguém. Isso era o que estava, de certa forma, na essência da nova maneira de trabalhar, que supõe a garantia de fluxo rotineiro e previamente combinado de recursos. Na prática, ficou inviável, porque o governo federal não dá garantia de liberação de recursos para nenhuma instituição com a qual se relaciona. Isso complicou a vida cotidiana da Agência Executiva. Outro aspecto era o orçamento não precisar ser tão detalhado. Também não foi possível negociar isso com o Congresso, que quer, ao contrário, orçamentos cada vez mais minuciosos.

A nova proposta de orçamento com base em programas encaminhada ao Congresso tem essa característica: um orçamento bem simplificado por atividades de programas. A negociação conduzida pelo governo foi no sentido de aprová-lo dessa maneira e não excessivamente detalhado, porque é preciso ter alguma autonomia de decisão sobre os recursos.

Em relação às *Agências Reguladoras*, o governo vem operando com cinco delas: a Anatel, de telecomunicações, a Aneel, de energia elétrica, a ANP, de petróleo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Saúde Suplementar. Cada uma foi criada com legislação própria, discutida com as áreas centrais do governo, mas também por decisão delas. Suas questões diferem umas das outras. Um projeto de lei está em análise, para definir o que é uma Agência Reguladora e aplicar a todas elas o mesmo tipo de funcionamento e o limite de autonomia que a Constituição permite. Seu regime é de emprego público, mas o governo entende que os funcionários devam ser contratados pela CLT, porque que uma Agência Reguladora precisa determinar o tamanho de sua equipe, o salário e a maneira de contratar. Não cabe ao governo e a seus mecanismos centrais nenhuma decisão em relação a isso.

Fixar o quadro, montar o processo de seleção e estabelecer os salários devem ser decisões internas da Agência Reguladora. Só que a lei não permite isso. A Constituição estabelece que só se pode fixar salário por lei, não por decisão de uma instituição pública. Por lei geral, todas as instituições têm a mesma faixa salarial, as mesmas condições de contratação, o mesmo regime de

emprego público. O mais próximo que se conseguiu da desejada autonomia foi estabelecer faixas salariais, dentro das quais cada instituição vai definir sua divisão específica.

Outra questão diz respeito à Lei 8.666, fora da qual a Anatel tem o direito legal de comprar. A avaliação desse funcionamento já tem sido muito positiva. É claro que a preocupação com a economia e a redução de custos pesaram na avaliação positiva da auditoria. Foi montado um sistema, um regimento interno de compras bom o suficiente para substituir a Lei 8.666. É o que a Secretaria está fazendo com todas as Agências Reguladoras, isto é, dando-lhes autonomia com relação à Lei 8.666, especialmente para que se possa ter um conjunto razoável de organizações comprando sob outro sistema. Inclusive para orientar a mudança da lei, que ninguém duvida de que deve ocorrer.

Mais oito ou nove dez Agências Reguladoras serão instituídas, no atual governo, entre as quais a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional dos Correios, a Agência Nacional de Transportes, a Agência Nacional de Previdência Complementar e a Agência Nacional de Aviação Civil.

Com o estabelecimento das novas agências, mais as dez instituições de grande porte dessa natureza já estabelecidas, ter-se-á uma missão clara, definida e significativa funcionando em base administrativa diferenciada. A expectativa é ganhar conhecimento para novas transformações.

Nenhum desses modelos está sendo revisto, porque foram considerados bons. A única diferença de conduta é que ninguém está sendo forçado a se transformar em Organização Social, Agência Executiva ou Agência Reguladora. A mudança do perfil institucional deve estar vinculada à melhoria de propósito, porque não é o fato de se tornar uma Agência Executiva que garante melhor desempenho. A Secretaria não incentiva nem força ninguém, por entender que não se muda o resultado só mudando a estrutura. É preciso transformar as pessoas, as estruturas e os processos ao mesmo tempo. A Secretaria apenas dá apoio aos que decidem mudar.

## *2. Nos últimos anos, a Fundação Seade ampliou consideravelmente seu leque de parcerias.*

*Tem sido procurada por instituições quase sempre governamentais - mas não necessariamente, pois tem parcerias com o Sebrae, por exemplo - e por entidades do setor público, estadual e federal.*

*Há uma busca muito grande por informações e a consciência de sua importância para a qualidade do processo de tomada de decisão. No entanto, a impressão é de que, na maioria dos casos, esses parceiros não sabem o que fazer com a informação, isto é, como utilizá-la adequadamente, apesar de roteiros, cardápios, agendas, conteúdo dos produtos e das pesquisas, enfim, de tudo o que a Fundação tem produzido ser bastante discutido com os parceiros. Em alguns casos, percebe-se que o parceiro consegue metabolizar a informação de maneira mais efetiva, mas, em outros, há certa angústia pela obtenção da informação, certa ansiedade de que é preciso ter a informação, mas falta a percepção clara do que fazer com ela. Diante disso, que papéis se pode assumir para, além de produzir e organizar a informação, qualificar seus usuários? Como isso está sendo visto no governo federal, que é um organismo mais complexo e abrangente?*

É evidente que uma organização que tem clareza quanto ao propósito do projeto identifica com mais facilidade o tipo de informação de que precisa, sabe o que deve monitorar e avaliar. Ela está, portanto, mais habilitada a usar a informação para a tomada de decisão.

O projeto de educação do governo federal, por exemplo, é muito claro, percebido dentro e fora da equipe, que com isso tem mais facilidade de usar a informação para decidir. Alguns governos estaduais, ao usarem as informações do Censo Escolar, perceberam um nível de agregação, um tempo e uma demora de produção, porque levavam dois ou três anos para obter a informação, o que prejudicava a tomada de decisão. O governo estadual deveria estar produzindo informações semelhantes em um espaço de tempo mais adequado. Por outro lado, quanto mais obscuro o projeto, maior a angústia. Encomenda-se um banco de dados enorme e não se sabe o que fazer com ele.

A idéia do Seade no sentido de qualificar o usuário da informação é extremamente oportuna. Parte da qualificação é arguir o projeto – não no mérito, mas na explicitação e quanto ao uso de fato que vai ser feito da informação. A idéia de qualificar o usuário é perfeita também porque se encaixa muito bem no conceito de todo processo de descentralização.

Na Bahia, existe um fórum de avaliação de políticas públicas do governo do estado, no qual têm assento todas as secretarias. Elas decidem o que vão avaliar, com que metodologia, periodicidade e tudo mais. Verificam se o projeto está claro e se estão adequadas a construção de indicadores e a

forma de avaliar. Se o projeto está confuso, o fórum procura descobrir o que deve ser especificamente recomendado.

### *3. Quais são os limites e como se podem levar adiante os projetos de transformação ou aprimoramento da gestão, considerados sua complexidade no âmbito federal, os poderes legislativo e judiciário, os interesses políticos e partidários e as políticas individuais?*

Quanto aos limites e a forma de se levarem adiante os projetos de transformação ou aprimoramento da gestão, bem como sua complexidade no âmbito federal – considerando-se também os poderes legislativo e judiciário, os interesses políticos e partidários muito intensos nessa esfera e as políticas individuais que devem pressionar por uma direção ou redirecionamento das instituições –, observa-se que o governo federal é muito diferente do governo estadual, principalmente do governo paulista.

Em São Paulo, o governo federal é pouco expressivo, porque o governo estadual é muito independente em relação a ele. Nos outros estados, o governo federal tem acentuada importância financeira, metodológica e política. As melhorias gerenciais do governo federal servem de exemplo e induzem iniciativas semelhantes, nos governos estaduais de algumas regiões. Isso também acontece nos governos municipais, que se relacionam diretamente com o governo federal, já que lhes faltam a coordenação e a intermediação dos respectivos governos estaduais.

À exceção de experiências nas áreas de saneamento, educação e saúde, com a constituição de colegiados para a tomada de decisões, é direta a conexão município–governo federal, estado–governo federal. Em certas regiões do Brasil, as mudanças no âmbito federal são literalmente copiadas. Não deveria ser assim, mas é.

De outra parte, os princípios da gestão focada em resultados e o incremento da instrumentalização das equipes – sistemas de informação, mais transparência, intermecanismos de avaliação – permitem ampliar a clareza no compromisso assumido. Esse compromisso é explicitado pelo governo no plano de trabalho, no orçamento, no planejamento e assim por diante. Com isso, os compromissos e seus resultados ganham em precisão e tornam transparente a alocação de recursos, obrigando à elevação do diálogo político.

No passado, os planos entregues ao Congresso eram cartas de intenções, sem nada muito preciso, e os orçamentos tinham linguagem tão complexa que só eram decifrados pelo ministério que os produzia e pela Comissão de Orçamento. Estabelecia-se um diálogo que com frequência resvalava para o clientelismo: não estando implícitos o compromisso maior assumido e as prioridades, podia-se facilmente incluir ou excluir itens, de forma quase sigilosa.

A ação do governo federal resulta da combinação de projetos no âmbito político, de qualidades das equipes e da cultura da gestão. Se a cultura gerencial é alterada à medida que se é induzido a explicitar os compromissos em um plano mais claro do que no passado – como o plano plurianual *Avança Brasil*, por exemplo –, fica evidente que qualquer cidadão que lê o documento tem muito mais condições de entender o programa e o compromisso que o governo está assumindo do que tinha ao ler o PPA antigo, por exemplo. Ao mesmo tempo, o orçamento vem escrito em linguagem comum e não em “linguagem de orçamento”.

O diálogo político é assim facilitado, confirmando os bons programas e questionando os que não o são. É a discussão que vai ocorrer paralelamente ao debate convencional, favorecendo aí também a mudança de cultura. Por isso, é preciso entender a reforma do Estado como muito mais ampla que a questão do sistema político e determinante da qualidade do resultado da ação pública. A mudança da qualidade gerencial faz a organização governo federal ter um padrão de qualidade maior, tornando seu compromisso mais transparente e forçando, em consequência, novo patamar para o diálogo.

### *4. Qual a atuação da Secretaria de Gestão em relação aos outros programas?*

O plano plurianual do governo federal tem 365 programas e cada um deles é parte substantiva do PPA. São programas diretamente relacionados com a sociedade. Contêm um problema a ser

resolvido ou uma oportunidade de desenvolvimento a ser implementada em parceria. A mortalidade infantil é exemplo de um problema social a ser resolvido. A estruturação do eixo de infra-estrutura Araguaia–Tocantins é exemplo de uma oportunidade de desenvolvimento a ser construída. Esses dois tipos de situação correspondem a 90% dos programas que formam o plano plurianual do governo federal. Os demais são programas internos.

Todos os programas da Secretaria de Gestão são internos. Cada programa tem um gerente. Este é uma figura nova no governo federal, porque é alguém com a responsabilidade de cumprir o compromisso. O gerente não tem autonomia para alterar esse compromisso, mudar o programa ou o orçamento. Igualmente não pode interferir nas metas do programa, porque elas são compromisso de governo.

A responsabilidade do gerente é de implantação. Neste contexto específico, ele tem autonomia para circular em vários níveis de atuação e de hierarquia. Trata-se da introdução de um modelo matricial de funcionamento, em uma estrutura que se habituou a funcionar de forma hierarquizada. Ao mesmo tempo, o gerente pertence a uma estrutura hierarquizada. No caso da Secretaria de Gestão, há cinco programas e cinco gerentes, estruturalmente subordinados à Secretária, mas que podem dialogar diretamente com ministro, secretário executivo, secretários, pessoas de outras equipes ou quem quer que seja, em nível estadual ou municipal, para implantar o resultado.

O papel do superior hierárquico é mais de construir espaços e possibilidades, para que os gerentes trabalhem adequadamente. No caso da Secretaria de Gestão, eles não autorizam os recursos a ser implementados; quem os autoriza é a Secretária, mas dentro de uma programação que os próprios gerentes fazem. Isso também é uma inovação.

O que a Secretaria de Gestão está começando a fazer é criar um espaço para ser usado. Algo a ser implantado nos outros ministérios como uma referência, instituindo grupos sinérgicos entre gerentes, muitos com pautas, público-alvo e espaço físico de atuação comuns. Há um programa que todo ministério tem, o *Programa de Gestão de Política*, que congrega as ações de concepção política de cada um. Então, o grupo de gerentes discute como funciona o programa, como o entendem e como se entendem e se relacionam entre si.

Para trabalharem juntas, as pessoas têm de se conhecer, acostumar-se umas às outras e entender minimamente como elas reagem, para estabelecer boas relações de parceria. Está sendo criado um espaço na Secretaria de Gestão para que essas parcerias se estabeleçam. Todo o *Programa de Desenvolvimento Gerencial* também se baseia muito nos programas e nos gerentes.

**5.** *No conceito de gestão empreendedora, são pressupostos a transparência e o controle social – chamado também de diálogo público. É possível exemplificar como a Secretaria de Gestão está pensando em instrumentalizar esse diálogo público?*

Para atingir o objetivo de um diálogo público transparente e de defesa do usuário, também contemplado em um projeto de lei tramitando no Congresso, foi adotada uma estratégia bem precisa.

Em um primeiro momento, a Secretaria vai exigir que o governo federal tenha um padrão de atendimento. Essa é uma decisão administrativa interna. Por outro lado, entrará em contato direto com o cidadão, quer por meio de pesquisas, quer constituindo grupos de referência, a exemplo dos que existem na Inglaterra.

Em 2001, pretende-se implantar o mecanismo inglês de pesquisa, que consiste em formar grupos de cinco mil pessoas, cidadãos comuns que não representam grupos organizados, para funcionar como referência. Essas pessoas são entrevistadas sobre todos os serviços públicos. Com parte delas se conversa sobre serviços específicos. Esses cidadãos se tornam um grupo de referência, um espaço de repercussão e de avaliação do que está acontecendo no governo. A Secretaria quer realizar um conjunto de ações dessa natureza.

Em 1999, a pesquisa feita foi uma iniciativa de diálogo público, no sentido de começar a estabelecer esses grupos de referência e de criar mecanismos para o cidadão dar um retorno mais explícito, embora várias instituições do governo federal já tenham um sistema de conexão direta com os usuários de seus serviços, para sugestões, reclamações, denúncias etc.

Para se estabelecer um sistema mais organizado e estruturado, discute-se uma legislação específica, como a que existe em São Paulo. O projeto de lei que está no Congresso cria um conselho

de usuários em todos os municípios. Não se sabe, ainda, se esse conselho poderá se tornar uma instância política de poder capaz de avaliar serviço. Acredita-se que o cidadão quer ter, antes de mais nada, uma boa prestação de serviço, isto é, que o serviço tenha qualidade, que ele seja avaliado para se verificar se está sendo implantado do jeito combinado, se este jeito está bom ou não.

**6.** *Existe alguma intenção da Secretaria de Gestão em incentivar o tratamento das políticas de forma intersetorial, ou seja, implantar uma perspectiva de intersetorialidade no governo federal?*

Ao incentivar o estabelecimento de parcerias, é intenção da Secretaria de Gestão promover o tratamento das políticas de forma intersetorial, ou seja, implantar uma perspectiva de intersetorialidade no governo federal. Em certo sentido, isso já acontece com os programas desenhados no *Avança Brasil*, que são implementados por mais de um ministério. Na média, os programas têm a coordenação gerencial de um deles, mas na maioria são implementados por três, quatro ministérios ao mesmo tempo, porque possuem ações complementares relacionadas.

Além disso, desenvolveu-se outro conceito, o de *cluster*, que se conhece da estatística, para representar famílias de programas, isto é, ações de transformação do governo federal, objetivos e resultados, com grande sinergia entre si por diversas razões, e que têm de ser vistos como um projeto só. Pretende-se um objetivo e um resultado ao se implantar cinco programas que têm a ver com jovens, por exemplo.

Criado o conceito de família de programas, estão sendo identificados os programas que se amoldam a ele, para sua implantação coordenada. Está sendo, inclusive, comprada metodologia de implantação desse grupo de programas coordenados e de monitoramento e avaliação do agregado dos programas, para além do gerenciamento de cada um individualmente.

Para essas famílias de programas, está se construindo bastante sinergia entre os gerentes, mas também desenvolvendo um método de implantação agregado. Aí é preciso inventar mesmo, pois isso não existe. Nem as empresas privadas, que são boas em gerenciamento, dispõem de metodologia para gerenciar cinco a seis programas ao mesmo tempo. O governo federal caminha nesse sentido, mapeando e delineando esse tipo de implantação.

Houve uma experiência muito boa de governo, adotada entre 1995 e 1998, que foram as câmaras coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República: Câmara de Política Social, Câmara de Política Econômica, Câmara de Infra-Estrutura, e que permitiu praticar a intersetorialidade. Várias questões do governo federal foram de fato resolvidas, colocando-se três, quatro equipes à mesa, discutindo até chegar ao consenso. Existe, portanto, no governo federal, apesar das culturas burocráticas fragmentadoras, uma experiência mais recente do ganho que se tem ao trabalhar em conjunto intersetorialmente.

**7.** *Projetos cujo eixo principal situa-se na valorização do usuário foram desenvolvidos em São Paulo, há cerca de dez anos. Agora, Brasília tenta retomar esse processo, que significa para muitos servidores a renovação de estímulos e da identidade que os têm animado a persistir no serviço público, engajados no projeto maior de construção do país, da sociedade e do Estado voltados para a cidadania. No entanto, têm sido recorrentes, pelo menos nas duas últimas décadas, questões efetivamente menores relacionadas ao ajuste fiscal e que jamais são superadas, estreitando absolutamente os espaços de construção dos projetos maiores, que enfrentam dificuldades imensas para romper o cerco. Pode-se acreditar em mudança dessa mentalidade?*

A agenda fiscal, se de um lado cria restrições, de outro abre oportunidades. Muitas e boas parcerias que os governos fizeram, no sentido de se abrir para a sociedade, vieram a partir – e em consequência – da restrição. Muitos serviços só puderam ser implementados com parcerias, o que levou ao florescimento dessa cultura da parceria, de o cidadão estar mais próximo.

A transformação precisa ter um movimento duplo: de um lado, a consciência interna nas organizações públicas da necessidade de transformação; de outro, ao estreitar e qualificar mais o diálogo público, obriga-se a mudar por pressão. Os dois movimentos são necessários. A mudança somente interna é muito difícil, porque requer disciplina e perseverança, já que os processos culturais

são muito antigos e levam tempo. Se existe, contudo, uma pressão interna qualificada no sentido de obrigar as instituições públicas a mudar, é porque existe terreno adequado e suficiente para se poder avançar.

*\* Estas questões foram apresentadas à Secretaria de Gestão, durante seminário na Fundação Seade/SP, em 08 de dezembro de 1999.*

## ANEXO

“...Porque não basta dizer:

o setor privado faz.

Não.

O setor privado sozinho não faz ou, se o fizer, pode ser algumas vezes em detrimento da sociedade. É, portanto, necessário que haja um Estado capaz de regular, de fiscalizar e de defender o cidadão, o consumidor, o povo do país.”

*Fernando Henrique Cardoso*

***Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na apresentação do Plano Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Plano Plurianual 2000-2003 / Plano Avança Brasil***

Quero, em primeiro lugar, dizer que, com grande agrado, escuto a transformação de alguma coisa sistemática, e com possibilidade objetiva de ser desenvolvida, aqui neste Ministério, a partir de decisões que são nossas e que vêm já de algum tempo. Na verdade, o Estado brasileiro já está sofrendo uma profunda transformação, uma profunda modificação. Não é uma modificação que se possa resumir apenas na aprovação de uma ou outra medida, por mais importante que sejam essas leis, que digam respeito à administração de pessoal. É muito mais do que isso. É tampouco uma transformação que implique um encolhimento do Estado. Não é isso. É muito mais do que isto. E nós, aqui, assistimos pela exposição objetiva, entusiasmada do ministro Pedro Parente o resumo daquilo que o governo deseja, do que quero, aqui neste Ministério e em todos os Ministérios. É uma nova mentalidade.

Essa nova mentalidade vai se impondo pouco a pouco na administração brasileira, no Estado brasileiro. Não vou repetir, por desnecessário, o que disse o ministro Pedro Parente, mas é importante notar que essas transformações vêm de algum tempo. Desde quando, em 1995, o Congresso Nacional flexibilizou os monopólios, possibilitando a mudança do Estado.

Algumas pessoas não se dão conta da interligação entre os processos e imaginam que, quando se toma uma decisão da importância da decisão que foi, pelo Congresso, de flexibilizar os monopólios, isso significa apenas uma atividade econômica. Não. É muito mais do que isso. É possibilitar um novo patamar de organização da sociedade e do Estado brasileiro. E demos consequência àquelas transformações a partir da criação de novas agências reguladoras da atividade econômica e da atividade do Estado, como mencionou o ministro Pedro Parente.

Tivéssemos apenas nos conformado com uma decisão, já por si importante, da flexibilização do monopólio, não teríamos possibilitado que o Estado se equipasse para que pudesse enfrentar a nova fase de competição, de abertura da economia, de apelo crescente ao capital privado para o investimento nas áreas onde o Estado, por não ter recursos e também por não ser, talvez, o mais adequado, não vai atuar de forma mais expressiva, não teríamos tido a possibilidade de fazer, como hoje se faz, uma revitalização dessas áreas. Se o primeiro passo foi a quebra de monopólio, tão importante quanto isso foi o fato de o governo ter enviado ao Congresso e, depois de longa e democrática discussão, ele ter aprovado as agências reguladoras - a Agência Nacional de Petróleo, a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Telecomunicações e, brevemente, a Agência Nacional de Transportes.

É um novo Estado que vai servir de forma efetiva ao cidadão, ao desenvolvimento do país e permitir que o Brasil continue avançando nesse novo mundo que estamos assistindo, agora, apenas o seu limiar e que vai se concretizar no próximo século. E isso vai alcançar todas as atividades essenciais da sociedade. Mencionei os transportes, as telecomunicações, a energia elétrica, o petróleo. A água, da mesma maneira, será objeto de uma organização

deste mesmo tipo. E por quem e para quê? Porque não basta dizer: o setor privado faz. Não. O setor privado sozinho não faz ou, se o fizer, pode ser algumas vezes em detrimento da sociedade. É portanto necessário que haja um Estado capaz de regular, de fiscalizar e defender o cidadão, o consumidor, o povo do país.

Estamos fazendo a reforma do Estado. Quantas vezes vejo, de mentes desavisadas, a cobrança sobre a reforma do Estado, confundindo a reforma do Estado com a diminuição do número de funcionários, como se essa fosse a grande questão, quando não é. A grande questão é, realmente, uma revolução na maneira pela qual a administração pública se organiza. Essa revolução está em marcha. Ela não é visível. Ela não dá manchete porque é uma revolução de mentalidade, é uma revolução de práticas cotidianas, e uma revolução no modo pelo qual o governo se relaciona com a sociedade e o Estado se reestrutura para que possa cumprir essas novas funções. E não seria possível isso, se não houvesse, como há, hoje, uma afinidade eletiva, para usar o termo de Goethe, de quem o ministro Malan gosta tanto, não sei se de Goethe ou do termo. Essa afinidade eletiva é entre o Ministério da Fazenda e o Ministério de Orçamento e Gestão. Estabilidade econômica não se contrapõe a desenvolvimento. É condição para o desenvolvimento. E o ministro Pedro Parente, ao fazer o enunciado da Lei de Responsabilidade Fiscal, disse que, na verdade, ela é uma lei de responsabilidade fiscal para a estabilidade e para o desenvolvimento.

Os itens que ele mencionou, em seguida, são todos relativos ao desenvolvimento: recursos para empreendimentos estruturantes, alocação estratégica de recursos e assim por diante. É uma nova visão que tem que ser, progressivamente, absorvida por todos nós e pela sociedade. E não pode ser restrita aos Ministérios da área econômica. E nem sequer, digamos, a fonte inspiradora foi deles.

Todos os esforços iniciais do repensamento do Estado vieram do antigo Ministério de Reforma do Estado, do ministro Bresser Pereira e da Dra. Cláudia Costin, com o apoio direto e decidido do ministro Clóvis Carvalho e da Casa Civil do governo. E, hoje, se fundem aqui em um Ministério, que alguns até estranharam por desconhecer as realidades brasileiras. Por que um Ministério do Orçamento e Gestão? A explicação aqui mostra hoje o porquê. Porque deve haver essa fusão entre a gestão, a administração e o orçamento, e haver afinidade eletiva entre o orçamento e os propósitos nacionais de estabilidade para o crescimento. Por isso se fez esta fusão e, por isso, é necessário que exista, neste Ministério, uma Secretaria de Estado da Administração, que não é uma duplicação: é um modo de por ênfase em um dos aspectos fundamentais que é permitir que a ação do ministro do Orçamento e Gestão possa ter uma efetividade, porque há quem esteja cuidando da administração, com esse mesmo espírito renovador.

Mas, mais do que isso, o ministro Pedro Parente – não sei o quanto ele é versado na literatura clássica sobre esses assuntos, como já fui no passado – ao mencionar, aqui, a gestão empreendedora, está resolvendo um dilema histórico, secular porque, na teoria clássica, gestão se opunha a empreendimento. Quando se definia o que era o empresário, opunha-o ao gestor.

A administração, na teoria clássica, é a rotina, é a aplicação da norma já consagrada. O administrador é quem aplica a norma e o empreendedor é quem inova. Isto era. Não é mais. Agora, ou há a gestão empreendedora, ou os dois se equivocam. E, em um certo momento da História, se imaginava que o administrador era o burocrata e o empresário era o anti-

burocrata, era o que criava. Imaginava-se que o empresário era o homem, era o capitão de indústria, era o "tycoon" em certas épocas, era aquele que ousava, como pessoa. Por qualidades até de liderança pessoal.

Com a evolução e a complexidade da sociedade moderna, essas funções foram se modificando sensivelmente. A criatividade se espalhou, se concentrou, às vezes, na universidade. Hoje, ela entrou para o próprio serviço público, para setores do próprio serviço público. E ela não está, necessariamente, na empresa. A empresa absorve, muitas vezes, a criatividade que vem de fora. O empresário, no sentido antigo, que se opunha ao gestor, como se o gestor fosse o feitor do empresário criador, já não existe mais. Cada vez mais, o empresário é o organizador, o motivador, o que tem visão estratégica e o que lidera.

Os setores mais atrasados ainda pensam que bem administrar e bem governar é bater na mesa e dar um murro, porque estão pensando: "ah, é a moda antiga". Como se fosse possível governar uma sociedade moderna, ou um setor dela, ou uma empresa como se fôssemos compostos por "tycoons" dos séculos passados ou flibusteiros, em passado mais remoto ainda, que tinham, sim, essas características e que eram apropriadas àquela época. Hoje, não. Hoje, o empresário também tem que ter essa visão de conjunto, tem que ter a visão estratégica, tem que motivar, tem que liderar, tem que ser capaz da transformação do conjunto das estruturas. A diferença entre o empresário público e o privado vai-se esmaecendo. E tampouco se pode imaginar que caberá ao Estado, como em um outro momento da História se imaginou, definir as metas e os propósitos. E há outros que se vêm protegidos pelo guarda-chuva do Estado e cumprindo os seus desígnios privados, ganhando ou perdendo, mas realizando essas formações que foram assinaladas pelo Estado. Não é mais assim.

Se o Estado, hoje, fosse o motor propulsor do projeto nacional, seria um Estado antiquado. O projeto hoje é da nação mesmo, ou seja, é do conjunto da sociedade. E esse projeto tem que contar com essa integração entre o Estado e a sociedade, o tempo todo, entre o gestor, no sentido moderno e o empreendedor, também no sentido moderno. Todos os dois têm que ser, ao mesmo tempo, capazes de gerir e de inventar, de inovar, de criar. É uma nova época. Essa nova época requer uma mudança de cabeça, mudança de mentalidade, motivação. Como disse aqui o ministro: premiação e não castigo.

Não é possível mais que o gestor – público ou privado – seja preso em uma camisa de força de regras burocráticas e que, depois, tenha que prestar contas dos crimes que não praticou, apenas porque, para ser mais denodado e mais devotado ao objetivo que tem em vista, que é o objetivo da sociedade, deixou de praticar uma formalidade, porque esta viria em detrimento do interesse público. E, não obstante, essas regras antigas ainda persistem. Quantas vezes essas questões, que são, muitas vezes, meramente formais, produzem um desaguado nacional, como se o gestor tivesse utilizado aquela quebra de regras para benefício próprio e não para atender melhor ao sentido social do que ele estava fazendo.

Por sorte, os nossos Tribunais de Contas também estão mudando. Também eles estão, agora, se adaptando para acompanhar o processo da administração o tempo todo, e não apenas para julgar "se a norma foi ou não atendida na sua formalidade". Mas, sim, para perguntar se, efetivamente, o objetivo para o qual a decisão foi tomada é justo, e se, realmente, a decisão teve, como consequência, ações que deram uma melhoria para o cidadão e para o país.

Essa é a mudança que está ocorrendo no nosso país. E nessa mudança, nesse processo de mudança, a ação do Ministério do Orçamento e Gestão vai ser decisiva. Não vou repetir o que disse o ministro, mas o fato de que possamos ter, hoje, uma vinculação direta no orçamento dos projetos, dos programas, das metas, é fundamental. E que nós possamos transformar tudo em alguma coisa que seja, que tenha essa visão gerencial moderna, em que o agente não vai apenas apontar: está certo, está errado, quanto precisa, quanto não precisa, gastou, não gastou, mas vai se preocupar com o conteúdo mesmo da decisão, com o objetivo a ser alcançado.

É fundamental para que o Brasil se transforme, como está se transformando, em uma sociedade democrática, mais moderna, que não esteja todo o tempo sendo emperrada por hipócritas que utilizam, muitas vezes, o elemento formal para dar a impressão de que estão, realmente, criticando a ação do Estado ou a ação do governo, a ação do funcionário ou a ação do gestor ou a ação do empresário.

É preciso, portanto, assimilar esses novos conceitos e verificar que a gestão empreendedora é, realmente, o conceito-chave que permite as transformações pelas quais o Brasil está passando. E claro, isto é um processo, não é um ato. Leva tempo e tem que conquistar o conjunto do governo. Cada Ministério há de atuar crescentemente dessa mesma maneira, com esse mesmo objetivo, com esse mesmo espírito.

Devo dizer que é certo que estamos provocando já, de algum modo, essas transformações. Se mencionei, aqui, as quebras de monopólios e as modificações que elas acarretaram ou possibilitaram, com a criação de novas agências, os Ministérios, que não passaram por esse mesmo choque de transformação desta natureza externa, estão passando por um choque de transformação de natureza interna.

Quando se for verificar o que está acontecendo no Ministério da Educação, no Ministério da Saúde, no Ministério da Reforma Agrária, vamos ver que, em todas essas áreas, está havendo uma transformação nessa mesma direção. Direção da desburocratização. E foi muito importante, muito bem lembrado, o ministro Hélio Beltrão. Muito importante a referência à questão da desburocratização. Muito importante a referência ao cuidado específico com o atendimento da população, com as pessoas, com os seres humanos. Essa noção de que o governo e o Estado estão aí para servir as pessoas, e não para se servirem delas. Isso está imbuindo, progressivamente, aqueles Ministérios, até mesmo os mais tradicionais, que sempre foram objeto de clientelismo, de burocracia e, vez por outra, até mesmo de corrupção.

A base moral do Estado não pode ser posta em discussão na prática. Deve ser posta na crítica, mas nós temos a obrigação de restabelecê-la no nosso comportamento. E também não podemos aceitar, a todo instante, insinuações contra a base moral do Estado, contra a base moral dos funcionários e dos gestores e dos que o governam, a menos que haja, efetivamente, algo concreto. Aí sim, muito mais do que crítica, tem que haver o afastamento e a punição. Mas nós temos que recuperar a dignidade do servidor público. O servidor público não é apenas o funcionário, mas quem está no Estado, exercendo certas funções no Estado. A dignidade dele é condição necessária para que esse espírito moderno possa avançar, e para que nós possamos afastar as teias do passado que, ao confundir alhos com bugalhos, nada mais fazem do que pretender impedir que haja uma transformação maior na estrutura do Estado.

Tenho, portanto, apenas que lhes dizer que, com muito entusiasmo, o que eu ouvi aqui é o que acho que é importante seja feito. Certamente, o ministro Pedro Parente, ao dizer, algumas vezes, que dependia da minha aprovação, sabe, porque já conversamos antes, que ele tinha a minha aprovação por antecipação. Mais do que a minha aprovação, tinha a determinação de que assim fosse e assim há de ser. Temos que ter, todos nós, a consciência de que essas transformações são cruciais para o futuro deste país.

Não quero abusar da paciência dos senhores e das senhoras, nem da agenda do presidente. Quero lhes dizer o seguinte: se fosse possível esmiuçar e, certamente, muitos dos que aqui estão conhecem os programas, cada um deles; se fosse possível esmiuçar o PPA, o Plano Plurianual; se fosse possível ver os efeitos do "Brasil em Ação", seria também fácil demonstrar que estamos realizando um projeto nacional no Brasil. É um projeto. Ele está escrito, ele está em marcha, ele é nacional, e ele é inovador. Estamos reformando as bases da geografia econômica do Brasil.

É pena que nem todos os brasileiros possam, como alguns de nós podemos ou até devemos, percorrer o conjunto do Brasil. É pena que não possam sentir na prática, inscritas já na vida, as conseqüências do "Brasil em Ação", as conseqüências da estabilidade econômica para o desenvolvimento. E é pena que não sintam o mesmo entusiasmo que sinto diante do que virá pela frente, daqui por diante e no novo século e entender que estamos entrando no novo século com um projeto nacional de crescimento, de desenvolvimento, com estabilidade com vista ao bem-estar da população. Com todas as dificuldades, temos um projeto nacional de desenvolvimento. E é lamentável que alguns confundam o projeto possível e bom para o Brasil com a defesa do passado. Subsídios, taxas de juros subsidiadas, reserva de mercado, Estado guarda-chuva, crítica ao Estado e lucros fáceis. Esta época acabou, esta época acabou. As oligarquias industriais ou financeiras que vivem chorando pela falta de esperança no Brasil, estão chorando por um passado do qual foram beneficiárias, e que não vai voltar porque nós temos que ter um futuro que beneficie o povo e não os setores que se encastelaram na vida pública.

Isso acabou. É um novo Brasil, é um novo projeto. Mas ele existe, e esse novo projeto, esse novo Brasil dependem dessa reestruturação do Estado, como dependem da reestruturação da sociedade, das empresas e das parcerias, da convergência, de um espírito de cooperação entre a União, os estados, os municípios, setor privado, setor público, as organizações não-governamentais com as organizações governamentais em uma mentalidade moderna e aberta.

Tenho certeza de que o Ministério de Orçamento e Gestão – eu só não gosto do nome MOG – e o Plano Plurianual estando nas mãos de quem estão, de um funcionário exemplar, que ao mesmo tempo é um gestor empreendedor, tem visão, e que tendo o apoio da Secretaria de Administração, com a Dra. Cláudia Costin, e como sempre teve do Ministério da Fazenda e da Casa Civil e do conjunto do governo, vão ser capazes de ajudar o Brasil realizando essas transformações. Elas já estão em marcha. Vamos levá-las adiante e tenho a certeza de que vamos entrar no novo século com muita confiança e com muita capacidade de continuar a reforma do Estado, desta maneira como acabei de expor: uma reforma que implique uma mudança de mentalidade e que não implique, simplesmente, corte e corte de pessoal, nem jogar na burocracia a culpa das mazelas que muitas vezes são da sociedade.

Muito obrigado.

