

Nota Técnica

Nº 37

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do
Estado, das Instituições e da Democracia

Junho de 2020

PROJETO DE LEI Nº 7.843/2017, QUE INSTITUI REGRAS E INSTRUMENTOS PARA A EFICIÊNCIA PÚBLICA

Pedro Luiz Costa Cavalcante
Pedro Lucas de Moura Palotti
Natalia Massaco Koga
Leandro Freitas Couto
Roberto Rocha Coelho Pires
Daniel Pitangueira de Avelino
João Cláudio Basso Pompeu



Nota Técnica

Nº 37

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do
Estado, das Instituições e da Democracia

PROJETO DE LEI Nº 7.843/2017, QUE INSTITUI REGRAS E INSTRUMENTOS PARA A EFICIÊNCIA PÚBLICA

Pedro Luiz Costa Cavalcante
Pedro Lucas de Moura Palotti
Natalia Massaco Koga
Leandro Freitas Couto
Roberto Rocha Coelho Pires
Daniel Pitangueira de Avelino
João Cláudio Basso Pompeu

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 37

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do
Estado, das Instituições e da Democracia

Junho de 2020

PROJETO DE LEI Nº 7.843/2017, QUE INSTITUI REGRAS E INSTRUMENTOS PARA A EFICIÊNCIA PÚBLICA

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Pedro Lucas de Moura Palotti

Natalia Massaco Koga

Leandro Freitas Couto

Roberto Rocha Coelho Pires

Daniel Pitanguiera de Avelino

João Cláudio Basso Pompeu

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Pedro Lucas de Moura Palotti

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

Natalia Massaco Koga

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

Leandro Freitas Couto

Analista de planejamento e orçamento na Diest/Ipea.

Roberto Rocha Coelho Pires

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

Daniel Pitangueira de Avelino

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

João Cláudio Basso Pompeu

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESCRIÇÃO DO PROJETO DE LEI.....	7
3 TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI.....	7
4 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI.....	8
5 CONCLUSÃO	12
REFERÊNCIAS.....	12
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	12

1 INTRODUÇÃO

Esta nota técnica tem como objetivo apresentar análises acerca do Projeto de Lei (PL) nº 7.843/2017 e das emendas 1, 2, 3, 4 e 5, aprovadas pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); das emendas nºs 1 e 2, apresentadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); e do substitutivo oferecido pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); todas estas consistem em comissões da Câmara dos Deputados. Além desta breve introdução, a nota, na seção 2, inclui a descrição do PL com suas alterações. Na seção 3, disserta sobre o trâmite do PL no Congresso Nacional. Na seção 4, realizam-se análises do conteúdo. A conclusão contém recomendações pontuais para melhorias da proposta legislativa.

2 DESCRIÇÃO DO PROJETO DE LEI

O Projeto de Lei nº 7.843/2017, de autoria do deputado Alessandro Molon, do Partido Socialista Brasileiro do Rio de Janeiro (PSB-RJ), visa aperfeiçoar diversos instrumentos para a melhoria da eficiência pública, tendo como escopo tanto os órgãos da administração direta dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos tribunais de contas e do Ministério Público (MP), quanto as autarquias, as fundações públicas controladas, direta ou indiretamente, pela União ou pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelo municípios. O substitutivo ao PL original reafirma o mérito da iniciativa, vinculando a ideia de eficiência a “um serviço de qualidade”. O quadro 1 mostra os títulos dos capítulos da proposta original e do substitutivo.

QUADRO 1

Capítulos do PL nº 7.843/2017 (proposta original e atual)

PROPOSTA ORIGINAL (2017)	SUBSTITUTIVO (2019)
Capítulo I - Disposições gerais	Capítulo I - Disposições gerais
Capítulo II - Da desburocratização	Capítulo II - Da informatização pública e do processo eletrônico
Capítulo III - Da informatização	Capítulo III - Do acesso à informatização
Capítulo IV - Do acesso à informação	Capítulo IV - Da abertura da base de dados
Capítulo V - Da abertura da base de dados	Capítulo V - Dos laboratórios de inovação
Capítulo VI - Dos laboratórios de inovação	Capítulo VI - Da governança e da gestão de riscos, controle e auditoria
Capítulo VII - Das pesquisas periódicas de satisfação	Capítulo VII - Disposições finais
Capítulo VIII - Da ouvidoria externa	
Capítulo IX - Das penalidades	
Capítulo X - Disposições finais	

Elaboração dos autores.

Originalmente, a proposta previa dez capítulos, agora conta com sete. O capítulo II do projeto de lei era originalmente intitulado *Da desburocratização*, e tratava da forma de obtenção de documentos públicos pelo cidadão e foi substancialmente modificado. Na versão atual, este se intitula *Da Informatização pública e do processo eletrônico* e prevê o uso intensivo de processos administrativos eletrônicos. Esse novo capítulo incorporou artigos do capítulo III da versão original. Foram excluídos ainda os capítulos VII, VIII e IX da proposta original, que versavam sobre instrumentos do PL previstos no art. 4º: pesquisas de satisfação e canais de ouvidoria, bem como penalidades. Por fim, o capítulo VI acerca de governança e gestão de riscos, controle e auditoria foi incluído no texto.

A proposição vigente estabelece os princípios e as diretrizes da eficiência pública, além de definir conceitos fundamentais e seus instrumentos, quais sejam: *i)* a integridade, a competência, a responsabilidade e a motivação dos servidores públicos; *ii)* a informatização da administração pública; *iii)* o acesso à informação; *iv)* a abertura de bases de dados; e *v)* a inovação e a qualidade na gestão pública, na prestação de serviços públicos e na participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública.

3 TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI

O PL está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões da Câmara dos Deputados, tendo sido distribuído à CCTCI, à CTASP, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à CCJC.

Ainda em 2017, a CCTCI, em reunião ordinária realizada em 31 de outubro de 2017, aprovou, unanimemente, o parecer com cinco emendas ao projeto de lei original. Em seguida, a CFT concluiu pela adequação financeira e orçamentária do PL e das respectivas emendas. Em junho de 2018, na CTASP, além do PL e das emendas, foi também aprovado um substitutivo nos termos do parecer do relator, deputado André Figueiredo, do Partido Democrático Trabalhista do Ceará (PDT-CE). Desde 22 de outubro de 2019, a matéria encontra-se na CCJC para votação do parecer do relator, deputado Pedro Lupion, do Democratas do Paraná (DEM-PR), que se manifesta pela constitucionalidade, pela juridicidade, pela técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL, com as emendas 1/2019 e 2/2019 da CCJC e da CCTCI, na forma do CTASP, com subemenda substitutiva.

4 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI

O PL trata de temas de fundamental relevância para a administração pública brasileira; logo, seu propósito é valoroso e pertinente, ao visar ao constante aprimoramento do funcionamento estatal diante das dinâmicas transformações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e ambientais que o Estado vem passando. No entanto, alguns aspectos merecem apreciações e sugestões de melhoria; por isso, esta seção foca na análise crítica do projeto de lei e de seus instrumentos.

4.1 Dispositivos gerais

Trata-se de proposição normativa abrangente tanto em seu escopo, englobando todos os poderes da República e entes da Federação, como em seus instrumentos. Não obstante, o primeiro aspecto que chama atenção no texto é o fato de não haver qualquer explicação acerca do conceito de eficiência pública. Apesar de ser constantemente utilizado e fazer parte dos princípios da administração pública estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (art. 37), existem definições e interpretações distintas que nem sempre são intuitivas.

O art. 2º do PL elenca uma série de princípios e diretrizes da eficiência pública, tais como soberania popular, empoderamento do cidadão, entre outras, que não se enquadram no conceito de eficiência (Megginson, Mosley e Pietri Junior, 1998). No campo da administração pública, eficiência consiste na relação entre os resultados obtidos e os recursos ou custos empregados – ou seja, ser eficaz significa fazer mais com menos ou mais com os mesmos recursos/custos. Essa questão é problemática, na medida em que o PL não faz nenhuma menção nem a custos/recursos nem a resultados e, muito menos, a formas ou métricas de avaliação de eficiência das iniciativas propostas. Como ocorre com os demais conceitos no art. 3º, para evitar confusões conceituais e ajudar a compreensão da proposta, recomenda-se que o conceito de eficiência pública seja também explicado, assim como seja incluída como instrumento (art. 4º) a prática de avaliação e monitoramento (A&M) das iniciativas propostas.

Além disso, não está clara a relação entre a eficiência e os eixos abordados no PL, tais como informatização, abertura de dados, inovação etc. Alternativamente, o projeto de lei poderia adotar outro foco, como *qualidade do acesso à administração pública pelo cidadão*, dado que o conteúdo do PL versa majoritariamente sobre a informatização de processos administrativos e o acesso a informações e bases de dados públicas.

A definição de “alta administração” (XIII do art. 3º) também se restringe a exemplos do Poder Executivo federal. A menção a “autoridades de hierarquia equivalentes” é vaga, sobretudo por não haver no ordenamento jurídico brasileiro definição explícita sobre essa relação de equivalência entre os cargos em poderes e entes federados. Logo, sugere-se que essa classificação seja ampliada, incluindo-se os conselhos federais do Judiciário, do MP, de governadores de estado e de prefeitos, de modo a esclarecer a responsabilização das iniciativas.

Por fim, no art. 4º, são apresentados os cinco instrumentos de eficiência pública, sendo que o primeiro é o único não desenvolvido nos capítulos da proposição. É fundamental salientar, contudo, que a questão de integração, competência, responsabilidade e motivação dos servidores públicos deveria ser objeto de ampla política de recursos humanos na administração pública, que incluía a estruturação de carreiras, políticas permanentes de capacitação e aprimoramento dos processos de seleção, dados seus possíveis reflexos na produtividade e, em consequência, na eficiência da gestão pública. O PL ora analisado, embora se apresente como instrumento de eficiência, o que parece acertado, não revela qualquer avanço com relação à legislação do tema. A temática torna-se ainda mais relevante diante da histórica e persistente assimetria de capacidades entre as organizações e as carreiras no próprio Executivo federal, mas, principalmente, entre os poderes da República e entre os governos subnacionais.

4.2 Da informatização pública e do processo eletrônico

O avanço da informatização e do processo eletrônico vem ocorrendo continuamente nas três últimas décadas, em geral de forma heterogênea e não coordenada. De maneira autônoma, vários órgãos da administração pública federal foram avançando quanto ao grau de informatização dos seus processos administrativos e de prestação dos serviços públicos de atendimento. Estudos demonstram que esses processos seguem lógica inovadora, permitindo

às organizações públicas ampliarem a eficiência nas suas atividades. Com efeito, nos últimos anos, um conjunto substantivo das premiações de inovação na administração pública tem enaltecido a informatização de rotinas de serviços públicos e a facilitação da interlocução com cidadãos e empresas, por meio de tecnologias digitais.

Esse PL avança na institucionalização de regras atualmente aplicáveis somente ao governo federal para todo o Estado e Federação brasileira, mencionando a possibilidade de os entes públicos informatizarem sua atuação. Em seu capítulo II, preocupa-se em fazer com que o processo eletrônico tenha expansão sustentável, em nuvem (art. 6º); e cria critérios para a priorização do meio eletrônico, estabelecendo requisitos de validade e segurança de manifestações processuais (arts. 7º e 8º). Normatiza ainda prazos, acesso, providências para casos de fraude e critérios de guarda de documentos digitais, bem como a obediência a quesitos de interoperabilidade (arts. 9º ao 18).

Cabe lembrar que a realidade dos órgãos da administração pública é assimétrica quanto ao acesso de recursos e quanto à organização de capacidades administrativas, com o objetivo de atender à informatização de sua atuação. Critérios estabelecidos para um conjunto de atividades administrativas mais rotineiras, se já incorporadas por alguns entes federados e poderes, podem muitas vezes se mostrar desafiadores para outros. Por isso, a necessidade de determinar regras gerais exequíveis, que tenham condições de serem implementadas por todas as organizações públicas. O PL adéqua-se a esse princípio, possibilitando a paulatina adoção da informatização pelos entes públicos.

Ocorre, no entanto, que para muitos casos o processo de informatização se encontra relativamente avançado, como no governo federal e no Poder Judiciário. Além disso, em razão da necessidade de contenção de despesas e da oportunidade oferecida pelo surgimento de novas tecnologias, tem-se caminhado para a utilização de ferramentas tecnológicas mais avançadas, como algoritmos, inteligência artificial, internet das coisas e tecnologias de interface de voz. Tecnologias de reconhecimento facial são utilizadas em ao menos 37 municípios e quatro estados no Brasil, em áreas de transporte, controle de fronteiras e, principalmente, segurança pública.¹

Nesse sentido, o PL poderia ir em direção à normatização de algumas linhas de atuação complementares à informatização, avançando em critérios de governança digital, com vistas a promover maior eficiência, transparência e integridade na utilização de novas tecnologias digitais. Almeida, Filgueiras e Gaetani (2019) argumentam existir seis elementos ou princípios para boa governança digital:

- estabelecer diretrizes de coprodução na interlocução com usuários dos serviços públicos;
- executar políticas inclusivas e equitativas na expansão da alfabetização digital e do acesso à internet;
- cumprir com a regulamentação de proteção de dados, para evitar riscos de cibersegurança e o uso inadequado de dados pessoais;
- desenvolver habilidades digitais e de manuseio de dados, em particular dos agentes públicos;
- estabelecer diretrizes para compras públicas, com o intuito de prover a infraestrutura tecnológica mais adequada; e
- desenvolver normatizações sobre a tomada de decisão por algoritmos.

Em relação a esse último elemento ou princípio de governança digital, dada sua centralidade na discussão internacional, cabe primeiramente destacar o conceito utilizado. Segundo a Comissão Europeia (CE), os algoritmos são:

[u]m sistema de software – incluindo seus dados de teste, treinamento e entrada, bem como processos de governança associados – que, autonomamente ou com envolvimento humano, toma decisões ou aplica medidas relacionadas a sistemas sociais ou físicos com base em dados pessoais ou não pessoais, com impactos no nível individual ou coletivo (EC, 2018² *apud* Almeida, Filgueiras e Gaetani, 2019).

O debate atual centra-se na existência de potenciais vieses e erros no funcionamento desses algoritmos, que podem gerar iniquidades sistemáticas de difícil reparação. Para minimizar essas consequências adversas, os governos têm debatido critérios e diretrizes para a utilização de algoritmos, com o objetivo de tomada de decisões automática, como a explicitação da descrição dos algoritmos, de seus objetivos e dos potenciais impactos da sua utilização (Cope-land, 2018³ *apud* Almeida, Filgueiras e Gaetani, 2019). Assim, a incorporação desses princípios, ou de parte destes, e do conceito de algoritmo tornaria o PL mais abrangente, dialogando mais diretamente com outros normativos, como a Lei nº 13.709/2018, chamada de Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1. Para mais informações, ver matéria do portal *Agência Brasil* (Tecnologias..., 2019) e *Moblie Time* (Reconhecimento..., 2019).

2. EC – European Commission. *State-of-the-art report: algorithmic decision-making*. Brussels: EC, Dec. 2018.

3. Copeland, E. 10 principles for public sector use of algorithmic decision making. *Nesta Blog*, 20 Feb., 2018. Disponível em: <<https://is.gd/S95xtu>>.

4.3 Do acesso à informatização e da abertura de base de dados

Nota-se que diversos dispositivos dos capítulos III e IV foram extraídos de normas vigentes, especialmente da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e da Lei nº 13.709, de 13 de agosto de 2018 (a recente LGPD). Contudo, tal remissão, por vezes, traz alterações ao texto original das normas ora vigentes, ou, ainda, novos conceitos e definições que contrastam com os conceitos já sedimentados pelas normas anteriores. Argumenta-se que a proliferação de conceitos e parâmetros poderá gerar confusão entre os gestores intérpretes da norma e, assim, prejudicar a aplicação não apenas da nova legislação, mas também das normas vigentes. Vale exemplificar, nesse sentido, algumas dessas normas.

- 1) O art. 26 do PL traz prazos distintos da LAI para resposta aos pedidos de acesso à informação.
- 2) O inciso XI do art. 3º do PL traz modificações no conceito de “dado anonimizado” oriundo da LGPD.
- 3) Em verdade, as duas normas ora vigentes trazem conceitos concorrentes, tais como “informação pessoal” (art. 4º, III, da LAI) e “dado pessoal” (art. 5º da LGPD). Contudo, o PL ainda traz uma nova definição de “dado pessoal”, em seu art. 3, III, que concorre com os conceitos já vigentes.

Ressalte-se que não se busca restringir a inovação normativa, que é legítima e fundamental para a construção da nova cultura organizacional que se pretende fomentar. No entanto, é necessário lembrar a perspectiva dos aplicadores da norma que, na concorrência da já vasta produção legislativa, necessitaria na realidade de maior clareza para subsidiarem seus atos. A recomendação, nesse sentido, seria de explicitar os conceitos que permanecerão vigentes, revogando expressamente aqueles que deixarão de ser vigentes, e reavaliar eventuais inconsistências conceituais das novas proposições.

Ainda em relação à crítica da precisão conceitual, resta dúvida se o capítulo III deveria trazer em seu título *Do acesso à informatização* ou *Do acesso à informação*, uma vez que os dispositivos parecem tratar do segundo caso.

Partindo-se novamente da perspectiva do aplicador da norma, é fundamental atentar para a diversidade de entes estatais atingidos pela proposta. Trata-se não apenas do governo federal, mas também de estados e municípios, assim como dos três poderes, de cortes de contas e do MP. Assim, a viabilidade da implementação das diretrizes colocadas no PL deveria considerar tal diversidade, especialmente no que se refere à diferença de níveis de capacidades de cada um desses entes. Muito distinto tratar dos processos de organização, informatização e acesso aos dados em um município de 20 mil habitantes e desses processos em, por exemplo, um órgão federal como um tribunal ou o Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse sentido, ainda que interessante a diretriz de “governo como plataforma”, parece-nos ingênuo trazer tal diretriz sem previsões expressas de recursos e iniciativas que construam capacidades dos diferentes entes para que implementem as diretrizes aventadas. Talvez antes de prever as penalidades para o descumprimento, seria mais realista debruçar-se sobre o diagnóstico do contexto atual e sinalizar diretrizes e meios para a construção dessas capacidades.

Na mesma direção descrita anteriormente, alerta-se que a experiência internacional revela que a integração de serviços e a interoperabilidade de dados seriam etapas avançadas para o alcance do atendimento eficiente e transparente ao cidadão (Barca e Chirchir, 2018). Contudo, há etapas preliminares que precisam ser vencidas para o atingimento desse estágio avançado. Constituição de registros administrativos confiáveis e definição de chaves únicas de identificação e até mesmo redes potentes o suficiente para a comunicação e a disponibilização dos dados são desafios que ainda não foram superados na multiplicidade de entes estatais brasileiros. Sugere-se que essas etapas sejam observadas para a real viabilidade de implementação das diretrizes propostas.

Por fim, deve-se cuidar para que não se caminhe para o rumo inverso ao do “governo como plataforma”. Ao se demandar a nova disponibilização de dados que já estão disponibilizados ou poderiam ser disponibilizados em outras plataformas, corre-se o risco de fomentar a maior desintegração de acessos e serviços, a replicação de esforços e o desperdício de recursos. Um exemplo nesse sentido seria o Portal da Transparência e a previsão do inciso I, do art. 23 do PL.

4.4 Dos laboratórios de inovação

Em seu capítulo V, o PL estabelece a possibilidade de criação de laboratórios nas organizações do setor público, que constituem tendência de promoção da cultura de inovação nas administrações públicas no Brasil (Cavalcante, Goellner e Magalhães, 2019) e no mundo (Tonurist, Kattel e Lember, 2015), voltados a procedimentos de aprendizagem, experimentação e melhoria de serviços e processos. Além dessa convergência, o texto define um conjunto de diretrizes para os laboratórios que também são bem alinhados com as práticas inovadoras nos governos, tais como cocriação, foco no usuário, inovação aberta, entre outras.

Cabe salientar que as organizações públicas que apresentam melhores desempenhos são aquelas que equilibram setores voltados à prestação eficaz de suas funções, sob a lógica da racionalidade burocrática, e unidades destinadas a promover criatividade, dinamismo e experimentalismo. Embora os laboratórios venham recentemente se proliferando no Estado brasileiro, é notório que a maioria das organizações se restringe à lógica burocrática; logo, é recomendável que o PL também inclua dispositivo que incentive os subordinados dessa proposta legislativa (*parágrafo único do art. 1*) a criar laboratórios de inovação nas suas estruturas organizacionais, com vistas a aperfeiçoar seus processos e serviços prestados à sociedade.

4.5 Da governança e da gestão de riscos, controle e auditoria

O capítulo VI foi introduzido no substitutivo ao PL nº 7.843/2017 pela CCJC. Alega-se a importância de constar em lei a obrigação da alta administração de órgãos e entidades de manter instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos no projeto de lei. Dessa forma, incluem-se formas de acompanhamento dos resultados, bem como soluções para melhoria do desempenho das organizações.

É forçoso cumprimentar a preocupação com o fortalecimento da governança pública e da gestão de riscos presente no PL. Ao mesmo tempo, cabe alertar para a necessidade de articulação e harmonização da proposta com outros dispositivos legais já existentes – como a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que versa sobre gestão de riscos e auditoria nas empresas públicas e sociedades de economia mista – ou em tramitação no Congresso Nacional – como o PL nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Vale mencionar ainda os diversos atos normativos de natureza infralegal já existentes, tais como decretos, portarias e instruções normativas do Poder Executivo federal.

O capítulo VI cumpre papel importante em reforçar a necessidade de monitoramento dos resultados como ferramenta para o aprimoramento do desempenho das organizações, com base em evidências. O texto indica que cabe à administração pública implementar e manter mecanismos e instâncias de governança que incluam, no mínimo, acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório.

Obviamente, são temas meritórios; no entanto, o PL em análise não apresenta avanços na dimensão de avaliação e monitoramento da gestão pública. Para tanto, seria recomendável que fosse feito diálogo com a legislação, os instrumentos e os processos de planejamento e A&M já existentes. Como exemplos, o próprio Plano Plurianual (PPA), que apresenta objetivos e metas dos programas governamentais, ou a Lei nº 10.180/2001, que indica às unidades setoriais de planejamento a competência sobre avaliação da eficácia e da efetividade de planos e programas com vistas a subsidiar o processo de alocação dos gastos públicos, bem como aponta, entre as finalidades do sistema de controle interno, a avaliação da eficácia e da eficiência da gestão orçamentária. Da mesma forma, vale lembrar que a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 4º, define que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Entende-se, portanto, que há espaço para aprimorar os processos de monitoramento e avaliação da ação pública, não apenas do ponto de vista de sua eficiência, mas também do da eficácia e efetividade.

Ademais, salienta-se que, embora outras partes do PL valorizem a participação do cidadão no controle da administração pública, o capítulo sobre governança e gestão de riscos não incorpora explicitamente um papel para o cidadão e as organizações da sociedade civil no acompanhamento dos resultados, na manifestação de satisfação com os serviços e nas sugestões de melhoria para o desempenho da organização. Tais funções são atribuídas somente a atores administrativos – como a “alta administração” e a “auditoria interna”, sem a participação dos próprios usuários dos serviços públicos e de suas organizações. Nesse contexto, as menções genéricas à “participação do cidadão”, “soberania popular” e “exercício do controle e da fiscalização da administração pública” não são acompanhadas dos respectivos instrumentos para sua concretização. Vale reforçar, entretanto, que a materialização dessas diretrizes tem grande potencial para colaborar com as transformações na prestação dos serviços públicos almejadas.

Em síntese, dado que o objetivo da proposta é melhorar a qualidade de acesso do cidadão às informações e aos serviços públicos, sugere-se que a proposição em torno da criação e da manutenção de sistemas de gestão de riscos complemente os demais atos normativos já existentes sobre o tema – como visto anteriormente –, reforçando os riscos sociais (fatores que afetem a experiência dos usuários no acesso e na qualidade de informações e serviços públicos) para além de um foco restrito nos riscos institucionais (fatores associados à organização e a sua missão institucional). Dessa forma, poderíamos tratar de gestão de riscos que coloca os usuários dos serviços públicos no centro das preocupações da alta administração e dos gestores públicos, o que, em si, consistiria em inovação em relação aos demais atos normativos existentes em torno do tema.

5 CONCLUSÃO

O PL nº 7.843/2017, sobretudo na sua versão modificada, agrega um conjunto de dispositivos que almejam adequar o funcionamento da administração pública às tendências de gestão e, conseqüentemente, contribuir para o aperfeiçoamento do serviço público brasileiro. Diante da sua relevância, esta nota técnica procurou analisar, à luz das teorias e práticas de políticas públicas e gestão contemporânea, a pertinência e a viabilidade dessa proposição legislativa. Assim, foram apresentados não apenas aspectos positivos, como também fragilidades que podem comprometer os resultados esperados. No sentido de colaborar com a proposta em seu aprimoramento ou sua revisão, com vistas à real viabilização da implementação da política, reiteram-se algumas recomendações, descritas a seguir.

- 1) O conceito de eficiência pública deveria ser explicado, bem como a avaliação e o monitoramento das iniciativas propostas incluídas no art. 4º do PL (instrumentos da lei).
- 2) Alternativamente, na medida em que o conteúdo do PL versa majoritariamente sobre a informatização de processos administrativos, bem como a respeito de acesso a informações e bases de dados públicos, este poderia adotar outro foco, como *qualidade do acesso à administração pública pelo cidadão*.
- 3) Para elevar o grau de *accountability* da proposta, sugere-se que a definição de *alta administração* também especifique os cargos dos demais poderes e governos subnacionais.
- 4) É essencial considerar a histórica e persistente assimetria de capacidades entre as organizações e as carreiras na administração pública brasileira. Portanto, o texto do PL deveria estabelecer previsões de recursos e iniciativas que construam capacidades nas diferentes organizações públicas para implementar, efetivamente, as diretrizes propostas.
- 5) Alinhamento do texto da proposta legislativa com normas vigentes – como a LGPD e a LAI –, incluindo-se prazos, conceitos e definições, de modo a evitar confusões nas interpretações do ordenamento jurídico brasileiro.
- 6) Recomenda-se a consideração da variedade de princípios para boa governança digital, bem como o debate atual sobre a tomada de decisão por algoritmos, de forma ao menos para estabelecer diretrizes de coprodução na interlocução com usuários dos serviços públicos.
- 7) Sugere-se que a introdução de dispositivo que trate da criação e da manutenção de sistemas de gestão de riscos, em especial com foco nos riscos aos usuários, complemente os demais atos normativos já existentes sobre o tema, para além de foco restrito nos riscos institucionais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, V.; FILGUEIRAS, F.; GAETANI, F. Principles and elements of governance of digital public services. **Ieee Internet Computing**, v. 23, n. 6, p. 48-53, Nov./Dec. 2019.
- BARCA, V.; CHIRCHIR, R. **Integrating data and information management for social protection**: social registries and integrated beneficiary registries. Australian: Department of Foreign Affairs and Trade of the Australian Government, 2018. Disponível em: <<https://is.gd/u3eAEI>>.
- CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I.; MAGALHÃES, A. **Perfis e características das equipes de laboratórios de inovação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. No prelo.
- MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETRI JUNIOR, P. H. **Administração**: conceitos e aplicações. Tradução de Maria Isabel Hopp. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.
- RECONHECIMENTO facial avança pelo Brasil. **Mobile Time**, 21 nov. 2019. Disponível: <<https://bit.ly/2L8etYx>>.
- TECNOLOGIAS de reconhecimento facial são usadas em 37 cidades no país. **Agência Brasil**, 19 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WwfWgG>>.
- TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. **Discovering innovation labs in the public sector**. Tallinn: Technology Governance, 2015. (Working Papers Technology Governance and Economic Dynamics, n. 61).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

