

Especial Eleições

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

---

# Gestão pública e desenvolvimento: proposições para uma agenda de governo

---

Por Marcelo Viana Estevão de Moraes

## Introdução

A gestão pública não existe no vácuo como mero arranjo instrumental universal no qual a articulação racional de certos meios produz determinados fins. Em uma perspectiva normativa, o modelo de gestão pública deve estar a serviço de um projeto de país. Esta é a primeira pergunta a ser respondida: gestão pública para fazer o que (política) e como (estratégia)? A resposta estará necessariamente condicionada à trajetória histórica do Brasil (Como chegamos até aqui?); ao sistema político e ao arcabouço institucional vigente em determinado momento (Quem manda e como manda?); ao grau de desenvolvimento e complexidade de suas capacidades econômicas e produtivas assim como aos recursos cognitivos e tecnológicos disponíveis (Com que fatores e insumos contamos?); e aos valores e percepções que informam a cultura da população, ou seja, a maneira de ser, pensar, sentir e agir dos brasileiros (O que querem os indivíduos e grupos sociais?).

As manifestações de junho de 2013 revelaram, direta ou indiretamente, insatisfações diversas que emergiram de maneira anômica no plano social e que foram e continuam sendo – devido a seu aspecto polifacético – objeto de intensa disputa simbólica no campo das interpretações. O fato é que são manifestações “negativas”; ou seja, uma reação a “tudo isso que aí se encontra em termos de práticas políticas” e não uma ação organizada e sistemática em favor de um projeto concreto de futuro. Em um jargão psicanalítico, expressam a frustração decorrente do hiato entre desejos e realidades e parecem ambicionar por soluções “mágicas”, que em um átimo pudessem dar conta das demandas reprimidas e, diga-se, nem sempre realizáveis, ao menos no curto ou médio prazos.

Entretanto, a Constituição de 1988 prevê em seu corpo os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;  
V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;  
II - prevalência dos direitos humanos;  
III - autodeterminação dos povos;  
IV - não intervenção;  
V - igualdade entre os Estados;  
VI - defesa da paz;  
VII - solução pacífica dos conflitos;  
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;  
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;  
X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (...).

Qualquer que seja a interpretação dada às jornadas de junho de 2013, não parece crível que os que ali se manifestaram – ou que aquela parcela majoritária da população que, segundo as pesquisas de opinião, apoiou à distância as manifestações – quisessem a revogação desse pacto fundamental. Ao contrário, é mais razoável crer que a população queira a implementação mais célere e efetiva dessa agenda: mais “res publica”, e menos corrupção; mais democracia e participação, e menos arbitrariedade; mais prevalência do direito e da lei, e menos

Seria recomendável fazer um mapa de cargos estratégicos para a condução dos programas e ações prioritárias de governo e transformá-los de cargos de livre provimento em funções comissionadas ocupadas por servidores de carreira, mediante processo seletivo interno, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas, de modo a provê-las com base no critério de mérito e competência.

impunidade; mais oportunidades, e menos desigualdades; mais segurança, e menos violência; mais desenvolvimento e bem-estar, e menos atraso. Ou seja, o Brasil tem pressa e está impaciente; o projeto básico inserido na Constituição permanece válido e legítimo; e as práticas públicas têm que se ajustar a essa realidade.

Como a evolução recente da administração pública brasileira se ajusta a essa realidade? Bem, pode-se dizer que há uma tensão no Brasil contemporâneo entre uma perspectiva gerencial e uma perspectiva societal (PAULA, 2005), no que diz respeito a modelos de gestão, ainda que ambas não sejam, por sua natureza, reciprocamente excludentes. Esse é o enigma da esfinge que nos cumpre decodificar: “decifra-me ou devoro-te”. Suspeito que a

resposta esteja em uma nova síntese que permita um salto de qualidade nas práticas públicas conjugando esses dois polos. Síntese que em verdade nem é tão nova; já vem sendo moldada de maneira incremental e tentativa em um aprendizado contínuo nos anos da democracia pós-1988, ou do que pode ser chamado de terceira república brasileira.

### **Ideias-força de um novo modelo de gestão**

A demanda por mais participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas corresponde a um processo pelo qual a cidadania pretende submeter o aparato estatal a seu controle, restringindo as margens para ações arbitrárias no âmbito do setor público. A vertente societal de reforma e gestão do Estado emerge como consequência da mobilização popular e dos movimentos sociais que a partir dos anos 1970 e 1980 conduziram à redemocratização do Brasil, culminando do ponto de vista institucional com a promulgação da Constituição de 1988. É uma perspectiva que busca resgatar a dimensão sociopolítica da gestão. Essa vertente ganhou materialidade com a criação de novos conselhos de políticas públicas, de alcance consultivo ou deliberativo; a adoção de fóruns temáticos, com novas metodologias de planejamento e orçamentação participativos; entre outras formas de participação não eleitoral das comunidades nos processos decisórios e gerenciais no âmbito da administração.

Entretanto, embora a gestão societal procure estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma gerencial; ela não tem um projeto integrado e sistemático de organização do aparelho estatal, atendo-se principalmente a iniciativas locais, de menor alcance, centradas na estruturação de canais que viabilizem a participação popular e a focalização nas demandas do público-alvo (PAULA, 2005). A Constituição de 1988, em seu texto original, apontou para a adoção de formas mais democráticas de gestão lançando as bases para a ampliação da participação popular nos processos decisórios, consagrando o princípio da “democracia semidireta” (BENEVIDES, 1991). Houve a previsão de realização de plebiscitos e referendos, da possibilidade da iniciativa popular legislativa, bem como de criação de órgãos colegiados na administração, com a participação

de diversos setores da sociedade, com caráter ora deliberativo, ora consultivo, envolvendo os mais variados campos de políticas públicas.

A emergência histórica desse clamor coincide com o advento no Brasil da chamada nova administração pública ou gerencialismo, como padrão dominante na gestão pública brasileira, assumindo, ao menos formal e simbolicamente, a hegemonia em relação aos paradigmas anteriores<sup>1</sup> marcados pelo autoritarismo, em sua forma patrimonial ou burocrática.

A administração gerencial tem sua origem em um movimento global de reforma do Estado iniciado nos anos 1980 tendo por matriz as experiências anglo-saxônicas de inspiração liberal, caracterizadas pela incorporação à esfera pública de novas práticas e técnicas de gestão cujo foco está centrado na obtenção de resultados. Ela enfatiza o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração pública em suas diversas dimensões. Não obstante esse modelo gerencial adote um discurso de promoção da participação e do controle social, ele efetivamente mostrou-se centralizador no que concerne à estruturação dos processos decisórios e das organizações públicas. A distinção central entre o modelo gerencial e o paradigma burocrático de gestão pública, que o precedeu, encontra-se no controle de resultados. No modelo gerencial, pretende-se a definição prévia dos objetivos a serem alcançados, mantendo o foco nos resultados, com a concessão de autonomias e flexibilidades gerenciais ao gestor público (por oposição à rigidez procedimental), conjugando o critério de mérito com a flexibilização dos meios.

O enigma da esfinge reside em fazer com que ambas as perspectivas de gestão convirjam, fugindo de uma dicotomia empobrecedora, ainda que se considere e reconheça as distintas origens e trajetórias históricas de cada vertente em matéria de gestão pública – no caso brasileiro, o paradigma gerencial está associado historicamente a um projeto político social-liberal, por oposição ao paradigma societal, cuja evolução associa-se a um projeto popular-nacional.

A despeito dessas distinções, é necessário ter em vista as ideias-força de cada perspectiva. Essas ideias-força são, no caso do modelo gerencial, a busca de maior eficiência, eficácia e efetividade na consecução dos resultados almejados pela administração pública; ou seja, o uso dos meios deve observar o princípio estratégico da eficiência logística de modo a maximizar os resultados a serem

## Coordenação é o recurso mais escasso do Estado brasileiro e uma dimensão fundamental para a gestão da complexidade.

obtidos. Dito de outra forma, os meios devem ser aplicados no momento oportuno, no valor e no local exatos para produzir da melhor forma possível os efeitos desejados. Ao planejamento estratégico e operacional deve ser agregada capacidade de gestão: habilidade para a adequada implementação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações de Estado e de governo; com retroalimentação (*feedback*) nos próprios processos de planejamento e de gestão. Já na vertente societal, a ideia-força é a participação informada e efetiva da população nos processos decisórios e executivos que têm curso no âmbito da administração pública.

Em síntese, trata-se de desenhar instituições e processos que sejam permeáveis à participação ativa da população na definição dos objetivos que serão buscados pela administração. Concomitantemente, essa participação se conjugará com ferramentas gerenciais capazes de permitir a obtenção de objetivos e resultados em quantidade, qualidade e prazo ótimos do ponto de vista de custos, benefícios e de satisfação social.

De nada adianta possuir uma administração porosa aos interesses e aspirações dos diversos segmentos da sociedade se ela não é capaz de resolver adequadamente os problemas da coletividade pela consecução das medidas deliberadas democraticamente. Tampouco é de grande valia possuir uma administração eficaz e eficiente, mas que esteja descolada dos anseios e necessidades concretas da sociedade que a financia e é objeto de sua atuação.

A tradição brasileira tem sido a de reformas administrativas compreensivas que são adotadas em conjunturas autoritárias, a exemplo do ocorrido no Estado Novo (Dasp) e no regime militar (Decreto-Lei nº 200). Essas foram reformas racionalizadoras da administração pública brasileira, mas adotadas em contexto de baixa participação

política, tanto por meios eleitorais quanto não eleitorais. As propostas de reforma surgidas no passado em ambiente democrático enfrentaram grandes resistências ou não lograram obter um caráter compreensivo.

Pode-se dizer, no entanto, que nos últimos 30 anos, ou seja, desde os primórdios da redemocratização, o tema da reforma do Estado e da administração tem constado da agenda política, contendo esse debate elementos dos paradigmas de gestão aqui considerados que poderiam ser resumidos no binômio expresso por participação popular e eficiência logística. O desafio segue sendo o de fazer da gestão pública um instrumento da ação coletiva da sociedade brasileira para a construção do desenvolvimento, com liberdades públicas e integração social, nos contornos das disposições constitucionais mencionadas na introdução.

Em verdade pode se falar de uma reforma que ocorre em um ciclo longo, de modo incremental e não linear, com a adoção de aspectos de um e de outro paradigma de gestão, seguindo a trilha alinhavada anteriormente, por meio de aperfeiçoamentos institucionais sucessivos que se dão paralelamente ao amadurecimento da cultura política nacional, na construção de um Estado de direito republicano, democrático e federativo.<sup>2</sup>

### **Limites e possibilidades: presidencialismo de coalizão e Federação**

O presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional são características tradicionais da república brasileira que encontraram um novo arranjo institucional na Constituição de 1988 e delimitam o campo político, o qual define os limites e possibilidades de qualquer modelo de gestão. Pensar em transplantar para o Brasil modelos racionais e instrumentais de administração pública por resultados – desenvolvidos em contextos político-institucionais diferenciados, em países com menor heterogeneidade histórico-estrutural no que concerne à formação territorial, social, econômica, política e cultural – soa, no mínimo, como uma pretensão ingênua.

Dados esses limites em um contexto democrático, em que é preciso gerenciar, mediar e arbitrar uma grande diversidade de interesses em conflito, reformas compreensivas se mostram de difícil execução.<sup>3</sup> A isso

se somam a diversidade de arranjos decorrentes dos vários tipos de políticas públicas, quer consideremos a taxonomia de Lowi<sup>4</sup>, ou especificamente a classificação de Nunes<sup>5</sup> na análise da trajetória brasileira.

Um aspecto que merece destaque no arranjo institucional brasileiro, e que afeta qualquer estratégia de gestão, é o presidencialismo de coalizão. Ele envolve uma combinação atípica, numa análise comparada, entre regime presidencialista de governo, multipartidarismo e representação proporcional, em que a governabilidade depende da constituição de grandes coalizões para compor o Executivo federal. Essa grande coalizão, ao mesmo tempo que dá sustentação ao exercício do governo, dificulta a coesão institucional e administrativa para a implementação de um programa específico. Acrescente-se a isso a forma de Estado – federal – em que o aspecto regional tem tanto impacto na formação da coalizão governamental quanto a representação partidária. Nesse arranjo reside uma das razões para a proliferação de pastas ministeriais no Brasil.

Tal realidade é em grande parte responsável pela aparência cacofônica do “modelo” brasileiro de gestão pública e condiciona a manifestação prática do binômio expresso por participação popular e por eficiência logística, dueto já referido na seção anterior, quando se tratou da tensão entre as perspectivas gerencial e societal de gestão. Essa complexidade cacofônica exige um esforço maior de coordenação. Coordenação é o recurso mais escasso do Estado brasileiro e uma dimensão fundamental para a gestão da complexidade.

O federalismo brasileiro é caracterizado por forte heterogeneidade regional entre os entes subnacionais, sendo triplo na medida em que inclui a União, os estados federados e também os municípios, que gozam de larga tradição de autonomia no que concerne a suas competências constitucionais (SOUZA, 2006). Nas palavras de um alto dirigente da FIFA, envolvido na organização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, o “federalismo brasileiro é um inferno” (VALCKE apud CONTI, 2014).

No entanto, a ordenação do federalismo brasileiro é bem mais centralizada do que ocorre em outras experiências federais no mundo, tendo sido adequada para o gerenciamento de um território que é em todos os aspectos bastante assimétrico, funcionando como

**A demanda por mais participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas corresponde a um processo pelo qual a cidadania pretende submeter o aparato estatal a seu controle, restringindo as margens para ações arbitrárias no âmbito do setor público.**

elemento de coesão e de pertencimento a uma comunidade nacional (ABRUCIO, 2006).

A proeminência da legislação e da regulação da União na maior parte das políticas públicas parece ser uma condição que permite que o conjunto dos entes federativos atue em torno de determinado objetivo cujo alcance é de interesse nacional (ARRETCHE, 2012). A centralização da formulação e supervisão de políticas públicas na esfera federal permite, por um lado, via financiamento, a redução das consequências adversas que resultariam do alto grau de desigualdade de receita entre os diversos entes subnacionais, exercendo um importante papel redistributivo que reduz a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos de naturezas variadas.

Nos setores em que há regulação e financiamento federal, por outro lado, é dada prioridade aos gastos voltados principalmente para os segmentos mais pobres como ocorre, por exemplo, em saúde e educação. Já nas áreas de infraestrutura urbana, saneamento básico,

políticas metropolitanas, segurança pública, entre outras, em que o modelo regulatório e executivo é distinto, os resultados são piores.

Assim, a atuação da União por meio de regulação de políticas públicas em nível federal mostra-se efetiva para a redução das desigualdades regionais e sociais, provendo recursos para regiões e oferecendo serviços para populações que em outras circunstâncias ficariam desamparadas. Essa coordenação federativa permite mais eficácia do gasto social e a redução de tensões no bojo do Estado-nação, já que a regulação federal produz maior uniformidade (ARRETCHE, 2012). Essa conformação constitui requisito e condição de viabilidade para o advento de um esquema mais “fino” e sinérgico de coordenação em diversas áreas, com destaque para a emergência de um novo federalismo social (NERI, 2012).

Os setores de políticas públicas em que houve maior integração e coordenação em função de uma regulação federal uniformizadora foram aqueles nos quais o potencial da descentralização executiva produziu seus melhores efeitos (ABRUCIO, 2006). Ou seja, centralização e descentralização não são termos opostos, mas princípios a serem ajustados conforme a natureza das questões a enfrentar. No caso, a centralização normativa propiciou uma descentralização executiva de melhor qualidade, uniformizando recursos e serviços no conjunto do território nacional. Entretanto, permanece um déficit de coordenação federativa em vários setores que demandariam um novo arranjo institucional não apenas para as relações entre os diversos níveis da Federação, mas para a cooperação dos entes subnacionais entre si.

O caráter assimétrico da Federação brasileira ainda impõe um papel fundamental para a União de equalizadora das transferências para o financiamento de políticas públicas, em especial na área social. É hora de pensar, no entanto, em mais autonomia para os estados no campo da execução de políticas públicas, com mais espaço para ajustes às peculiaridades locais e regionais das políticas nacionais, posto que o “Governo Federal sempre enfrentará dificuldades para conhecer, diagnosticar e intervir nas diferentes realidades de um país continental” (ISMAEL, 2013, p. 33).

A descentralização de parte dos processos decisórios e de processos executivos permite teoricamente maior participação social, incorporando atores sociais ao

espaço público, estimulando uma cultura cívica democrática e o fortalecimento da cidadania (ISMAEL, 2013).

A construção de um federalismo cooperativo é especialmente importante em um país de dimensões continentais como o Brasil e que ainda se encontra em um processo de integração de seu próprio território. Com efeito, o governo central nos estados federais tem que ser cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto “para cima”, no que se refere à articulação para a constituição de esferas supranacionais de governança, como “para baixo”, em relação aos entes subnacionais, com as atividades de prestação de serviços sendo repassadas sempre que possível para as esferas estadual e municipal. Estados e municípios devem ter mais responsabilidades no fomento do desenvolvimento integrado e sustentável de seus territórios, na atração de investimentos e na melhoria do ambiente de negócios. Para fazer frente a tais responsabilidades, é necessário aumentar e fortalecer as capacidades institucionais desses entes subnacionais (MORAES, 2010, p. 46).

O que fazer para conjugar eficiência logística, participação e coordenação para a gestão de complexidades de modo que o Estado seja um instrumento da ação coletiva da sociedade na construção do desenvolvimento, da democracia e da emancipação social?

### **A título de conclusão: O que fazer?**

Não se pretende aqui, na fase final deste breve artigo, apresentar um elenco exaustivo de medidas que poderiam ser tomadas no sentido de permitir a articulação virtuosa de participação, coordenação e eficiência logística, respondendo aos clamores das perspectivas gerenciais e societárias de gestão e os limites e possibilidades postos pela especificidade e complexidade do sistema político-institucional brasileiro. Não se trata de inventar a roda, mas em síntese de criar um Estado inteligente, antenado com a sociedade do conhecimento e com as novas formas de sociabilidade, capaz de implementar uma agenda neodesenvolvimentista compatível com as novas realidades e restrições da globalização.

O neodesenvolvimentismo requer um Estado inteligente e competente, com profissionais capacitados que integrem uma administração permanente para o exercício de suas funções básicas, capaz de operar em rede com estruturas mais horizontais, flexíveis, racionais e abertas à participação cidadã na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas. Um Estado que use intensivamente as novas tecnologias de informação e comunicação, para atuar mediante processos de trabalho mais simples e mais rápidos. Um Estado com um novo modelo de governança pública, baseado na concertação social e política e nas inovações em gestão pública voltadas para resultados, tendo por foco o cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na utilização de recursos de toda ordem. Um Estado onde a regulação terá maior qualidade de modo a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas exerçam seus direitos, cumpram suas obrigações, gerem riquezas e aproveitem as oportunidades. Um Estado com capacidade executiva, capaz de tomar decisões e implementá-las. (MORAES, 2010, p. 40)

No campo da participação, o Governo Federal adotou duas medidas que vêm ao encontro dos anseios da vertente societal de gestão. Inicialmente, aprovou no Congresso a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011 –, que regulamenta os procedimentos a serem observados pelos órgãos públicos nos três níveis de governo da Federação para fins de garantia de acesso à informação. Sem informação adequada, a participação sempre será deficiente por força de ignorâncias diversas. A louvável militância indignada despertada pelas manifestações de junho de 2013 também evidenciou o grande desconhecimento de setores expressivos da população acerca dos assuntos públicos, conforme se pode constatar pelo “febeapá”<sup>6</sup> que tomou conta desde junho de 2013 do *Facebook*, a principal ferramenta em rede utilizada para aquelas jornadas. (IBOPE, 2013).

Em outra frente, o Governo Federal editou o Decreto nº 8.243, de 2014, que institui a política nacional de participação social e o sistema nacional de participação social. A política e o sistema buscam consolidar a participação como método de governo, promovendo a articulação das diversas instâncias e mecanismos de

participação, aprimorando a relação do Governo Federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes. Esse decreto institucionaliza ainda as formas de diálogo: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Não há propriamente nenhuma novidade no referido dispositivo normativo, já que a totalidade dos formatos previstos se desenvolveu historicamente desde os primórdios da redemocratização até hoje, estando previstos no arcabouço jurídico-legal do País. A novidade está na sistematização das iniciativas e na definição metodológica dessa diretriz, inclusive como elemento inspirador para o *modus operandi* dos demais níveis de governo.

Em relação a essas duas medidas mencionadas, trata-se agora menos de inovar e mais de agir, sendo necessário dar mais atenção às ferramentas eletrônicas e aos meios virtuais de interação entre o poder público e o cidadão, pelo aperfeiçoamento e implementação de medidas de governo eletrônico (E-gov), fazendo uso mais intensivo do enorme potencial da “galáxia da internet” (CASTELLS, 2003) para criar o Governo 24 horas, aumentando a “porosidade” estatal em um mundo mais plano no que concerne à relação entre governantes e governados.

Quanto à eficiência logística, a Carta de Brasília da Gestão Pública, agenda de trabalho firmada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2008, permanece atual em suas orientações.

No caso do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o maior desafio ainda é o de desmontar um conjunto de procedimentos inúteis criados no passado para simplesmente travar a ação do Estado em um contexto de grave crise fiscal. A conjuntura mudou, o projeto é outro, mas o arcabouço normativo dos principais sistemas administrativos<sup>7</sup> não foi atualizado e racionalizado para adaptá-lo às exigências do momento presente.

Se houvesse que escolher uma única medida a implementar, respeitados os limites e possibilidades impostos pelo sistema político, seria recomendável fazer um mapa de cargos estratégicos para a condução dos programas e ações prioritárias de governo e transformá-

los de cargos de livre provimento em funções comissionadas ocupadas por servidores de carreira, mediante processo seletivo interno, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas, de modo a provê-las com base no critério de mérito e competência. A permanência nessas funções seria periodicamente avaliada mediante a aferição do cumprimento de metas e tarefas previamente definidas em um caderno de encargos. Uma medida dessa natureza deveria ser adotada de imediato, logo no início da próxima gestão presidencial, de maneira a aumentar a resolutividade do Governo Federal na consecução de seu programa. Iniciativa similar adotada no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a criação de funções comissionadas exclusivas da instituição para exercício de atividades estratégicas em sua estrutura gerencial, trouxe bons resultados para a modernização administrativa e a melhoria de seus serviços.

Outra possibilidade seria acabar com a atual fragmentação do ciclo de gestão em carreiras diversas, com atribuições distintas, embora os profissionais apresentem, em realidade, perfis, capacidades e habilidades similares. A criação de uma única carreira de gestão e controle, abarcando em sua competência a atuação em todos os sistemas administrativos do Executivo federal – com possibilidade de exercício amplo e cujos integrantes fossem especialmente elegíveis para ocupar cargos de direção e assessoramento superior –, poderia replicar o que já foi feito no passado em relação à racionalização das carreiras que existiam na esfera da administração tributária.

Essa nova carreira seria o núcleo básico de uma burocracia especialmente preparada para criar o Estado inteligente do trinômio integrado por coordenação, eficiência logística e participação, dando um salto de qualidade em relação à realidade atual. Deveria ser previsto, inclusive, o exercício temporário em entes subnacionais, quando projetos de interesse comum o justificassem por razões de coordenação. Tal carreira demandaria um profissional que agregasse valor, indo além do cumprimento burocrático de sua missão, criativo, com capacidade de adaptação, e comportamento ético de compromisso com o interesse público: cõscio do seu papel como agente público

indutor da cidadania, do desenvolvimento sustentável e da equidade social, incorporando esta consciência na sua forma de pensar e agir. Esse profissional deveria ser apto a associar ousadia com capacidade de aprender, de interagir, de coordenar, de articular e de trabalhar em rede, mas sempre ciente da dimensão política do

ambiente público e da necessidade de articular e mediar a participação popular na administração.

Em síntese, esse seria o eixo de uma estratégia básica de continuidade incremental da reforma democrática da administração e do Estado que poderia ser, eventualmente, adotada pelo próximo governo.

---

## Referências

- ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação administrativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro, FGV, 2006, pp. 77-125.
- ARRETCHE, M. Democracia, Federalismo e Centralização. Rio de Janeiro. FGV/Fiocruz, 2012.
- BENEVIDES, M.V.M. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo. Ática, 1991.
- CASTELLS, M. A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro. Zahar, 2003.
- CONTI, J.M. Contas à Vista: afinal quanto custou a Copa do Mundo para a sociedade brasileira? São Paulo. Consultor Jurídico, 2014.
- IBOPE. Pesquisa por Amostra sobre as Manifestações no Brasil em 20 de junho de 2013. Rio de Janeiro. IBOPE/ Fantástico, 2013.
- ISMAEL, R. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado pela Constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação estrangida. Rio de Janeiro. IPEA, Texto para discussão 1907, dez 2013, 39 p.
- MCCOOL, D. C. Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MORAES, M. V. E. Desenvolvimento e Gestão Pública. Rio de Janeiro: ESG, 2010.
- NERI, M. O Rio e o Novo Federalismo Social. In: PINHEIRO, A. C. & VELOSO, F. (org). Rio de Janeiro – um Estado em transição. Rio de Janeiro. FGV, 2012, pp. 469-503.
- NUNES, E. A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Garamond, 2010.
- PAULA, A.P.P. Por Uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro. FGV, 2005.
- SOUZA, C. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: Fleury, S. (org). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro. FGV, 2006, pp.187-211.

---

## Notas

<sup>1</sup> No mundo real, observa-se uma simultaneidade de não coetâneos, com a existência concomitante na administração pública de padrões patrimonialistas, burocráticos e gerenciais de gestão, todos eles caracterizados por baixa

porosidade à participação da sociedade, direta ou indiretamente, nos processos decisórios e executivos do setor público.

<sup>2</sup> Nos termos das cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, da Constituição: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais.

<sup>3</sup> Foi o caso da reforma Bresser-Pereira, cuja proposta encontra-se delineada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995).

<sup>4</sup> Theodore J. Lowi desenvolveu uma taxonomia de políticas públicas (*policies*), identificando quatro tipos básicos: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e política constitutiva. Ele identifica uma correlação entre tipos de políticas públicas (*policies*), tipos de política (*politics*) e tipos de coerção governamental (LOWI apud MCCOOL, 1995, p.182-183).

<sup>5</sup> No que concerne às relações entre Estado, instituições políticas, sociedade e economia no Brasil, Nunes (2010) propõe tipificá-las em quatro gramáticas políticas com suas lógicas próprias, quais sejam: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e a igualdade de procedimentos.

<sup>6</sup> “Febeapá” é expressão inventada pelo cronista Stanislaw Ponte Preta que significa “festival de besteiras que assola o País”.

<sup>7</sup> São sistemas administrativos do Governo Federal: Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – Lei nº 10.180, de 2001; Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) – Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970; Sistema de Serviços Gerais (SISG) – Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994; Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) – Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994; Sistema de Contabilidade Federal – Lei nº 10.180, de 2001, e Decreto nº 3.589, de 6 de setembro de 2000; Sistema de Administração Financeira Federal – Lei nº 10.180, de 2001, e Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000; Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000); e Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) – Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, todos com alterações normativas subsequentes, mas sem maiores transformações em suas estruturas.

---

Marcelo Viana Estevão de Moraes: Servidor público concursado da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo Federal. Doutorando em Ciências Sociais com mestrado na mesma área pela PUC-RJ. Como EPPGG, já ocupou diversos cargos, dentre eles: secretário de Previdência Social; secretário de Gestão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; secretário no Ministério do Trabalho e Emprego; e secretário executivo da Secretaria de Direitos Humanos.  
E-mail: marcelo.mvev@gmail.com.