

Um Estado inclusivo, democrático e efetivo a serviço da população brasileira

Documento para discussão

**Câmara Técnica de Transformação do Estado
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social
Sustentável (CDESS)**

Brasília, março de 2024



Preâmbulo

Este documento foi produzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) com o objetivo de dar concretude à sua missão institucional de *formular políticas e diretrizes para transformação permanente do Estado e para a ampliação da capacidade estatal para a implementação de melhores políticas públicas*.

Trata-se de documento inicial que visa subsidiar discussões públicas sobre as mudanças necessárias ao aparato da Administração Pública Federal para se promover um Estado efetivo e funcional, orientado pelos fundamentos, objetivos fundamentais e princípios estabelecidos na Constituição Federal. O texto foi produzido inicialmente como base para as discussões da Câmara Técnica de Transformação do Estado, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (CTTE/CDESS), mas busca alcançar destinatários mais amplos e provocar debates na sociedade como um todo, com o objetivo de construir os avanços necessários para a gestão pública do país.

Como se notará, o documento busca se manter no plano de grandes diretrizes, apontando frentes de atuação necessárias, com seus respectivos contextos e propostas de direcionamento. O desenvolvimento de cada uma das frentes apresentadas demanda planejamentos adicionais e ações específicas – muitas delas já em fase de formulação ou implementação pelo MGI e outras áreas do governo. Também envolve, conforme o caso, a atualização de marcos legais e regulatórios. Eventuais iniciativas em curso, quando listadas ou mencionadas, têm o propósito de exemplificar, de forma tangível, possíveis formas de implementação das teses defendidas e das soluções apresentadas. Não representam a única implementação possível, nem a totalidade das medidas em curso em relação ao tema.

Espera-se que as reflexões geradas a partir dos debates sobre o documento possam inspirar a Administração Pública, o Congresso Nacional, a sociedade civil, a academia e o setor privado na busca de mudanças necessárias para o aperfeiçoamento de nossas instituições públicas, a partir das lentes da democracia, da efetividade de políticas públicas, da redução de desigualdades e da inclusão social.



Sumário

Preâmbulo	2
Introdução	4
1. Desenvolver capacidades para implementar políticas públicas que alcancem toda a população.....	5
2. Fortalecer o serviço público de modo a dotá-lo de uma burocracia profissional, competente e representativa	5
3. Estruturar um sistema de carreiras que seja justo internamente e em relação às necessidades da sociedade brasileira	8
4. Institucionalizar modelos organizacionais inovadores que favoreçam a entrega de serviços de qualidade a custos competitivos	8
5. Implementar programas de gestão de desempenho institucional, de equipes e individuais que assegurem a busca sistemática por melhores resultados nas políticas públicas.....	9
6. Promover ganhos de eficiência contínua na Administração Pública	10
7. Fortalecer a capacidade das empresas estatais em sua atuação pelo desenvolvimento do país.....	11
8. Introduzir e disseminar a identidade única como forma de acesso a direitos de cidadania, inclusive por meio digital.....	12
9. Acelerar a transformação digital da Administração Pública, inclusive por meio da governança de dados	13
10. Assegurar transparência nas transferências governamentais a estados, municípios e organizações da sociedade civil	14
11. Aprimorar a gestão do patrimônio público imobiliário federal da forma mais adequada ao interesse público, com transparência e eficiência.....	14
12. Institucionalizar processos de negociação permanentes com os trabalhadores do serviço público em sintonia com as boas práticas reconhecidas globalmente.....	16
13. Qualificar a gestão de documentos públicos para garantir sua preservação e democratizar o acesso ao patrimônio documental.....	16
14. Estruturar parcerias com outros entes federativos e com a sociedade civil para potencializar os resultados das políticas públicas nos territórios.....	17
Conclusão	18



Introdução

A Transformação do Estado brasileiro é um desafio nacional e um processo permanente. É imperativo fazer com que o Estado atue em função do atendimento das necessidades da população e da redução das desigualdades na sociedade brasileira. Trata-se de processo em constante mutação, porque as demandas das pessoas, suas prioridades e preferências se alteram com o tempo e o contexto. A mudança é a única força que permanece.

O Estado tem a obrigação de entregar à população os bens e serviços de que necessita, no círculo de suas possibilidades. Isto significa tratar com justiça a todos e todas. Implica também a manutenção de um serviço público responsivo, representativo da sociedade brasileira e que respeite pessoas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e empresas privadas.

O Estado tem como principal desafio servir à população brasileira e à democracia, que o torna instrumento da vontade popular. A razão de ser do Estado é dar suporte ao desenvolvimento da sociedade, em especial naquelas funções e atividades em que o alcance do interesse público pede atenção diferenciada. Discernir o que produz valor público e contribuir para sua formação é tarefa dos representantes eleitos – do Executivo e Legislativo –, bem como do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.


O governo do Presidente Lula é comprometido com um Estado de Direito democrático, inclusivo e responsivo ao país. O Estado é parte da sociedade, não uma entidade separada da realidade da vida das pessoas. O Poder Executivo Federal é apenas uma parcela do Estado brasileiro. Outros Poderes e outros níveis da Federação são governados por um conjunto variado de forças políticas, sejam elas eleitas ou definidas constitucionalmente.

Estes esclarecimentos são importantes para que se compreendam limites, possibilidades e responsabilidades do Poder Executivo Federal, cujo governo se dá por meio do comando da Administração Pública Federal. O governo federal apresenta suas diretrizes de modo a possibilitar que outros Poderes, níveis e entes se incorporem ao esforço em curso. O poder de arrasto do Executivo Federal é decisivo – necessário, mas não suficiente – para promover as mudanças desejadas. Transformar o Estado brasileiro requer um mutirão nacional.

A transformação do Estado brasileiro pede uma nova visão do futuro, uma (re)visão das aspirações e expectativas da sociedade em relação ao país que está se construindo. Um Estado em permanente busca de sua legitimação por meio do exercício da democracia demanda uma burocracia profissionalizada, responsabilizável perante o público, bem como práticas transparentes de alocação de recursos e de implementação e avaliação de políticas.

A Administração Pública não é formada apenas por pessoas. Envolve imóveis, equipamentos, instalações, redes, fluxos, informações, legislações e vários outros ativos, tangíveis e intangíveis. Transformar o Estado implica produzir mudanças em todas estas esferas, o que demanda engajamento da sociedade como um todo.

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) propõe um processo de transformação da Administração Pública orientado à construção de um Estado mais inclusivo, democrático e efetivo, em quatorze frentes. Este conjunto de áreas não esgota as ações necessárias para promover uma ampla e profunda transformação do Executivo Federal, mas constitui uma agenda de trabalho que parte do escopo das atribuições do MGI. São necessárias iniciativas complementares por parte de outros órgãos de governo,



além do engajamento de outros Poderes e entes federativos. Esta lista de áreas prioritárias, porém, proporciona uma visão da direção e do sentido geral das medidas em processo de formulação e implementação.

1. Desenvolver capacidades para implementar políticas públicas que alcancem toda a população

Um Estado a serviço da nação precisa continuamente se fortalecer. Isto significa desenvolver capacidades dinâmicas, que se atualizem com a evolução da sociedade. As entregas, os resultados e os impactos produzidos pelas ações do Estado dependem das capacidades que possui de perseguir seus objetivos de servir ao interesse público.

As capacidades estatais são determinantes para o funcionamento do Estado e para a qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Investir na sua expansão qualificada e responsável é condição indispensável para o adequado atendimento à população.

Capacidades estatais tangíveis incluem, por exemplo, a) pessoal, promovida por meio dos concursos públicos; b) imóveis públicos, valorizados por meio da democratização de sua destinação; c) empresas estatais, por meio da recuperação de suas funções públicas; e d) uma parcela das infraestruturas públicas.

A expansão de capacidades estatais intangíveis envolve outros tipos de ativos, como: a) plataformas de dados; b) mesas de negociação; c) infraestruturas públicas digitais, como redes e sistemas; e d) arranjos institucionais federativos – todos fundamentados em valores republicanos e universalistas.

É importante também valorizar capacidades públicas não estatais, providas por diferentes atores da sociedade civil organizada, cuja atuação suplementar à do poder público contribui para ampliar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Além de ser guiado por princípios como inclusão e diversidade, este conjunto variado de capacidades precisa ser sustentável ao longo do tempo. Assim é construída a institucionalidade do Estado de Direito republicano e democrático.

2. Fortalecer o serviço público de modo a dotá-lo de uma burocracia profissional, competente e representativa

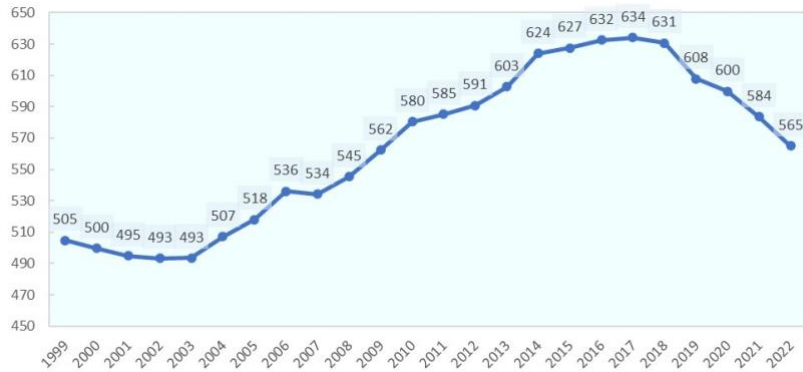
A Administração Pública Federal (APF) ainda precisa avançar em seu processo de profissionalização. Exemplo disso é o fato de que diversos ministérios não possuem quadros de servidores permanentes e convivem historicamente com arranjos provisórios e precários para compor sua força de trabalho.

Apenas após a Constituição de 1988, o recrutamento por mérito, pautado pela impessoalidade, começou a ser efetivamente implementado, tendo se iniciado no governo Sarney, avançado no governo Cardoso e ganhado ímpeto e escala nos governos Lula e Dilma, quando o país promoveu concursos públicos em escala significativa para o conjunto do governo.

A força de trabalho do Executivo Federal passou, no entanto, por uma queda nos anos recentes, fruto de uma redução no número de concursos públicos e da aposentadoria de uma quantidade significativa de servidores efetivos. Esta queda no quantitativo dos servidores públicos federais – ver gráfico 1 – ocorreu a despeito do aumento das

necessidades da população por mais serviços públicos, em especial em regiões onde a presença do governo federal é rarefeita e insuficiente, como na Amazônia.

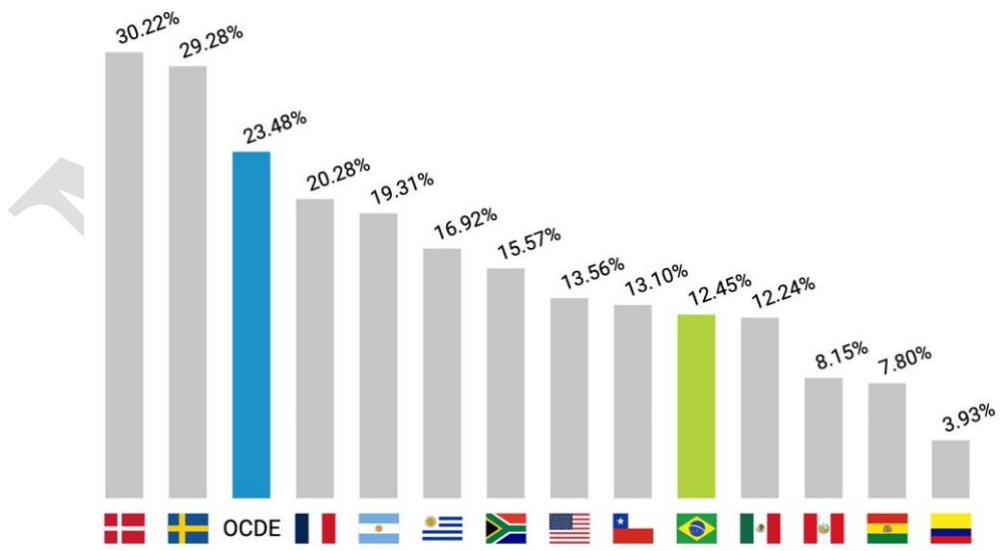
Gráfico 1. Variação da força de trabalho no Executivo Federal – ativos (em milhares de servidores)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Outro dado relevante diz respeito ao peso do serviço público na população econômica ativa – ver gráfico 2. O serviço público brasileiro possui um número de servidores públicos compatível com a média de países desenvolvidos e em desenvolvimento. O percentual de servidores ativos em relação à população economicamente ativa observado no Brasil representa metade da proporção encontrada em países da OCDE. É inferior a países como Argentina, Uruguai e Chile, e comparável ao percentual encontrado no México. Esse indicador revela que o Estado brasileiro não é “inchado”, como frequentemente se propaga.

Gráfico 2. Servidores ativos em relação à população economicamente ativa, comparação internacional (2019-2021)

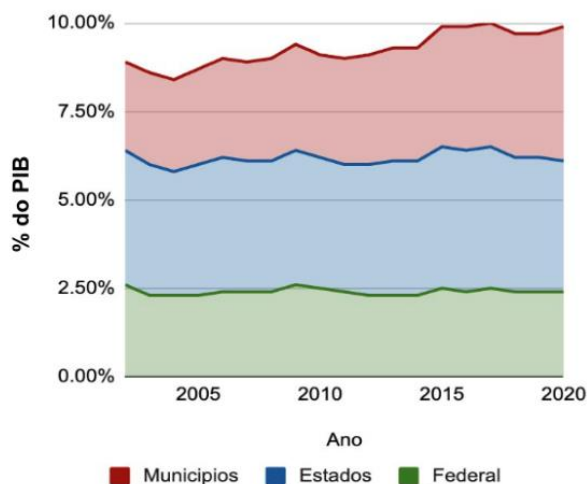


Fonte: OCDE.

De 2002 a 2020, as despesas com salários e vencimentos da Administração Pública, considerando os três níveis federados, em relação ao PIB, subiram menos de 1 ponto

percentual. Considerando apenas o nível federal, as despesas de pessoal apresentaram leve decréscimo, de modo que não há nenhum indicativo de uma trajetória descontrolada desses gastos – ver gráfico 3.

Gráfico 3. Despesas com salários e vencimentos do governo geral em % do PIB (2002-2020)



Fonte: IPEA.

A prioridade do governo atual é concluir o processo de recrutamento e profissionalização dos órgãos e entidades da Administração Direta e da Administração Indireta, de modo a que o Estado brasileiro disponha de uma burocracia selecionada com base em critérios meritocráticos, republicanos e democráticos, representativa da sociedade brasileira.

Iniciativas como o Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) destinam-se a democratizar e institucionalizar o recrutamento de quadros para o serviço público em bases periódicas. Com isso, é possível assegurar a permanente renovação da força de trabalho da Administração Pública Federal e o atendimento das necessidades de uma sociedade em contínua mudança. O aperfeiçoamento da legislação sobre cotas para pessoas negras em concursos públicos é outra medida que contribui para a formação de um serviço público representativo e responsivo às demandas da sociedade.

A idade média dos servidores públicos federais é de aproximadamente 49 anos. O rejuvenescimento da APF por meio de novos processos de seleção pública permitirá também a atualização geracional que se faz necessária para o país fazer frente a um futuro que chega cada vez mais rápido e de forma menos previsível que no passado.

O desenvolvimento de competências nos servidores públicos, para que sejam capazes de responder a novos e antigos desafios do Estado é outra frente central do processo de fortalecimento e profissionalização da gestão pública. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem o propósito de formar e desenvolver agentes públicos capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade. Para isso, oferece cursos e oficinas em temas que vão de licitações a inteligência artificial, passando por formações em igualdade racial (Formação e Iniciativas Antirracistas - Fiar) e de gênero (Formação e Iniciativas Feministas - FIF).

3. Estruturar um sistema de carreiras que seja justo internamente e em relação às necessidades da sociedade brasileira

O sistema de carreiras hoje existente no Brasil é complexo e fragmentado. Ele é também injusto, uma vez que reproduz desigualdades da sociedade brasileira nas disparidades salariais e de condições de trabalho entre os vários quadros de servidores públicos.

Carece-se de uma visão de conjunto das carreiras da Administração Pública Federal, o que torna a sua reestruturação uma tarefa difícil. A complexidade se revela inicialmente pelo fato de que cada carreira possui uma lei específica. A legislação de recursos humanos do serviço público é parametrizada por normas de épocas diferentes, cada uma refletindo uma configuração política e valores do momento em que foi votada. Qualquer alteração demanda autorização do Congresso Nacional, o que enrijece a gestão de pessoas nesse sistema.

O conjunto de carreiras apresentou dinâmicas distintas no período pós-Constituinte, mas em nenhuma delas se procurou uma solução estruturada para o problema. As carreiras foram se empilhando em camadas com vasos intercomunicantes, sendo sobrepostas umas às outras, cada uma obedecendo uma lógica originária, fazendo com que o conjunto se tornasse cada vez mais complexo e menos abordável. A alternância entre períodos de valorização de servidores e aumentos salariais com outros anos em que concursos e aumentos são praticamente suspensos reflete uma confusão da própria visão da sociedade sobre o assunto.


A estratégia proposta para aprimorar o sistema de carreiras é baseada na promoção de ajustes incrementais, realizados ao longo tempo, combinando concursos públicos, aumentos salariais diferenciados – equalizadores – e revisão das sistemáticas de progressão e promoção internas às carreiras. Esta política de consistências crescentes incorporará variáveis como a demografia da força de trabalho e o impacto da transformação digital sobre o conjunto de atividades desenvolvidas pela APF.

4. Institucionalizar modelos organizacionais inovadores que favoreçam a entrega de serviços de qualidade a custos competitivos

A primeira obrigação de um governo é governar, o que requer entregar à população os bens e serviços de que necessita, tal como pactuado pela sociedade. Isto significa que as organizações da Administração Pública Federal precisam ser estruturadas de modo a se adequarem às atividades que desenvolvem e, assim, serem capazes de fazer melhores entregas à população.

Ao criar a distinção entre Administração Direta e Indireta, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, antecipou tendências mundiais que se generalizariam a partir dos anos 1980. Na Administração Direta, se concentrariam as atividades de representação política, formulação de políticas públicas, supervisão ministerial, monitoramento, avaliação e controle das atividades governamentais. A Administração Indireta, por sua vez, teria uma função executiva, abrangendo autarquias, fundações e empresas estatais.

Com o passar do tempo, estas distinções começaram a se tornar mais confusas. Ao longo do regime militar, um exemplo de confusão institucional era o fato de ser muito comum em uma mesma organização existirem ao mesmo tempo os regimes de trabalho estatutário e celetista. A redemocratização trouxe ao menos três novidades a este quadro. A primeira foi a criação, em 1986, da Secretaria Nacional do Tesouro e da Conta Única



do Tesouro Nacional, importante inovação institucional que mudou o regime fiscal do país, com implicações para a gestão orçamentária da Administração Pública. A segunda veio com a Constituição de 1988, que introduziu a exigência do regime jurídico único para a contratação de pessoal na Administração Pública. O governo federal adotou-o na Administração Direta e em organizações como autarquias e fundações da Administração Indireta. A terceira novidade foi a aprovação da Lei nº 8.666, em 1993, para compras e contratos em toda a Administração Pública.

A reforma ocorrida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) introduziu novas figuras organizacionais na APF, como agências executivas e organizações sociais (OSs), além das agências reguladoras associadas aos processos de privatização do período. Uma nova camada de legislações sobre instituições públicas foi adicionada à existente, agravando o quadro de cacofonia organizacional.

Trinta anos depois, os regimes de pessoal, de execução orçamentária e financeira e de compras e contratos são conhecidos por sua rigidez, baixa aderência à realidade das organizações governamentais da Administração Indireta e distorções nas estruturas de incentivos que deveriam favorecer a eficiência e a efetividade do gasto público.

A superação dos desafios relacionados à modelagem institucional das organizações públicas está na ordem do dia. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Advocacia-Geral da União organizaram um grupo de trabalho para atualizar o Decreto-Lei nº 200/1967 e as alterações legais que o sucederam, de modo a identificar as melhores soluções organizacionais para a implementação de políticas públicas.


5. Implementar programas de gestão de desempenho institucional, de equipes e individuais que assegurem a busca sistemática por melhores resultados nas políticas públicas

A Administração Pública é um espaço de melhoria contínua, em busca de um atendimento cada vez melhor à população e da implementação de políticas públicas de impacto que propiciem sempre melhores bens e serviços. A gestão de desempenho institucional, de equipes e individual é essencial para que dirigentes e servidores busquem de forma sistemática resultados que atendam aos interesses da sociedade.

O desempenho institucional demanda a estruturação de indicadores capazes de captar a evolução dos impactos das ações do governo sobre os problemas que as políticas públicas se propõem a resolver. A pactuação desses resultados tem no ciclo de planejamento orçamentário sua primeira expressão, quando recursos planejados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo são alocados para o alcance de um conjunto de realizações.

A sociedade tem direito a um Estado orientado por bons resultados e que possua esta diretriz traduzida em suas rotinas estruturadas. Uma das primeiras obrigações de um governo é explicitar a destinação de seus recursos diante dos desafios elencados pela sociedade. A avaliação da eficácia do gasto público representa um avanço para se aplicar melhor os recursos públicos.

O desempenho individual ainda é objeto de avaliação periódica por um sistema que não capta de forma adequada a contribuição dos servidores públicos às atividades que desenvolvem. Uma evolução recente nesse cenário foi a introdução do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que incluiu planos de trabalho individuais, com resultados explicitados e transparentes, pactuados por cada servidor com suas chefias. O PGD é uma das bases para o aprimoramento das entregas dos servidores públicos, vinculando-as aos



resultados e políticas públicas entregues pelas organizações governamentais nas quais atuam.

O desempenho das equipes sempre foi negligenciado nas sistemáticas tradicionais de avaliação de desempenho governamentais. Apesar disso, o trabalho no setor público é eminentemente coletivo. Resultados não são gerados apenas por indivíduos, mas pelo conjunto deles, organizados em equipes. Nesse sentido, a introdução da camada das equipes nos processos de gestão de desempenho faz com que se facilite o alinhamento entre indivíduo e organização, além de dar transparência a resultados intermediários que contribuem para os macrorresultados governamentais. O PGD está evoluindo nessa direção, e essa variável estará incorporada a partir do segundo semestre de 2024.

O desafio consiste, então, na articulação de forma agregadora das sistemáticas de gestão de desempenho institucionais, de equipes e individuais – todas capacidades governamentais importantes –, dentro de uma perspectiva de suporte ao esforço de governo para produzir uma APF melhor, capaz de servir adequadamente à população.

6. Promover ganhos de eficiência contínua na Administração Pública

O aumento da qualidade do gasto público é um desafio contínuo da Administração Pública em todos os países do mundo. A internalização do imperativo da busca de melhorias contínuas no esforço de gastar melhor não significa a assimilação de uma visão meramente fiscalista do gasto público. Implica, no entanto, a sistemática busca de ganhos de eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

A criação da Secretaria de Serviços Compartilhados no MGI marcou o início de uma nova maneira de se gerenciar os gastos públicos de suporte da APF, combinando racionalização de processos com inovações tecnológicas e de gestão. Essa abordagem abriu caminho para iniciativas semelhantes no âmbito da gestão das organizações da Administração Indireta e de outras instâncias de governo, de forma gradual e progressiva.

O ColaboraGov, nome do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) do MGI, é uma unidade com equipes especializadas que centraliza atividades e serviços de suporte administrativo comuns a várias organizações. O modelo abrange todas as áreas de gestão administrativa: compras, contratações, gestão contratual, execução orçamentária e financeira, gestão de pessoas, logística, gestão estratégica e tecnologia da informação. O objetivo é aumentar a eficiência, reduzir os custos e aprimorar a qualidade. A centralização dessas atividades possibilita, por exemplo, padronizar processos e eliminar redundâncias de equipes, atividades e processos de trabalho, levando a reduções significativas nos custos operacionais, ampliação da produtividade do serviço público e melhorias na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A evolução do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) indica uma crescente parametrização da performance concatenada de servidores, equipes e instituições. Este alinhamento consistente ao longo do tempo, combinado com a cascata de inovações trazidas pela transformação digital, permite a antecipação de um serviço público com uma capacidade de atendimento maior e melhor.

A disseminação desses ganhos de produtividade, transparência e simplicidade para estados e municípios já começou, na medida em que um crescente número de sistemas e boas práticas se espalham pelos níveis subnacionais de governo. Este é um processo de longo prazo, porém a trajetória está dada.

7. Fortalecer a capacidade das empresas estatais em sua atuação pelo desenvolvimento do país

As empresas estatais, por definição, existem para cumprir missões especiais destinadas a atender ao interesse público. Como fundamento de sua existência, está o fato de se engajarem em atividades e ações que se enquadram em uma visão mais ampla de desenvolvimento nacional: investimentos de longo prazo em setores estratégicos, fortalecimento e manutenção da soberania nacional em setores críticos, universalização da prestação de serviços à população e orientação dos empreendimentos à redução das desigualdades sociais e regionais.

Ao longo de décadas de construção, as empresas estatais brasileiras produziram e acumularam conhecimentos e tecnologias, capilaridade e capacidade de atendimento. Se tornaram agentes cruciais em nosso modelo de desenvolvimento, estando presentes no mercado financeiro e de crédito, na exploração de recursos naturais, na energia, na infraestrutura e na garantia de acesso a serviços básicos como os de saúde, entre outros.

As estatais brasileiras têm diferentes portes e características. Seu conjunto reúne desde gigantes globais com ações negociadas em bolsas até pequenas empresas de atuação local, que dependem de recursos da União, mas prestam serviços essenciais à população. A diversidade entre as empresas aumenta os desafios de sua governança. Ao mesmo tempo em que é preciso seguir fortalecendo os mecanismos de transparência dos processos decisórios e a preservação da integridade do gasto público, os mecanismos de supervisão ministerial – que zelam pelo alinhamento da atuação da empresa ao interesse público – precisam se tornar ainda mais efetivos e transparentes.

A nova Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), o decreto que a regulamentou (Decreto nº 8.945/2016) e o conjunto de normas infralegais produzidas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (e pelas instituições que a antecederam) delinearão um novo ambiente institucional para as empresas estatais, que ainda precisa ser aprimorado. O MGI está comprometido com estes esforços, em parceria com os ministérios supervisores, com as agências reguladoras, com o setor privado, com os organismos internacionais e com a sociedade civil, de modo a assegurar que as empresas estatais desempenhem seu importante papel na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável do país.

Dentre as prioridades do MGI em relação às estatais, destacam-se o apoio à modelagem da supervisão ministerial, a simplificação das regulamentações que oneram desnecessariamente a gestão das estatais não dependentes, a revisão do modelo organizacional mais adequado para o funcionamento das estatais dependentes e a estruturação de um sistema de indicadores-síntese que instrumentalizem o acompanhamento estratégico da gestão das empresas.

É importante, por fim, mostrar cada vez melhor à sociedade e ao próprio governo o papel transformador das empresas. Mais do que gerar resultados financeiros ou orçamentários, as estatais fazem entregas concretas e cumprem funções essenciais, que muitas vezes não são de conhecimento público. Este é um desafio comunicacional com implicações políticas importantes, uma vez que cada estatal é uma aposta do país no funcionamento empresarial de uma organização portadora também de uma função pública.

8. Introduzir e disseminar a identidade única como forma de acesso a direitos de cidadania, inclusive por meio digital

A identificação da população de forma estruturada é um processo contínuo e incremental, que tem representado um desafio há pelo menos trinta anos. Este desafio passa pela busca da erradicação do sub-registro civil de nascimento, marco inicial da cidadania; pela consolidação de um documento de identidade única, previsto em lei desde 1996, harmonizando processos de identificação gerenciados pelos estados e reduzindo custos e riscos para toda a sociedade; e por uma efetiva cidadania digital, a partir de mecanismos de autenticação e de identificação de brasileiros e brasileiras nos canais digitais de prestação de serviços públicos.

Continuadas políticas de combate ao sub-registro, gerenciadas por diferentes ministérios e órgãos integrantes do sistema de Justiça, têm servido para garantir estruturas normativas, técnicas e tecnológicas, e para gerar a mobilização necessária para o avanço dessa agenda. Merece destaque, por exemplo, a consolidação e quase universalização da Declaração de Nascido Vivo (DNV), emitida por hospital ou profissional de saúde responsável.

Outro passo importante na identificação plena dos brasileiros, em curso há menos tempo, é a implementação da Nova Carteira de Identidade Nacional (CIN). A CIN permite a integração dos dados de identificação de pessoas físicas de forma segura, a partir de um padrão nacional e da utilização de um número único nacional – o CPF. A CIN é um primeiro passo fundamental para permitir o acesso facilitado, por exemplo, aos prontuários do Sistema Único de Saúde (SUS), ao registro no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a informações fiscais, tributárias e eleitorais – o intuito é que a lista cresça progressivamente ao longo do tempo, abarcando o maior número possível de serviços e relacionamentos entre a população e o Estado.

Com relação aos estados emissores, a CIN estabelece fluxo nacional em tempo real para todos os órgãos de identificação, com redução das fraudes e custos para sociedade, estabelecendo confiança e provendo integridade dos dados de identificação.

Dentre as prioridades do MGI, estão os processos de mobilização, alocação e apoio à priorização de recursos para que estados e municípios se engajem no oferecimento da nova Carteira de Identidade Nacional a todas as pessoas, permitindo a rápida migração, com os benefícios envolvidos, a toda a sociedade.

A conta Gov.br é um mecanismo de identificação e autenticação que comprova em meios digitais que uma pessoa é quem ela diz ser. Permite identificar com segurança o usuário ou usuária na utilização de serviços digitais e realizar procedimentos como a assinatura de documentos eletrônicos, a apresentação de “prova de vida” relacionada a serviços de previdência e outros benefícios. Como uma infraestrutura pública digital, este serviço de autenticação digital é fornecido também para estados e municípios, permitindo maior integração de serviços e oferecendo mais facilidade e segurança à população.

Estes diferentes mecanismos de identificação são a porta de entrada para as pessoas acessarem tanto o universo do sistema financeiro nacional quanto o portfólio de serviços públicos disponibilizados pelas plataformas da APF e de outros níveis de governo. Os ganhos no exercício da cidadania, no usufruto de direitos, no atendimento pelos serviços públicos, na promoção da inclusão produtiva, na recepção de benefícios sociais e no acesso ao sistema financeiro são o retrato de um Estado inclusivo e próximo das pessoas no seu dia a dia e nas atividades produtivas.

9. Acelerar a transformação digital da Administração Pública, inclusive por meio da governança de dados

Num mundo cada vez mais digital, o avanço das novas tecnologias tem revolucionado a produtividade do setor privado, estabelecido novos padrões e canais de relação entre as pessoas, permitido a automação de atividades, otimizado processos logísticos a partir de informações de georreferenciamento e sensoriamento, e potencializado o desempenho de atividades intelectuais pelo acesso a ferramentas de inteligência artificial. No entanto, nem sempre o potencial destas tecnologias emergentes tem sido capturado de forma equivalente pelo setor público.

O pacote de novas tecnologias, tendências, ferramentas e abordagens digitais inclui itens tão transformadores e diversos quanto internet das coisas, *blockchain*, realidades virtual e aumentada, reconhecimento facial e de voz, inteligência artificial e processamento de linguagem natural, análise preditiva a partir de grandes dados, sensores e geolocalização, dentre outros. Permitir que essas tecnologias sejam incorporadas de forma estruturada, coerente e eficiente à Administração Pública é uma das missões do Estado brasileiro – e uma prioridade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Infraestruturas públicas digitais são soluções estruturantes, transversais a várias políticas públicas, que adotam padrões de tecnologia em rede construídos para o interesse público, permitem escala universal, e viabilizam a orquestração de usos por diversos intervenientes dos setores público e privado. São exemplos o PIX, o Cadastro Único de Políticas Sociais (CadÚnico) e a já mencionada conta Gov.br. Apoiar o fortalecimento de infraestruturas públicas digitais é uma das frentes de atuação do MGI, sempre tendo por objetivo promover desenvolvimento, inclusão, acessibilidade, inovação, confiança, competitividade e respeito aos direitos humanos e liberdades individuais.

O MGI tem avançado nessa agenda de forma cooperativa, envolvendo diferentes ministérios e entes subnacionais e trabalhando para ampliar as capacidades estatais desses parceiros. O Ministério compartilha soluções de digitalização da área administrativa – como o Processo Eletrônico Nacional e o Portal de Compras – e infraestruturas públicas digitais para políticas transversais, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o catálogo de APIs (ferramentas de interconexão de dados) governamentais, denominado Conecta Gov.br.

A Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) vem sendo construída por meio de consulta aos entes federados e à sociedade, incluindo oficinas em todas as regiões do país. A Estratégia oferece uma visão de futuro, objetivos, prioridades e mecanismos de governança comuns que permitem que diferentes entes trabalhem em rede, de forma alinhada, coordenada e transformadora.

O uso de tecnologias digitais requer a qualificação permanente da governança de dados públicos, para que os dados e informações produzidos, armazenados e gerenciados pelas organizações públicas possam contribuir para a eficiência e inteligência do Estado, com aumento da transparência pública e respeito à proteção de dados pessoais. No marco da sociedade da informação e do conhecimento, uma governança efetiva de dados pode igualmente contribuir para uma economia digital pujante, contribuindo com insumos essenciais para o desenvolvimento de novos negócios e produtos.

10. Assegurar transparência nas transferências governamentais a estados, municípios e organizações da sociedade civil

A transparência das atividades da Administração Pública Federal, dos processos decisórios, das compras e contratações, dos mecanismos de alocação dos recursos federais e das transferências governamentais para estados, municípios e organizações da sociedade civil constitui-se em compromisso do governo.

A Lei de Acesso à Informação, de 2011, é peça chave na consolidação da democracia brasileira. A garantia da integridade do gasto público depende da construção e da manutenção de mecanismos de transparência ativa e passiva que inibam a corrupção e contribuam para o controle social da política nacional. O Estado precisa prestar contas de forma sistemática de todas as suas ações com a máxima tempestividade possível e precisa instrumentalizar a sociedade para seu contínuo monitoramento.

O Estado não pode ter o que esconder da sociedade em uma democracia. Sigilo só pode ser tratado como exceção, fundamentado em sólidas razões de Estado e restrito ao mínimo. A transparência do que os órgãos de governo fazem, os resultados de suas ações, os custos destas atividades e os critérios que embasam as decisões alocativas são informações de domínio público.

Este debate desloca-se cada vez mais para a problemática da gestão dos dados oficiais. A regulação da curadoria dos dados oficiais, de empresas e pessoas tornou-se um dos mais importantes desafios contemporâneos. A democrática governança dos dados é componente fundamental dos governos comprometidos com valores republicanos.


Na medida em que a APF democratiza a gestão de seus dados, induz reguladores, estados, municípios e organizações privadas a adotarem as mesmas práticas. Os padrões, protocolos e regimes globais passam a ser pautados por princípios alinhados com órgãos de controle, nacionais e internacionais – uma vantagem competitiva importante do ponto de vista dos ambientes de negócios. Quanto mais o Brasil tiver arranjos nacionais consistentes, transparentes e democráticos, maior será sua capacidade, inclusive, de influenciar a agenda dos organismos internacionais em que participa.

O Transferegov é uma ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos da União a estados, municípios, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Aprimorar a plataforma é uma das frentes de trabalho do MGI.

Os Estados e sociedades contemporâneos serão ancorados em plataformas de dados cuja transparência e curadoria dependerão fundamentalmente da qualidade dos mecanismos democráticos de supervisão. A imagem objetivo que se delineia é clara, mas a trajetória até este grau de transparência depende da construção de instituições e desenvolvimento das capacidades necessárias para dar-lhes suporte – prioridade do MGI.

11. Aprimorar a gestão do patrimônio público imobiliário federal da forma mais adequada ao interesse público, com transparência e eficiência

A gestão republicana do patrimônio público da União é imperativo nacional, porque serve de exemplo e projeta a maneira pela qual o Estado trata o interesse público aos olhos da população em todo território nacional. A Administração Pública Federal é



gestora do maior patrimônio imobiliário do país, porém com um conjunto importante de especificidades. Ao contrário do setor privado, que visa o lucro, o patrimônio da União deve cumprir sua função social e ambiental, devendo a APF fazer uso de diferentes instrumentos para sua conservação, valorização e destinação para diversas áreas e setores.

Como estabelece a Constituição Federal, os bens da União envolvem não apenas aqueles usados em serviço público, mas também rios federais, praias, ilhas oceânicas e costeiras, o mar territorial, cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e pré-históricos, terras indígenas, terrenos de Marinha – que constituem uma faixa de cerca de trinta metros ao longo do litoral brasileiro – e linhas marginais de rios federais.

São áreas em que se desenvolvem atividades econômicas importantes, como portos públicos e privados, usinas eólicas, áreas de pesca e empreendimentos imobiliários e turísticos. Nelas também estão localizados ecossistemas fundamentais para a adoção de medidas de adaptação à emergência climática, como manguezais, restingas e dunas eólicas. Essas faixas contam ainda com povos e comunidades tradicionais, grupos que utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica.


O papel do Brasil no contexto da agenda de desenvolvimento social sustentável, de proteção da Amazônia e de gestão costeira e oceânica passa, portanto, pela gestão estratégica desses bens.

A União pode doar ou ceder, de forma gratuita ou não, imóveis para fins públicos, para outros níveis de governo (estados e municípios), para a sociedade civil organizada (movimentos sociais, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entidades religiosas etc.) e para grupos sociais em situação de vulnerabilidade e em condições de risco. Esta é uma extraordinária prerrogativa que tem o condão de atuar estruturalmente no apoio a todas as políticas públicas que demandam insumos imobiliários, além de potencialmente beneficiar diretamente pessoas e instituições públicas (estatais ou não) e de preservar ecossistemas e comunidades sensíveis.

Os desafios são zelar pelo interesse público da União por meio do cadastro de seu patrimônio e da análise da sua melhor destinação possível. No primeiro caso, trata-se de avançar nos processos de demarcação das áreas da União, com tecnologias que confirmam velocidade e segurança ao processo. Esse passo é importante para zelar por essas áreas e atuar na regularização das ocupações que cumpram os requisitos necessários. No segundo caso, o processo decisório foca nas diversas alternativas de destinação dos imóveis disponíveis, inclusive permuta, parcerias público-privadas ou cessão, além de doação para atendimento a políticas públicas estratégicas para o país e para cada região.

Nem a estruturação do cadastro de imóveis da União, nem a modelagem da árvore de decisão do processo de destinação dos ativos imobiliários – urbanos e rurais – da União são tarefas simples e imediatas. O primeiro caso demanda transformação digital e um trabalho contínuo e consistente no tempo. O segundo caso envolve um esforço de estruturação estratégica. São nessas duas prioridades que o MGI está se concentrando. O recém-lançado Imóvel da Gente – Programa de Democratização de Imóveis da União é um passo central nesse processo, ao priorizar habitação de interesse social, regularização fundiária e equipamentos públicos.

As parcerias com estados e municípios e a participação da sociedade civil são chave para a implementação destas propostas. Tanto os governos estaduais quanto os municipais possuem um patrimônio imobiliário significativo e há um leque de possibilidades de



iniciativas complementares importantes a serem exploradas. Dada a importância das políticas intergovernamentais no contexto dos arranjos federativos, há um potencial de aproveitamento dos imóveis da União no apoio a políticas públicas que envolvem várias instâncias de governo na sua implementação.

12. Institucionalizar processos de negociação permanentes com os trabalhadores do serviço público em sintonia com as boas práticas reconhecidas globalmente

A relação do Estado com os servidores públicos no que se refere às práticas de negociação trabalhista avança e retrocede de acordo com as orientações políticas que definem o comando do Executivo Federal. É importante para um país democrático como o Brasil ter uma relação mais perene, com um marco legal que defina com clareza os espaços de negociação, as possibilidades e limites da greve, a liberação para exercício de mandato classista e o financiamento das entidades sindicais.

A inspiração para a construção desse marco legal é a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que se ocupa das relações entre o Estado, o Capital e o Trabalho. Seus dispositivos sobre a proteção do direito de sindicalização, a facilitação do exercício do mandato classista sem prejuízo do funcionamento da Administração Pública ou da prestação de serviços, a negociação das relações de emprego, a solução de conflitos, e a garantia dos direitos civis e políticos dos servidores são ingredientes chave para um marco regulatório republicano.


O alinhamento do Brasil com as melhores práticas internacionais, em sintonia com as diretrizes das Nações Unidas e suas Agências, contribui para a superação do vazio legal em áreas sensíveis como as relações de trabalho no setor público. A segurança jurídica e trabalhista é o caminho para o enfrentamento da precarização das relações de trabalho e do agravamento das assimetrias entre o capital e o trabalho decorrente da concentração dos mercados e da renda.

As transformações tecnológicas em curso pedem ainda uma reflexão sobre novas formas de organização do trabalho, no Brasil e no mundo. Ao alinhar-se com os termos adotados por organismos internacionais, o país fortalece o multilateralismo e proporciona avanço na qualidade das negociações trabalhistas no âmbito do setor público.

Como o tema trata diretamente das relações entre Estado e servidores públicos, nada mais pertinente do que promover uma construção coletiva, fortemente dialogada entre representantes estatais e sindicais para dar consecução a esse objetivo. A Secretaria de Relações de Trabalho do MGI lidera Grupo de Trabalho Interministerial para dar conta dessa missão.

13. Qualificar a gestão de documentos públicos para garantir sua preservação e democratizar o acesso ao patrimônio documental

A Administração Pública se organiza por meio de processos administrativos e se institucionaliza por meio de documentos produzidos no cotidiano dos órgãos e em diálogo com a sociedade. Pensar a gestão documental e processual de forma estratégica é necessário para implementar um Estado efetivo e eficiente, capaz de gerir o conhecimento por ele gerado e de garantir a todas as pessoas o direito à informação, aos dados e à memória. A memória administrativa é fundamental para que o país se aproprie



de sua história e possa desenvolver boas práticas de aprendizado cumulativo com sua própria experiência.

Para isto, é necessário modernizar a gestão documental e de processos administrativos a partir de um processo eletrônico nacional, que leve em consideração também a temporalidade e a preservação de documentos. Esta preservação abrange a digitalização de acervos permanentes e, também, documentos e informações em suportes originalmente analógicos e digitais. Tais modelos institucionais de preservação podem ser implementados a partir de apoio a mecanismos tecnológicos e de ciência, tecnologia e inovação, inclusive com recurso a instituições públicas e de caráter comunitário.

É igualmente crucial apoiar o desenvolvimento de capacidades estatais nestes temas para estados e municípios, permitindo a resiliência da memória institucional em todos os níveis da Federação. Isto significa também ampliar a capacidade de gestão de conhecimento do setor público.

Em tempos de desinformação intensa, a preservação da memória nacional é política essencial para que o Brasil possa compreender melhor sua trajetória, suas escolhas e a fundamentação das razões que embasam o funcionamento da Administração Pública. O desconhecimento da história condena a nação a repetir erros e negligenciar momentos importantes para a construção da identidade nacional.

14. Estruturar parcerias com outros entes federativos e com a sociedade civil para potencializar os resultados das políticas públicas nos territórios

A agenda federativa brasileira é caracterizada por um conjunto heterogêneo de políticas públicas intergovernamentais. O MGI opera algumas destas políticas – compras públicas, governo digital, identidade única e Cadastro Ambiental Rural, dentre outras. Este cardápio de iniciativas é objeto de permanente discussão e evolução. Todas convergem para a implementação de políticas focadas na prestação de melhores serviços públicos para a sociedade.

O MGI criou uma unidade de cooperação federativa, com a finalidade de apoiar as políticas intergovernamentais, catalisar parcerias da União com entidades subnacionais e potencializar arranjos institucionais cooperativos. As principais alavancas de que o MGI dispõe são os sistemas de informação, os imóveis da União, as regras de compras e contratação, as empresas estatais, a modelagem das organizações públicas, a governança do serviço público e a gestão das transferências governamentais.

O federalismo cooperativo pode fazer diferença significativa na qualidade da gestão dos três níveis de governos. O MGI está trabalhando na operacionalização de uma agenda de compartilhamento de soluções e de exploração de sinergias entre o governo federal e os governos estaduais. Isso vale também para os municípios, beneficiários potenciais de sistemas desenvolvidos no âmbito federal com aplicação no âmbito local.

A cooperação entre os níveis de governo é um imperativo nacional, para além das diferenças político-partidárias. A construção de um ambiente de confiança intergovernamental é chave para o êxito das políticas que dependem de interação simbiótica permanente entre as três instâncias de governo. O MGI está comprometido com a intensificação das parcerias entre governo federal, estados e municípios, de forma republicana e profissional.



Conclusão

Governo é tempo. É um mandato emanado das urnas, no decorrer do qual forças políticas administram o aparato do Estado a serviço de um projeto político nacional. É nesse contexto que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos trabalha para implementar as iniciativas explicitadas neste documento.

A construção de capacidades institucionais é um processo permanente, em especial em um país como o Brasil, que enfrenta desafios históricos dramáticos como a pobreza, a desigualdade de gênero, o racismo e os desequilíbrios regionais – além dos retrocessos democráticos dos anos recentes. A redução de desigualdades e o fortalecimento da democracia são princípios norteadores da transformação do Estado proposta pelo MGI.

A mobilização de diferentes atores governamentais e não governamentais é essencial para o avanço dessa agenda. A ampliação do debate passa por fóruns como a Câmara Técnica de Transformação do Estado, criada no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável com a finalidade de propiciar uma escuta ativa das propostas da sociedade civil, empresariado, academia, movimentos sindicais e movimentos sociais para a melhoria da gestão pública e o aumento da eficácia das políticas públicas.

Construir um Estado inclusivo, democrático e efetivo em sua missão de servir a população brasileira requer um mutirão nacional. O MGI se propõe a ser um dos protagonistas deste esforço, no contexto de seu mandato e possibilidades.