



Dupla agenda de inovação: serviços públicos e gestão

Regina Pacheco, FGV-EAESP

Serviços públicos e cidadania



- Serviços públicos como suporte para sociedades mais igualitárias (Nick Pearce)
- Ainda mais importantes em sociedades altamente desiguais – Brasil:
 - acesso ao consumo não é suficiente
 - cidadania via serviços públicos de qualidade

tese



A melhoria dos serviços públicos no Brasil depende de inovações substantivas na gestão:

- enfrentar a rigidez
- melhorar a qualidade dos dirigentes públicos
- diversificar provedores
- aumentar a transparência

Serviços públicos e gasto governamental

(Nick Pearce)



- Crescente (% do PIB) – em governos de esquerda e direita, países com trajetórias \neq s
 - resulta de fatores de longo prazo como envelhecimento da população, mais democracia, maior prosperidade
 - relaciona-se com mercado de trabalho (desemprego, desigualdade salarial)
- Novas demandas:
 - envelhecimento da população, mudança climática, problemas crônicos de saúde (obesidade..), competição global (qualificar mão de obra, P&D)

- estilos de vida: mobilidade; solteiros; TI para interagir; mulheres no trabalho; aumento de expectativas / maior nível de educação e de informação
- mercado de trabalho: desemprego de longa duração; relações de trabalho instáveis; maior incerteza



- Difícil tornar serviços mais produtivos
 - m.d.o. intensivos; requerem FT qualificada
- Politicamente sensível
 - opinião pública não quer corte de serviços; quer melhores serviços ~ aos impostos pagos
- Mesmos problemas afetariam provedores privados (custo da previdência, m.d.o., insumos)
- Limites (políticos) à expansão da carga tributária

Desafios aos decisores



- Pressões vão continuar (tendências longo prazo)
- Decisores precisam encontrar caminhos que assegurem sustentabilidade fiscal no futuro, por meio de escolhas estratégicas:
 - quais serviços priorizar
 - novos métodos de co-financiar os serviços com usuários
 - reformas da provisão dos serviços

1. Novas formas de financiamento dos serviços

- Aumentar contribuições dos mais velhos
 - Reformas da previdência (trabalhar mais, contribuir mais, receber menos na aposentadoria)
 - Incentivos para poupar
 - Seguro para pagar serviços aos idosos (a serem prestados pelo Estado ou contratados ao privado)
- Compartilhar custos com indivíduos beneficiários
 - Usuário paga parte do serviço (saúde) – com isenções; universitário reembolsa Estado. Lógica: beneficiário-pagador
- Compensar investimentos em serviços que gerem economias futuras (com resultados mensurados)
 - Superar estrutura setorial. UK: Social Impact Bonds



2. Decidir estrategicamente em quais serviços investir

- Serviços à infância + mercado de trabalho:
 - aumenta oferta de m.d.o., mulheres no trabalho, aumenta taxa de emprego, maior base de contribuição = fundamental para financiar o Welfare State
 - reduz risco de pobreza (diminui desemprego, duas pessoas com renda por família)
 - qualidade da aprendizagem na infância aumenta chance de mobilidade social



3. Reformar a provisão dos serviços

- Lições da comparação internacional
 - PISA: os melhores sistemas são os que têm as menores desigualdades = melhorar as escolas de pior resultado. Qualidade do professor / diretor.
- Novos sistemas de *accountability*
 - Anos 1980/90: controle de resultados pelo governo central e competição entre provedores
 - Novo: *bottom-up accountability* via descentralização para governos locais ou garantias ao usuário (*entitlements*)
- Informação aberta
 - sobre performance e para re-uso (open data); interação governo/cidadãos via web 2.0 para desenhar/prover serviços
- Personalizar os serviços
 - Um único ponto de acesso para diferentes serviços; profissionais para guiar o usuário; dar orçamento ao usuário para escolher provedor



Experiência internacional

- Foco em resultados + confiança no gestor público
- Flexibilidade das regras; RH, orçamento, compras
- *Agencificação* e organizações sociais (*quangos*)
- Princípio: diversidade de provedores inovadores elevará padrões de serviços
- Parcerias: governança colaborativa, PPPs *lato e stricto sensu*, *vouchers*, SIBs Social Impact Bonds, co-criação e co-produção de serviços
- Auto-avaliações periódicas (*evidence-based reviews*: efetividade e geração de valor público) com publicação dos resultados



Autoavaliações periódicas

- A cada 5 anos, no máximo
- Mudança: o serviço ainda é necessário? (políticas públicas e/ou necessidades dos usuários)
- *Performance*: quais são as lições do período anterior, quanto ao desempenho?
- Tecnologia e *benchmark*: há maneiras melhores de prestar o serviço, considerando evolução tecnológica e outras experiências?
- Diversidade de prestadores: como se compara prestação do serviço por entidades estatais x outros prestadores?



O Trabalhismo inglês de Blair

- “No início do segundo mandato foi criada a matriz da reforma: mudar a natureza monolítica dos serviços; introduzir a concorrência; abolir as distinções entre setor público e privado; enfrentar as tradicionais demarcações profissionais e sindicais e os interesses instalados e, no geral, tentar libertar o sistema, deixá-lo se inovar, se diferenciar, respirar e se expandir”. (BLAIR, 2010. p. 564, 565).



Cameron: Open Public Services White Paper (UK 2011)

- **Radical transferência de poder** dos burocratas para os usuários via uso de vouchers, poder de escolha, eleição para comissários de polícia etc
- **Maior autonomia para profissionais da ponta** via remoção de metas de output e outros controles top-down
- **Abertura a novos provedores de serviços** : privados, organizações da comunidade, empresas sociais, entidades sem fins lucrativos...
- **Contratar / pactuar impacto das ações** re não por processo; uso crescente de mecanismos de remuneração por resultados



Brasil: marcos



- Anos 1930, DASP
- Decreto-lei 200 de 1967
- Constituição de 1988
- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – 1995
- Pós-2003: “policyzação” = melhorias de gestão em políticas específicas (Bolsa Família, INSS..)

EC 19

- Art.37

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.



Flexibilidades para as AEs



- Uma agência executiva federal (INMETRO)
- Minas Gerais: secretarias e órgãos ~ AEs
 - RH, compras e contratação, estrutura
 - substituto para política de RH, podendo estabelecer diferenças em diferentes organizações; benefícios para servidores
 - flexibilidades muito limitadas (x OCDE)
 - algumas flexibilidades contribuem para melhores resultados (compras, estrutura e cargos de coordenação)

OS : características

- Público não-estatal; fundação ou associação civil sem fins lucrativos
- Fora da Administração Pública; pessoa jurídica de direito privado, qualificada como OS por decreto, caso a caso
- Contratação de pessoal via CLT; normas próprias para compras e contratos; flexibilidade na execução orçamentária (agilidade e qualidade)
- Conselho de Administração / regras (composição, renovação periódica)



OS: críticas

- Escolha discricionária do Executivo – seleção da OS sem licitação
- Privatização do Estado
- Risco de o Estado se desresponsabilizar
- Condições privilegiadas (x prestadores diretos)
- *Cream skimming*
- Problemas com metas, indicadores, monitoramento



Governo Federal: enfrentando a rigidez das normas



- RDC
- Concurso EPPGG 2013 (anulado pelo TCU em 05nov2014)
- Empresa pública para hospitais universitários: EBSEUH; para hemoderivados: Hemobras
- Serviço social autônomo: APEX, ABDI
- Sociedade de economia mista
- Emenda constitucional para agentes comunitários de saúde e agentes de endemias
- Contrato por tempo determinado
- Mais Médicos (bolsistas)
- A partir de 2013: organizações sociais

EBSERH x OSS

- Empresa pública
- Concurso público e licitação
- Centralizada, 70 mil funcionários (“ganhos de escala”)
- Corpo dirigente nomeado pelo governo
- Supervisão hierárquica
- Organização sem fins lucrativos, qualificada como OS
- CLT e manual próprio de contratações
- Descentralizada (e “empresarização”)
- Dirigentes escolhidos pelo Conselho de Administração
- Contrato de gestão



Agenda de inovação



- Acesso e qualidade dos serviços públicos
- Agilidade, resolução de problemas, sustentabilidade, transparência da gestão

reformas e inovação