

# afipea

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

Subsídios para a Transição de Governo 02

Gestão, Implementação, Monitoramento e  
Participação Social no Ciclo/Circuito de  
Políticas Públicas: momento situacional e  
diretrizes programáticas para 2023/2026

**NOTA TÉCNICA 31**

Por: Afipea Sindical

## Subsídios para a Transição de Governo 02

### Gestão, Implementação, Monitoramento e Participação Social no Ciclo/Circuito de Políticas Públicas: momento situacional e diretrizes programáticas para 2023/2026<sup>1</sup>

*José Celso Cardoso Jr.*<sup>2</sup>

#### 1. Introdução.

Este relatório visa fornecer subsídios estratégicos para o processo de transição governamental em curso após a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2022.

O documento ancora-se em uma sistematização preliminar de informações sobre o momento situacional das condições de **gestão, implementação, monitoramento e participação social no ciclo/circuito das políticas públicas** prioritárias ao futuro governo. Espera-se que elas possam ofertar informações qualificadas para rápida tomada de decisão dos novos dirigentes públicos e políticos.

AFIPEA, ANESP, ASSECOR e FONACATE, consorciadas, articuladas e integradas, estão produzindo documentos complementares e que deverão compor um mosaico sincronizado de propostas de redesenho fiscal, de estrutura e de operacionalização do Estado, além de demandas setoriais.

#### 2. Momento Situacional do Estado no Brasil

*"O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa."* (J. Bolsonaro, março de 2019 em Washington)

Em seus mal escritos e mal lidos discursos de vitória e de posse, Bolsonaro afirmou que honraria e respeitaria a CF-1988... Pois já em seu primeiro ano de (des)governo, o que vinha sendo a morte lenta da CF-1988, rapidamente tomou a forma de morte súbita. É bem verdade que muito contribuíram para tanto a postura vendida da grande mídia, a placitude e a tibieza do STF, suposto guardião da Constituição, e o protagonismo do Legislativo comandado por R. Maia, que conseguiu articular ampla maioria parlamentar em torno de si e das propostas liberal-fundamentalistas de P. Guedes.

Mesmo assim, em termos mais substantivos, apenas conseguiram aprovar em 2019 a Reforma da Previdência, de caráter excludente, pois logo em 2020 o país seria vítima da maior crise sanitária de sua história, causada pela pandemia mundial do novo coronavírus (Covid-19), crise essa que se viu reforçada e prolongada em território nacional em função

---

<sup>1</sup> As informações do monitoramento do PPA foram consolidadas pelo Analista de Planejamento e Orçamento Fernando Sertã Meressi, a quem agradecemos imensamente a contribuição.

<sup>2</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto. Colaborou decisivamente para a produção desse relatório o colega José Carlos dos Santos, a quem agradeço e isento pelos erros e omissões remanescentes.

da postura negacionista e histriônica do governo Bolsonaro. Com isso, às crises econômica, social, política e institucional que já estavam em curso naquele momento, somaram-se os efeitos econômicos e sociais catastróficos da própria crise pandêmica que, a bem da verdade, ainda não foi totalmente superada no país.

Nestes termos, tanto a aprovação da Reforma da Previdência em 2019 como as propostas que gravitam em torno da Reforma Administrativa e demais intentos reducionistas do peso e papel do Estado no Brasil, visam representar o golpe final no lento, gradual e sempre inseguro processo histórico de institucionalização da república, da democracia e do desenvolvimento no país. E isso se deve, basicamente, ao fato de que a premissa de todas as reformas está errada dos pontos de vista teórico e histórico.<sup>3</sup>

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real (mas nada contra o gasto financeiro!) seria a fonte de todos os males nacionais. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida desse (des)governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial gastar saliva, *power point* e milhões de reais em emendas secretas plantadas sobretudo para a base parlamentar governista no Congresso Nacional, o fato é que são píffias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital – acumulação financeira, desde logo, pois é a única que prescinde do consumo e bem-estar real da população para se realizar.

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que esteve em jogo no contexto nacional ao longo de todo o mandato Bolsonaro/Guedes não são, simplesmente, reformas paramétricas a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Tratava-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a tentar transformar radicalmente, estruturalmente, qualitativamente, enfim, de maneira paradigmática, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, tratava-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Sintetizada por meio do texto original da PEC 32/2020, tal reforma do Estado se caracterizava por ser, ao mesmo tempo, **abrangente** (no sentido de que envolveria e afetaria praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental), **profunda** (no sentido de que promoveria modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas) e **veloz** (no sentido de que pretendia se processar em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguissem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso). Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e **estado de exceção** a que estiveram submetidas as instituições, os poderes, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde o golpe parlamentar-judicial-midiático implementado no Brasil em 2016, cujos traços fundamentais foram todos reforçados com a eleição de Bolsonaro em 2018.

É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou

---

<sup>3</sup> Para a crítica teórica e histórica acerca da fundamentação liberal, ver os artigos da série **Mais Brasil ou Austericídio?** Disponíveis em <http://afipeasindical.org.br/austericidio/>

desavenças, a sua **agenda disruptiva**, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a atual agenda liberal é disruptiva em relação ao passado, pois em termos históricos, frente à própria trajetória brasileira, diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas e administrativas, e a despeito das enormes diferenças entre elas, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”, que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc.

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao futuro, pois ao pretender alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social, vale dizer, baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto, a dita agenda promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo, com reforço sem precedentes do individualismo como forma predominante de conduta e do consumismo como forma predominante de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber: 1. Subalternidade Externa; 2. Inversão e Reversão do Estado Democrático de Direito; 3. Privatização do Setor Produtivo Estatal; 4. Privatização de Políticas Públicas Rentáveis; 5. Privatização das Finanças Públicas; 6. Assédio Institucional no Setor Público; 7. Reforma Administrativa: a) redução de estruturas, carreiras e cargos, b) redução de remunerações e do gasto global com pessoal, c) avaliação de desempenho para demissão, e d) cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Como uma exposição detalhada acerca de cada uma dessas sete dimensões do desmonte do Estado e do desenvolvimento no Brasil extrapola os objetivos desse relatório, remetemos os interessados para o texto completo de CARDOSO JR., J. C. *Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise*. In: COSTA, M. A. N. (org.). **Qual o Caminho do Brasil? Instituições, Cultura e Política no século XXI**. Curitiba: Appris, 2021.

### 3. Momento Situacional das Políticas Públicas Federais no Brasil.

Para além das grandes linhas de desmonte do Estado e do processo de desenvolvimento no Brasil engendradas pelo governo Bolsonaro/Guedes, há que se situar o estado geral das políticas públicas que emanam do governo federal. Para tanto, o quadro 1 busca resumir o momento situacional das principais *áreas programáticas permanentes de atuação governamental* a partir das principais dimensões administrativas/estruturantes por meio das quais as políticas públicas realmente se implementam.<sup>5</sup>

**Quadro 1: Matriz de Transformações Recentes na Administração Pública Federal: dimensões relevantes e áreas programáticas de atuação estatal. Brasil em 2022.**

Dimensões Relevantes	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Soberania, Defesa e Território
<b>1. Estrutura, Organização e Marcos Legais</b>	Rebaixamento organizacional e estratégico, com sobreposição e embaralhamento de funções.  Profusão legislativa e novas institucionalidades restritivas de direitos, com apagamento das pautas identitárias.	Privatizações desordenadas, antieconômicas, antisociais e antinacionais.  Desmantelamento do Setor Produtivo Estatal e consequente perda de densidade industrial e tecnológica para o conjunto da economia.  Deslocamento dos centros decisórios para agentes não estatais e não nacionais.  Exacerbação dos conflitos regulatórios e fragilização dos investimentos.	Rebaixamento organizacional e estratégico, com sobreposição e embaralhamento de funções.  Redirecionamento das decisões e políticas públicas no sentido da lógica empresarial e antiambiental.  Reforço da visão de curto prazo, microeconômica e centrada apenas na rentabilidade monetária, em detrimento da visão de médio e longo prazo, meso e macroeconômica e centrada no valor social agregado das políticas públicas.	Rebaixamento e desprestígio internacional no concerto das nações.  Sobredimensionamento da participação militar nas decisões políticas e na gestão pública.  Crise federativa e esvaziamento político dos estados.  Arranjos de planejamento, gestão, monitoramento e participação débeis ou inexistentes.

<sup>5</sup> Resumidamente, o conceito/critério de *áreas permanentes de atuação governamental programática* refere-se àqueles campos de ação/intervenção estatal que, social e historicamente, foram sendo construídos e definidos como perenes ou inescapáveis aos Estados nacionais contemporâneos, seja em função dos passivos nacionais em cada caso concreto, seja em função dos grandes desafios dessas sociedades/civilizações no século XXI.

No caso brasileiro, consideramos adequado considerar, preliminarmente, as seguintes áreas de atuação governamental programática, as quais podem ser apresentadas e correlacionadas em pelo menos três níveis de agregação/desagregação, a saber:

Nível macro: a) Governabilidade e Governança Institucional; b) Soberania, Defesa, Segurança e Território; c) Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; d) Produção, Inovação e Proteção Ambiental; e) Proteção e Promoção Social, Direitos e Oportunidades;

Nível Meso: refere-se à desagregação do nível macro segundo a composição ministerial ideal e programaticamente desejada ou politicamente negociada. Nesse nível, repare que uma futura e renovada organização ministerial não precisa (na verdade, nem deveria) estar referenciada apenas setorialmente; e

Nível Micro: refere-se à desagregação do nível meso de acordo com os recortes/prioridades de políticas públicas e respectivos programas governamentais (temáticos ou não) de cada pasta ministerial.

<p><b>2. Seleção e Formação de Pessoal</b></p>	<p>Não reposição e decomposição dos quadros burocráticos técnicos vinculados ao RJU.</p> <p>Grande ocupação da máquina pública com quadros ideológicos de origem militar e evangélica.</p> <p>Congelamento remuneratório como forma de gestão e ajuste fiscal, exceção feita aos quadros militares.</p> <p>Assédio institucional como método de governo.</p> <p>Grande rotatividade, heterogeneidades e desigualdades na composição e desempenho da força de trabalho.</p>	<p>Não reposição e decomposição dos quadros burocráticos técnicos vinculados ao RJU.</p> <p>Grande ocupação da máquina pública com quadros ideológicos de origem militar e evangélica.</p> <p>Congelamento remuneratório como forma de gestão e ajuste fiscal, exceção feita aos quadros militares.</p> <p>Assédio institucional como método de governo.</p> <p>Grande rotatividade, heterogeneidades e desigualdades na composição e desempenho da força de trabalho.</p>	<p>Não reposição e decomposição dos quadros burocráticos técnicos vinculados ao RJU.</p> <p>Grande ocupação da máquina pública com quadros ideológicos de origem militar e evangélica.</p> <p>Congelamento remuneratório como forma de gestão e ajuste fiscal, exceção feita aos quadros militares.</p> <p>Assédio institucional como método de governo.</p> <p>Grande rotatividade, heterogeneidades e desigualdades na composição e desempenho da força de trabalho.</p>	<p>Não reposição e decomposição dos quadros burocráticos técnicos vinculados ao RJU.</p> <p>Grande ocupação da máquina pública com quadros ideológicos de origem militar e evangélica.</p> <p>Congelamento remuneratório como forma de gestão e ajuste fiscal, exceção feita aos quadros militares.</p> <p>Assédio institucional como método de governo.</p> <p>Grande rotatividade, heterogeneidades e desigualdades na composição e desempenho da força de trabalho.</p>
<p><b>3. Interfaces Sócio-estatais</b></p>	<p>Extinção ou debilitamento de praticamente todos os conselhos nacionais de políticas públicas setoriais.</p> <p>Bloqueio ou anulação dos canais de participação social, tais como conferências nacionais, grupos de trabalho, fóruns de discussão etc.</p> <p>Criminalização de movimentos sociais e de lideranças indígenas, rurais, urbanas e sindicais, com aumento de casos de violência direta, violência política e até mesmo assassinatos sem investigações adequadas nem repressão ou proteção oficial do Estado.</p> <p>Não ativação ou silenciamento dos instrumentos constitucionais de democracia direta, tais como consultas populares, plebiscitos e referendos.</p>	<p>Extinção ou debilitamento de praticamente todos os conselhos nacionais de políticas públicas setoriais.</p> <p>Bloqueio ou anulação dos canais de participação social, tais como conferências nacionais, grupos de trabalho, fóruns de discussão etc.</p> <p>Não ativação ou silenciamento dos instrumentos constitucionais de democracia direta, tais como consultas populares, plebiscitos e referendos.</p> <p>Grande blindagem tecnocrática em torno das empresas estatais e setores econômicos com os quais o governo mantinha interesses cruzados.</p>	<p>Extinção ou debilitamento de praticamente todos os conselhos nacionais de políticas públicas setoriais.</p> <p>Bloqueio ou anulação dos canais de participação social, tais como conferências nacionais, grupos de trabalho, fóruns de discussão etc.</p> <p>Criminalização de movimentos sociais e de lideranças indígenas, ambientais e sindicais, com aumento de casos de violência direta, violência política e até mesmo assassinatos sem investigações adequadas nem repressão ou proteção oficial do Estado.</p> <p>Não ativação ou silenciamento dos instrumentos constitucionais de democracia direta, tais como consultas populares, plebiscitos e referendos.</p>	<p>Extinção ou debilitamento de praticamente todos os conselhos nacionais de políticas públicas setoriais.</p> <p>Bloqueio ou anulação dos canais de participação social, tais como conferências nacionais, grupos de trabalho, fóruns de discussão etc.</p> <p>Não ativação ou silenciamento dos instrumentos constitucionais de democracia direta, tais como consultas populares, plebiscitos e referendos.</p> <p>Aumento do desprestígio e da vulnerabilidade internacional, com enfraquecimento das relações externas e ameaças à soberania nacional.</p>
<p><b>4. Interfaces Federativas</b></p>	<p>Alta primazia do poder executivo federal no que tange aos temas do financiamento público e arranjos de implementação etc.</p> <p>Enfraquecimento dos elos federativos em torno das</p>	<p>Alta primazia do poder executivo federal no que tange aos temas do financiamento público e arranjos de implementação etc.</p> <p>Enfraquecimento dos elos federativos</p>	<p>Baixo grau de institucionalização interfederativa com trajetórias erráticas na construção de políticas públicas setoriais.</p> <p>Alta primazia do poder executivo federal no que tange aos temas</p>	<p>Alta primazia do poder executivo federal no que tange aos temas do financiamento público e arranjos de implementação etc.</p> <p>Enfraquecimento dos elos federativos em torno das</p>

	<p>principais políticas setoriais.</p> <p>Reforço de tendências autoritárias, fiscalistas e privatistas no que tange aos temas do financiamento público, gestão compartilhada, monitoramento, avaliação e participação social.</p> <p>Aumento da heterogeneidade estrutural e das desigualdades de acesso e cobertura, com rebaixamento da qualidade e da tempestividade das políticas públicas.</p>	<p>em torno das principais políticas setoriais.</p> <p>Reforço de tendências autoritárias, fiscalistas e privatistas no que tange aos temas do financiamento público, gestão compartilhada, monitoramento, avaliação e participação social.</p> <p>Aumento da heterogeneidade estrutural e das desigualdades de acesso e cobertura, com rebaixamento da qualidade e da tempestividade das políticas públicas.</p>	<p>do financiamento público e arranjos de implementação etc.</p> <p>Reforço de tendências autoritárias, fiscalistas e privatistas no que tange aos temas do financiamento público, gestão compartilhada, monitoramento, avaliação e participação social.</p> <p>Aumento da heterogeneidade estrutural e das desigualdades de acesso e cobertura, com rebaixamento da qualidade e da tempestividade das políticas públicas.</p>	<p>principais políticas setoriais.</p> <p>Sistemas de Planejamento e Gestão pouco articulados do ponto de vista federativo.</p> <p>Aumento da heterogeneidade estrutural e das desigualdades de acesso e cobertura, com rebaixamento da qualidade e da tempestividade das políticas públicas.</p>
<b>5. Interfaces Entre Poderes</b>	<p>Ainda grande poder de agenda e de implementação por parte do Poder Executivo.</p> <p>Tendência recente e episódios de judicialização e excesso de controles burocráticos (CGU e TCU).</p> <p>Embates legislativos e fragmentação ou enrijecimento orçamentário pela via das emendas impositivas e de relator.</p>	<p>Ainda grande poder de agenda e de implementação por parte do Poder Executivo.</p> <p>Tendência recente e episódios de judicialização e excesso de controles burocráticos (CGU e TCU).</p> <p>Embates legislativos e fragmentação ou enrijecimento orçamentário pela via das emendas impositivas e de relator.</p>	<p>Ainda grande poder de agenda e de implementação por parte do Poder Executivo.</p> <p>Tendência recente e episódios de judicialização e excesso de controles burocráticos (CGU e TCU).</p> <p>Embates legislativos e fragmentação ou enrijecimento orçamentário pela via das emendas impositivas e de relator.</p>	<p>Ainda grande poder de agenda e de implementação por parte do Poder Executivo.</p> <p>Tendência recente e episódios de judicialização e excesso de controles burocráticos (CGU e TCU).</p> <p>Embates legislativos e fragmentação ou enrijecimento orçamentário pela via das emendas impositivas e de relator.</p>
<b>6. Financiamento e Gastos</b>	<p>Negação constitucional e desfinanciamento do OSS / CF-1988 colocam em risco a universalidade, integralidade, gratuidade e tempestividade das políticas setoriais.</p> <p>Gastos orçamentários redistributivos das políticas setoriais não compensam o caráter regressivo e concentrador de renda do financiamento público.</p> <p>Financeirização e gasto tributário exacerbados aprofundam o perfil estagnacionista e concentrador de renda das finanças sociais.</p>	<p>Sanha privatista e lógica do acionista reduzem peso e papel estratégico das estatais como investidoras diretas e indutoras do investimento privado.</p> <p>Financiamento de longo prazo para infraestruturas críticas permanece dependente do Estado.</p> <p>Parcerias Público-Privadas se convertem em mecanismo de apropriação espúria de recursos públicos por parte de grandes empresas privadas (já privilegiadas e corruptoras das relações Estado-Mercado).</p>	<p>Baixo nível de institucionalização de políticas setoriais de cunho industrial, ambiental e de comércio exterior.</p> <p>Ausência ou precariedade das fontes de financiamento público.</p> <p>Ausência ou precariedade dos diagnósticos setoriais exacerbam conflitos políticos intersetoriais, dificultando soluções de natureza cooperativa.</p> <p>Peso político desproporcional do agronegócio distorce ou impede decisões públicas que visam compatibilizar crescimento econômico, sustentabilidade ou mitigação ambiental e</p>	<p>Perda de densidade estratégica e de financiamento adequado da política externa.</p> <p>Peso político desproporcional dos setores militares distorce ou impede decisões públicas que visam compatibilizar defesa da soberania nacional, proteção territorial e ambiental do país, mitigação de conflitos internos e readequação institucional do Ministério da Defesa e respectivas prioridades militares, as quais por sinal passam longe da militarização da gestão pública e da sacralização de privilégios orçamentários da casta militar.</p> <p>Crise federativa segue enredada nas artimanhas da guerra fiscal e nas práticas de centralização</p>

		Regras fiscais anacrônicas impedem ampliação dos investimentos governamentais discricionários.	modernização tecnológica de setores atrelados à economia do conhecimento.	tributária de âmbito federal, depauperando a capacidade fiscal dos entes subnacionais e reforçando a dependência dos mesmos frente a transferências da União.
<b>7. Planejamento, Regulação, Gestão e Controle</b>  Obs: as atividades de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação são aqui consideradas subfunções da função planejamento governamental.	Perda de relevância e de densidade institucional do PPA e respectivos planos setoriais.  Alinhamento débil e insuficiente entre PPA's e políticas setoriais prioritárias.  Gestão e regulação da área social em fragilização institucional.  Peso institucional e político disfuncional da função controle, com ênfase interveniente e criminalizadora da ação estatal finalística.	Perda de relevância e de densidade institucional do PPA e respectivos planos setoriais.  Alinhamento débil e insuficiente entre PPA's e políticas setoriais prioritárias.  Peso institucional e político disfuncional da função controle, com ênfase interveniente e criminalizadora da ação estatal finalística.  Modelo regulatório das "agências" em questionamento.	Perda de relevância e de densidade institucional do PPA e respectivos planos setoriais.  Alinhamento débil e insuficiente entre PPA's e políticas setoriais prioritárias.  Peso institucional e político disfuncional da função controle, com ênfase interveniente e criminalizadora da ação estatal finalística.  Incipiência e pequena densidade regulatória, orçamentária e institucional do planejamento setorial.	Perda de relevância e de densidade institucional do PPA e respectivos planos setoriais.  Alinhamento débil e insuficiente entre PPA's e políticas setoriais prioritárias.  Peso institucional e político disfuncional da função controle, com ênfase interveniente e criminalizadora da ação estatal finalística.  Insulamento burocrático das corporações militar e diplomática.  Ausência de centralidade política das questões regionais e territoriais.
<b>8. Tensões Estruturais das Políticas Públicas</b>	<b>Universalização</b>  <b>X Privatização</b>	<b>Universalização</b>  <b>X Acumulação</b>	<b>Institucionalização</b>  <b>X Compensação</b>	<b>Institucionalização</b>  <b>X Desorganização</b>

Fonte: Elaboração dos autores.

Não menos importante, há que se destacar, por meio do quadro 2, um retrato situacional das *dimensões administrativas/estruturantes* que são relevantes ou inescapáveis para a própria implementação das políticas públicas brasileiras de âmbito federal no Brasil.

**Quadro 2: Principais Tendências, Significados e Tensões Estruturais das Dimensões Relevantes de Análise para Implementação e Gestão de Políticas Públicas Federais.**

	<b>Questão 1</b>  <b>TENDÊNCIAS RECENTES:</b>  <b>Que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes no processo de transformações da administração pública federal brasileira no período recente?</b>	<b>Questão 2</b>  <b>SENTIDOS E SIGNIFICADOS</b>  <b>Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por que.</b>	<b>Questão 3</b>  <b>TENSÕES ESTRUTURAIS</b>  <b>Em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas a curto, médio e longo prazos?</b>
<b>Estrutura organizacional</b>	Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e	Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e

	<p>Durante o governo Bolsonaro, houve tentativa de reduzir a estrutura organizacional através de privatizações e desmontes forçados de áreas de atuação programáticas ainda necessárias ao desenvolvimento nacional.</p>	<p>efetividade da ação governamental.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, houve reforma/redução da estrutura organizacional sem incremento da capacidade de governar e de implementar políticas públicas, cuja tríade (eficiência, eficácia e efetividade) da ação pública deteriorou-se rapidamente.</p>	<p>funções precípuas) no Brasil contemporâneo???</p> <p>Não sendo isso possível, qual o tamanho (em termos de composição e papéis) do Estado necessário aos desafios e lacunas do desenvolvimento nacional brasileiro já a meados do século XXI???</p>
<b>Ocupação no setor público</b>	<p>Tendências gerais entre 2003 e 2014 implicaram em: fortalecimento das atividades de finanças, fiscalização e controle; autonomia gerencial em órgãos da administração indireta; mesas de negociação para a gestão de pessoal; reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes; substituição de pessoal ocupado em atividades-fim via RJU; recomposição de remuneração para carreiras de Estado.</p> <p>Durante o governo Bolsonaro, por outro lado, houve redução de pessoal, congelamento remuneratório, assédio institucional generalizado e proposta (PEC 32/2020) de reforma administrativa, esta de caráter e intenções autoritárias, fiscalistas e privatistas.</p>	<p>Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam para: (i) recomposição quantitativa e profissionalização de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, e (ii) equilíbrio macroeconômico em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, houve retrocesso em todas as tendências anteriores, com aumento da precarização laboral e da fragmentação institucional da burocracia pública.</p>	<p>Como adequar os formatos de seleção e formação de quadros permanentes com perfis alinhados à natureza da ocupação pública e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, considerando, ademais, os desafios e lacunas do desenvolvimento nacional brasileiro já a meados do século XXI???</p>
<b>Ocupação de cargos comissionados</b>	<p>Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo entre 1995 e 2014, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão brasileiro.</p> <p>Posteriormente, várias tentativas foram feitas para redução e ou profissionalização desses cargos, culminando, no governo Bolsonaro, com imensa e inadequada militarização e evangelização (ou deslaicização) da gestão pública, com piora notória do desempenho institucional e da transparência decisória.</p>	<p>Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam, algo contraditoriamente, para: (i) profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6), e (ii) grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.</p> <p>Durante o governo Bolsonaro, houve imensa e inadequada militarização e evangelização (ou deslaicização) da gestão pública, com piora notória do desempenho institucional e da transparência decisória.</p>	<p>Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de profissionalização e aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da República???</p> <p>Como promover rápida e eficaz tarefa de desmilitarização e (re)laicização da gestão pública, nomeando prioritariamente servidores experientes e comprometidos para uma rápida e eficaz retomada das funções de planificação, orçamentação, gestão, participação e controle das políticas e organizações públicas, várias delas hoje em estado administrativo deplorável???</p>
<b>Planejamento governamental</b>  Obs: as atividades de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação são aqui consideradas subfunções da função planejamento governamental.	<p>Tendências gerais entre 2003 e 2015 implicaram em tentativas, geralmente frustradas, de: fortalecimento institucional do PPA; elaboração ocasional de planos nacionais e regionais de longo prazo; insuficiente retomada setorial de planos de médio prazo; em todos os casos com aprimoramentos metodológicos de pouca envergadura ou perenidade.</p> <p>Esse quadro já débil e complexo da função planejamento foi agravado durante o governo Bolsonaro, com esvaziamento completo do PPA e suas</p>	<p>Houve iniciativas governamentais para aperfeiçoamentos normativos, metodológicos e institucionais da função planejamento, mas não suficientes para fazer esta função se equipar (em termos políticos e institucionais) a outras funções indelegáveis de Estado, tais como as de arrecadação, orçamentação, fiscalização e controle interno.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, houve retrocesso e</p>	<p>Como recuperar os muitos anos de desmonte das instituições, instrumentos e da própria cultura de planejamento público no Brasil, dada a crença atual e aparentemente dominante: (i) na suposta superioridade do mercado em promover o desenvolvimento, mesmo considerando aspectos críticos da globalização econômica e da geopolítica internacional; (ii) na</p>

	estruturas, funções e burocracia correlatas, colimando com a PEC 188 que previa a extinção do PPA.	degradação institucional abrangente, profunda e veloz da função planejamento.	impossibilidade prática de organizar um sistema de planejamento aderente às necessidades contemporâneas do Estado e do desenvolvimento nacional???
<b>Finanças públicas e gasto financeiro</b>	<p>Financeirização e privatização das finanças públicas no Brasil, com crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de superávits fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, sob égide da EC 95/2016 do teto de gastos e demais regramentos infraconstitucionais (tipo orçamento impositivo e orçamento secreto etc.) de enrijecimento e criminalização dos gastos reais primários, ao mesmo tempo que de blindagem jurídica e legitimação macroeconômica dos gastos financeiros, houve tendências claras de esterilização do potencial produtivo dos gastos públicos reais, com reflexos nas baixas taxas de crescimento econômico e piora distributiva de motivação financeira.</p>	<p>Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observa-se esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia.</p> <p>A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.</p> <p>Hiper-concentração de renda agora exacerbada pelos fenômenos da financeirização e privatização das finanças públicas nacionais.</p>	<p>Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público???</p> <p>Para tanto, em que direção redesenhar as atuais regras fiscais anacrônicas e paralisantes da ação pública, ao mesmo tempo que se promove a desfinanceirização e a desprivatização das finanças públicas brasileiras???</p>
<b>Finanças públicas e gastos reais</b>	<p>Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária frente ao ritmo e intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e 2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.</p> <p>Já desde sobretudo a EC 95/2016 e demais regramentos fiscais infraconstitucionais, houve tendência clara de esterilização do potencial produtivo dos gastos públicos reais, com reflexos nas baixas taxas de crescimento econômico e piora distributiva de motivação financeira.</p>	<p>Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é na verdade fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: (i) os setores reais da acumulação que os financeiros; e (ii) os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos.</p> <p>Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país como sobre suas respectivas populações.</p>	<p>Dada a primazia política do tripé macroeconômico para a estabilização monetária (sobre outras alternativas certamente existentes) e a dinâmica estrutural de baixo crescimento e alta concentração de renda que ele engendra, como promover uma reforma tributária que seja, ao mesmo tempo, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos?</p>
<b>Marcos regulatórios</b>	Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre	No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção pelo Governo Federal de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado	Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis,

	<p>outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do Pré-Sal (2012); a nova Lei de Portos (2013).</p> <p>A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.</p> <p>A partir do governo Bolsonaro, por sua vez, há um desmonte abrangente, profundo e veloz das tendências e institucionalidades anteriores.</p>	<p>regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais num momento em que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.</p> <p>A partir do governo Bolsonaro, por sua vez, há um desmonte abrangente, profundo e veloz das tendências e institucionalidades anteriores.</p>	<p>estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas???</p>
<p><b>Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais.</b></p>	<p>A articulação de municípios brasileiros por meio da formação de consórcios é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a CF-1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107 de 2005; conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.</p> <p>Mais recentemente, esse modelo congelou-se em termos inovativos e institucionais, à espera quicá de uma nova e promissora rodada de descentralização e autonomização federativa.</p>	<p>Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da administração pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na administração pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.</p> <p>Não obstante, durante o governo Bolsonaro, houve enfraquecimento dos elos federativos em torno das principais políticas setoriais, com seus sistemas de planejamento e gestão pouco articulados do ponto de vista federativo.</p>	<p>Consórcios Públicos Intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: (i) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal; e (ii) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos.</p> <p>Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos Consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro???</p>
<p><b>Interfaces participativas no âmbito federal.</b></p>	<p>Sobretudo entre 2003 e 2013, o ímpeto participativo implicou na criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e Sociedade. Conselhos e Conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces sócio-estatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, houve claro retrocesso participativo e desmonte dos principais instrumentos e mecanismos de inter-relacionamento Estado / Sociedade.</p>	<p>Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização.</p> <p>Adicionalmente, a produção das lógicas de representação gerou desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos.</p> <p>Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem deslegitimando iniciativas concretas e experimentais nesse campo.</p>	<p>Como aprimorar e avançar na institucionalização e gestão das interfaces sócio-estatais, levando em consideração o fechamento dos espaços participativos durante o governo Bolsonaro, em antagonismo com as tendências prévias, que se manifestavam em expansão setorial e burocratização da participação social, além da explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades???</p>

<p><b>Controle interno da União.</b></p>	<p>Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe destacar: (i) a extinção das Cissets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada Ministério) e (ii) a Lei 10.683/2003 que consolidou a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, situada acima dos demais Ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando em um corpo único a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU).</p> <p>Esse desenho foi recentemente refeito sem que a primazia da função controle sobre as funções de planificação e gestão pública tenha sido redesenhada rumo a um modelo mais integrado no sentido de maior eficácia e efetividade da ação pública.</p>	<p>Desde 2003, houve mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, para outro, centralizado em uma unidade externa aos órgãos setoriais, de forma a compor um sistema de controle.</p> <p>Houve expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípuas, a saber: prevenção, detecção e punição da corrupção.</p> <p>Peso institucional e político disfuncional da função controle, com ênfase interveniente e criminalizadora da ação estatal finalística.</p>	<p>Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi-se institucionalizando e empoderando-se no Brasil, vis-a-vis outras funções tecnopolíticas importantes de governo (tais como a arrecadação tributária, o planejamento e a gestão pública, a orçamentação e a participação social), como doravante reequilibrar o seu peso relativo, dentro dos processos de prevenção, detecção e punição da corrupção, ao mesmo tempo em que preserva e aprimora os objetivos republicanos e democráticos de mais e melhor transparência, responsabilização e controle social público dos atos e intenções de governo???</p>
--	---	--	--

Fonte: Elaboração dos autores.

Indo além, é também possível ilustrar um pouco mais detalhadamente, por meio do quadro 3, a situação atual das mesmas grandes áreas de atuação governamental programática a partir das *tensões fundamentais* em cada caso concreto.

**Quadro 3: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.**

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
<p><b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b></p>	<p><b>Universalização</b> X <b>Privatização</b></p>	<p>Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente em retração no âmbito federal brasileiro.</p>
<p><b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b></p>	<p><b>Universalização</b> X <b>Acumulação</b></p>	<p>Desde 2003, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso das populações pobres e vulneráveis aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e</li> <li>(ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</li> </ul>
<p><b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b></p>	<p><b>Institucionalização</b> X <b>Compensação</b></p>	<p>Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o governo Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o governo FHC e, finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos governos Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas</p>

		<p>públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, a um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados ou deletérios, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista predatória dominante em curso.</p>
<b>Soberania, Defesa e Território</b>	<p><b>Institucionalização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>X</b></p> <p><b>Desorganização</b></p>	<p>Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>Não obstante, durante o governo Bolsonaro, o processo de institucionalização acima mencionado foi quase todo paralisado ou revertido, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias, fazem com que descontinuidades e desorganizações institucionais de várias ordens (de diretrizes estratégicas à alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Fonte: Elaboração dos autores.

E por fim, pelo quadro 4 a situação do Plano Plurianual (PPA ano-base 2021) a partir de resultados do monitoramento via SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

**Quadro 4: Situação atual do Plano Plurianual (PPA ano-base 2021) a partir de resultados apurados no monitoramento via SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.<sup>6</sup>**

PPA 2020/2023
<b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>
<p><b>Educação:</b></p> <p>Acesso da população de 0 a 3 anos à creche: 37,0% (<i>restrições no repasse de recursos federais e de capacidade operacional dos entes subnacionais fizeram com que apenas 55% das creches previstas para 2021 fossem concluídas</i>)</p> <p>Acesso da população de 4 a 5 anos à pré-escola: 94,1%</p> <p>Acesso escolar da população de 6 a 14 anos: 98%</p> <p>Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio: 77,2%</p> <p>Estudantes atendidos pela alimentação escolar (PNAE): 39,5 milhões</p> <p>Tx. de acesso à banda larga nas escolas: 64,1%</p> <p>Tx. de escolas indígenas, quilombolas e do campo (ICQ) <b>sem</b> infraestrutura mínima<sup>7</sup>: 58,4%</p> <p>Tx. bruta de matrícula na educação superior: 40,7% (<i>o número de servidores ativos do MEC vem diminuindo devido a afastamentos e aposentadorias. Isto tem dificultado a gestão do conhecimento e o atendimento das demandas com a celeridade necessária</i>)</p>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>

<sup>7</sup> O Indicador de Infraestrutura Mínima das Escolas (ICQ) mensura o percentual de escolas indígenas, quilombolas e do campo públicas, municipais e estaduais, sem infraestrutura mínima (prédio escolar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e internet).

<p>Tx. líquida de matrícula na educação superior: 28,0%</p> <p><b>Saúde:</b></p> <p>% de cobertura da Atenção Primária em Saúde: 69,7%</p> <p>% de cobertura de Saúde Bucal na Atenção Primária: 38,1%</p> <p>Leitos de UTI adulto habilitados para o SUS: 15,5 mil</p> <p>% de municípios com menos de 40 mil habitantes com ao menos uma unidade do “Farmácia Popular”: 75,7%</p> <p>% de crianças indígenas menores de 1 ano com acesso às consultas preconizadas de crescimento e desenvolvimento (CeD): 34,5%</p> <p><b>Desenvolvimento Social:</b></p> <p>Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família/Auxílio Brasil: 14,7 milhões</p> <p>% de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade por serviços disponibilizados nos CRAS: 78,2% (<i>significativa redução dos valores transferidos a título de cofinanciamento federal em relação à última década. Diferença entre o valor estimado e o disponibilizado foi de R\$ 1 bilhão em 2021</i>)</p> <p>% de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade por serviços disponibilizados nos CREAS: 86,2% (<i>significativa redução dos valores transferidos a título de cofinanciamento federal em relação à última década. Diferença entre o valor estimado e o disponibilizado foi de R\$ 480 milhões em 2021</i>)</p> <p><b>Previdência:</b></p> <p>% de cobertura previdenciária da população ocupada e da proteção social à população idosa<sup>8</sup>: 77,5%</p> <p><b>Cultura:</b></p> <p>% de municípios com adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) em 2021: 51% (abrangem 80,9% da população brasileira)</p> <p>Pontos ou Pontões de Cultura certificados até 2021: 4.292 unidades (<i>meta de 2021 era alcançar 4.500, sendo apontada restrição de pessoal como um importante entrave</i>)</p> <p><b>Povos Indígenas:</b></p> <p>% das Terras Indígenas com ações ou projetos de proteção e promoção dos direitos dos indígenas: 80,5%</p>
<b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b>
<p><b>Privatizações:</b></p> <p>Desmobilização, desinvestimento e privatização: R\$ 123,3 bilhões (2020+2021)</p> <p><b>Comunicações:</b></p> <p>% acesso à internet em banda larga em domicílios: 84%</p> <p><b>Energia</b></p> <p>Expansão na geração de energia elétrica em 2021: 7,6 GW (capacidade instalada de geração do país: 190 GW)</p> <p>Expansão da transmissão de energia (km de linhas adicionadas ao sistema): 15,4 mil km (2020+2021). Total de linhas de transmissão no país: 160 mil km.</p> <p>Produção nacional de petróleo e gás: 3,7 milhões de barris de óleo equivalente por dia.</p> <p><b>Transportes:</b></p>

<sup>8</sup> Média simples entre a cobertura da população ocupada (igual à população entre 16 e 59 anos protegida pelo sistema previdenciário, dividida pela população ocupada entre 16 e 59 anos), e a proteção social à população idosa (divisão entre os idosos contribuintes ou beneficiários do sistema previdenciário ou assistencial pela população com mais de 60 anos).

Construção ou Adequação de rodovias em 2021: 413 km *(foram apontadas restrições orçamentárias para o programa de transporte terrestre e trânsito)*

Concessões rodoviárias realizadas em 2021: 850 km *(foram leiloados 2.485 km, mas apenas 850 km tiveram contratos assinados em 2021, ficando o restante para 2022)*

Construção de ferrovias em 2021: 73 km

Concessões ferroviárias realizadas em 2021: 537 km

Número de dragagens em portos organizados em 2021: 1 (Porto de Paranaguá/PR)

Número de Concessões de Portos e Terminais Portuários em 2021: 10

Manutenção de hidrovias em 2021: 7 hidrovias com manutenção

Aeroportos reformados (2020+2021): 13

Concessão de aeroportos (2021): 22 aeroportos concedidos

#### **Habitação:**

Unidades habitacionais efetivamente entregues (2020+2021): 826 mil

#### **Saneamento:**

Empreendimentos de abastecimento de água concluídos (2020+2021): 90

Empreendimentos de esgotamento sanitário concluídos (2020+2021): 112

*(OBS: novo marco legal do saneamento visa fomentar a prestação de serviços pelo setor privado)*

### **Inovação, Produção e Proteção Ambiental**

#### **Ciência, Tecnologia e Inovação:**

Dispêndios públicos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao PIB: 0,59% do PIB *(este dado é de 2019; em 2016 era 0,66% do PIB) – na análise situacional das metas do programa “Brasil na Fronteira do Conhecimento” foi apontada redução de investimentos em C,T&I)*

Dispêndios empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao PIB: 0,63% do PIB *(dado de 2019; em 2016 era 0,60% do PIB)*

Títulos de Mestrado concedidos por ano: 60,0 mil

Títulos de Doutorado concedidos por ano: 20,1 mil

Programa de Aceleração de startups: 609 startups atendidas em 2021 *(visa a capacitação, conexão de startups com investidores e grandes empresas, eventos aproximando os diversos atores do ecossistema de startups etc)*

Projeto Sirius – Fonte de Luz Síncrotron: 72,7% de execução física acumulada até 2021, sendo 5,5% o avanço em 2020 e 2021 *(teve o ritmo de construção reduzido por falta de recursos. O projeto já está operando, porém não em sua plena capacidade)*

#### **Educação Profissional e Tecnológica:**

Matrículas de Cursos Técnicos de Nível Médio: 1,8 milhão *(foi apontada a redução de recursos orçamentários nos últimos anos)*

Matrículas de cursos FIC - Formação Inicial e Continuada: 682 mil *(foi apontada a redução de recursos orçamentários nos últimos anos)*

#### **Meio ambiente:**

Áreas federais prioritárias protegidas contra os Incêndios Florestais (IBAMA): 196,6 mil km<sup>2</sup>

Operações de fiscalização ambiental realizadas em 2021 (IBAMA): 627 operações *(foi apontada como restrição a redução do número de servidores em campo decorrente de aposentadorias e outros afastamentos)*

% de energia renovável na matriz energética<sup>9</sup>: 48,4%

**Agricultura:**

Taxa de crescimento das contratações do crédito rural em 2021: 36,9% *(foi apontada como restrição a insuficiência orçamentária para equalização de taxas de juros, impedindo o atendimento da demanda por crédito)*

Número de Municípios com Tecnologias do Plano ABC (agricultura de baixo carbono) financiadas em 2021: 3.036 municípios *(foi apontada como restrição a insuficiência orçamentária)*

Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em 2021: 49,6 mil beneficiários *(foram apontadas restrições de pessoal e orçamentárias, comprometendo o alcance da meta de 53,3 mil beneficiários)*

**Soberania, Defesa e Território**

**Defesa Nacional – alguns projetos estratégicos** *(foram informadas restrições orçamentárias em vários projetos):*

Submarinos convencionais e nuclear: 59,7% de execução física acumulada até 2021, sendo 9,7% o avanço em 2020 e 2021 (início do projeto em 2009 e previsão de término em 2032)

Programa Nuclear da Marinha: 64% de execução física acumulada até 2021, sendo 4% o avanço em 2020 e 2021 (início do projeto em 2000 e previsão de término em 2030)

Programa do Exército Guarani (blindados): 14% de execução física acumulada até 2021 (já foram entregues 536 viaturas desde o início do projeto), sendo 3,2% o avanço em 2020 e 2021 (início do projeto em 2012 e previsão de término em 2040)

Projeto KC-X – Aviões cargueiros (protótipo): 99,2% de execução física acumulada até 2021, sendo 2,1% o avanço em 2020 e 2021 (início do projeto em 2009 e previsão de término em 2022)

Projeto KC 390 – Aviões Cargueiros - aquisições: 18,2% de execução física acumulada até 2021 (4 aeronaves entregues), sendo 9,1% o avanço em 2020 e 2021 (início do projeto em 2014 e previsão de término em 2026)

**Desenvolvimento territorial:**

Capacitação para o fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais: 19,4 mil servidores municipais e outros agentes públicos capacitados em 2021 *(foi apontada forte restrição de pessoal nessa atividade)*

**Recursos Hídricos:**

Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) – Eixo Norte: 99,5% de execução física acumulada até 2021, sendo 2,5% o avanço em 2020 e 2021;

Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) – Eixo Leste: 97,1% de execução física acumulada até 2021, sendo 0,1% o avanço em 2020 e 2021

**Relações Exteriores:**

Serviços consulares prestados no exterior: 1,5 milhão de atendimentos realizados em 2021.

Fonte: SIOP, PPA 2020/2023, ano-base 2021.

<sup>9</sup> Aqui se refere a toda a matriz energética, e não apenas à energia elétrica.

#### 4. Desempenho das Políticas Públicas Federais no Brasil.

É possível dizer que existem duas abordagens gerais para pensarmos o problema da gestão do desempenho em burocracias públicas, as quais estabelecem diferentes formas de combinação entre elementos de *controle/consistência* e de *flexibilidade/criatividade*.<sup>10</sup>

##### *Princípio da otimização*

A primeira delas se orienta pelo “*princípio da otimização*” e se ancora na presunção da separação entre os momentos e as instâncias de decisão, execução e avaliação de ações desempenhadas por burocracias (i.e., separação entre meios e fins). Nesse sentido, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de mecanismos e sistemas de avaliação de forma apartada dos contextos substantivos da execução das tarefas (decisões, comportamentos e práticas em cada situação concreta ou caso específico). Esses sistemas, em geral, são constituídos por procedimentos formais, como indicadores e metas quantitativas, os quais servem como parâmetro externo, e supostamente objetivo, para o julgamento do sucesso ou fracasso das ações empreendidas. O objetivo central desses sistemas é promover maior eficiência, por meio da minimização de custos e aumento de produtividade na realização de um conjunto restrito de objetivos-resultados.

Essa abordagem geral tem, infelizmente, se consolidado, por meio da disseminação de modelos de gestão de organizações do setor público de cunho “gerencialista” (ou inspirados no movimento da nova gestão pública). O modelo gerencialista se tornou um dos mantras da reforma do setor público por todo o mundo nos anos 1980 e 90. No contexto da alegada falência do Estado, da precária atuação de burocracias nas décadas anteriores e do descontentamento generalizado com a atuação dos governos, a abordagem gerencialista trouxe para o centro do debate a preocupação com o desempenho do setor público. Com seu foco em resultados e na otimização do orçamento público, prometeu a melhoria na eficiência e responsividade de burocracias por meio da estruturação de sistemas de incentivos que levariam burocratas (*agents*) a cumprir as metas estipuladas por formuladores de políticas públicas, representantes políticos e cidadãos (*principals*) na provisão de bens e serviços públicos. Buscando superar erros do passado, como a ênfase no controle de processos tal como feito por procedimentos legais e administrativos, a proposta gerencialista se inspira em certa cultura do setor privado e envolve basicamente a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus funcionários, com forte ênfase em incentivos de base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho. Sob esse modelo, organizações do setor público devem focar um conjunto de metas de desempenho que possam ser definidas de forma específica, quantificável e mensurável.

Cada burocrata na organização deve cumprir uma parte do objetivo geral. Supervisores monitoram constantemente o desempenho de seus burocratas em termos da consecução dessas metas, tendo como referência indicadores quantitativos de resultados. De forma a administrar corretamente os incentivos, gestores distribuem gratificações nos salários

---

<sup>10</sup> Para um aprofundamento dessa questão, ver: i) NEIVA, E. *Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 06, Fonacate, 2020; e ii) CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. *Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 07, Fonacate, 2020. O restante dessa seção é um resumo dos referidos textos.

apenas dos funcionários que satisfizerem periodicamente as metas. A adoção desses mecanismos de avaliação baseados na aferição de produtividade com base em metas quantitativas e no estabelecimento de relações entre o cumprimento dessas metas e recompensas pecuniárias (remuneração variável) tem sido amplamente adotada nas mais variadas áreas de atuação governamental ao redor do mundo, em maior ou menor grau. As experiências variam do monitoramento de metas básicas relativas aos produtos mais imediatos dessas organizações à implantação de sofisticados sistemas de informação que associam esses indicadores a bases de dados diversas sobre a situação de trabalhadores e empresas nas diversas regiões do país.

Avaliações da implementação de reformas gerencialistas ao redor do mundo têm apontado para resultados paradoxais. Por um lado, existem evidências em relação ao aumento de produtividade. Estudos já demonstraram aumento de produtividade nos serviços de saúde na Grã-Bretanha como resultado da introdução de mecanismos de remuneração baseado no desempenho individual.<sup>11</sup>

Por exemplo, a produtividade de dentistas, medida pelo número de pacientes tratados, aumentou 26% em comparação com a gestão do serviço público via contratos de remuneração fixa. Até mesmo no caso da inspeção do trabalho no Brasil, a introdução de sistemas de gratificação por desempenho a partir de 1998, e sua intensificação a partir de 2004, acarretaram maior produtividade dos auditores-fiscais na formalização de trabalhadores, ainda que durante o período não tenha ocorrido variações significativas no contingente de auditores-fiscais e no número de empresas fiscalizadas.

Por outro lado, aumentos de produtividade em relação a alguns indicadores específicos também têm sido acompanhados pela constatação de problemas relativos à manutenção de níveis satisfatórios de motivação, envolvimento e comprometimento por parte dos servidores. Por exemplo, os mesmos estudos sobre profissionais de saúde e dentistas no setor público britânico apontaram que sistemas de gratificação por desempenho envolvendo incentivos pecuniários podem até contribuir para o aumento de produtividade, mas, em geral, acarretam perdas significativas da motivação intrínseca desses profissionais – isto é, a motivação derivada de valores, compromissos e senso de missão em relação ao trabalho, em oposição à motivação extrínseca baseada em recompensas não substantivamente associadas à realização do trabalho, como o dinheiro.

Além disso, outra linha de problemas identificados com reformas gerencialistas diz respeito às distorções provocadas pelos sistemas de incentivos implementados. Um volume considerável de estudos tem chamado atenção para os efeitos disfuncionais de medidas de desempenho quantitativas e pré-definidas. Primeiro, a definição de metas de desempenho específicas e quantificáveis provoca necessariamente um excessivo reducionismo daquilo que se espera ser competência do Estado e de suas burocracias. O estabelecimento de metas tende a limitar e concentrar as ações realizadas por organizações em torno de alvos ou pontos bem específicos, reduzindo a capacidade de funcionários de perceber e abordar problemas de forma mais ampla.

Por exemplo, a promoção da saúde mental envolve mais do que a redução do número de hospitalizações psiquiátricas; ou a qualidade de um sistema de educação envolve mais do que preparar alunos para pontuar e serem aprovados em provas; e a satisfação de um funcionário envolve mais do que a adequação de seu nível de remuneração.

---

11

Além da questão do reducionismo provocada pela pré-determinação e especificação dos resultados a serem alcançados, a mensuração e aferição quantitativa destes resultados frequentemente fazem com que burocratas encontrem formas de converter as atividades que normalmente estão habituadas a fazer nos produtos e metas almejados pelos seus supervisores. Um exemplo disso é um programa do serviço de imigração norte-americana, na primeira década dos anos 2000, o qual, embora tenha sido desenhado e autorizado pelo Congresso especificamente para focar apenas nos imigrantes com ordem de deportação em execução e suspeitos de crimes e terrorismo, acabou por encarcerar uma vasta maioria de imigrantes ilegais sem ficha criminal, dos quais caberia deportação para apenas uma minoria dos casos. Sob pressão para “bater” metas de detenção e demonstrar desempenho para seus superiores, agentes de imigração começaram a “atirar” nos alvos mais fáceis.

Em outro exemplo, pesquisas sobre médicos na Inglaterra e nos Estados Unidos revelaram que esses profissionais desenvolvem práticas de “maquiagem” de números quando no preenchimento de formulários e relatórios para aferição de produtividade. Outros exemplos são indicativos da “contabilidade criativa” que se estabelece no registro de atividades realizadas por parte de funcionários em sistemas de mensuração de desempenho. Resultados supostamente indesejáveis podem ser facilmente codificados em termos de resultados almejados como, por exemplo, a redução do tempo de permanência em listas de espera por meio da criação de listas de espera para entrada na lista de espera, ou a transfiguração de registros de trens ou ônibus atrasados em registros de avaria ou manutenção em percurso, ou ainda, como acontece nas organizações policiais, a subclassificação de crimes sérios em violações da lei de menor importância ou o registro de homicídios em locais distintos dos lugares onde aconteceram, tendo em vista a melhoria dos indicadores de um determinado distrito policial. Essas situações revelam que sistemas de gestão de desempenho desse tipo não são imunes à manipulação do processo de mensuração e à manipulação dos produtos organizacionais, em ambos os casos promovendo comportamentos disfuncionais do ponto de vista da efetividade das ações realizadas por burocracias públicas.

Em suma, é possível perceber que um conjunto amplo e diverso de evidências têm apontado para os efeitos colaterais dos sistemas de avaliação de desempenho baseados no modelo gerencialista. Após mais de quatro décadas, até mesmo os analistas simpatizantes já reconheceram que reformas inspiradas na abordagem gerencialista têm falhado em concretizar as expectativas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva.

### ***Princípio da reflexividade***

Uma segunda abordagem para a questão da gestão do desempenho, a qual se orienta pelo “*princípio da reflexividade*”, diferencia-se da abordagem anterior ao rejeitar a separação entre decisões, execução e avaliação e enfatizar a necessidade de o desempenho ser avaliado de forma contextualizada (julgamento substantivo), como atividade embutida no próprio contexto de realização das atividades (i.e., interação meios e fins).

Além disso, a abordagem reflexiva também rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, nessa segunda abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações

burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja, em si, parte de um processo – contínuo, coletivo e cumulativo – mais amplo de *aprendizagem e inovação institucional*.

As reformas associadas ao modelo “experimentalista” têm materializado esses princípios e oferecido inspirações para experimentos de gestão de burocracias públicas e de superação de algumas das limitações do modelo gerencialista. O modelo experimentalista (ou *Experimentalist Governance* - EG) emergiu como uma crítica por parte de seus proponentes (C.Sabel, J.Zeitlin, M. Dorf, e W.Simon, entre outros) à insustentabilidade empírica do arcabouço econômico-racional que está no cerne da proposta gerencialista, mais precisamente os pressupostos sobre as relações *agent-principal*.

Com inspiração no institucionalismo econômico da teoria da escolha racional, a *abordagem gerencialista* em geral separa os momentos de concepção/decisão das ações associados com sua execução, pressupondo a existência de *principals* (sejam eles atores da sociedade civil, partidos políticos, ou representantes eleitos) que saibam tudo o que precisa ser feito para a solução de problemas coletivos. Supostamente, esses *principals* estão aptos a traduzir objetivos coletivos em metas de desempenho detalhadas – por exemplo, um aumento de 50% na formalização do trabalho, uma redução de 20% na evasão escolar, etc.

Em contraposição, os proponentes da *abordagem experimentalista* defendem que *principals* com tal conhecimento robusto e panorâmico não existem nas comunidades políticas reais, muito menos um consenso inquestionável sobre quem deveria desempenhar tal papel diretivo. Portanto, segundo esses autores, *o problema da reforma do setor público não se resume apenas à definição de metas de desempenho e do respectivo sistema de incentivos, mas sim envolve a construção de processos de inovação e aprendizado – contínuos, coletivos e cumulativos – por meio dos quais os atores envolvidos interajam, descubram, e aprendam conjuntamente aquilo que precisa ser feito e a melhor forma possível de executá-lo* (Sabel, 2004, 2005).

Assim, de acordo com esse modelo de gestão, a solução requer instituições experimentalistas “*que reconheçam o caráter provisório de suas metas e que institucionalizem a aprendizagem social por meio do questionamento recorrente da adequação entre os fins e os meios disponíveis, e por meio da revisão periódica de suas normas e estruturas à luz das respostas obtidas*” (Sabel, 2004: 4). Instituições experimentalistas demonstram a atitude de constante detecção e correção de erros nos níveis operacionais da organização, ajustando, na sequência, as estruturas superiores para a generalização de sucessos e aprimoramento do sistema de aprendizado a partir de erros. Por meio de *ajustes reflexivos* constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem, simultaneamente:

- expandir suas capacidades para solução de problemas complexos por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e
- incrementar a prestação de contas por parte de burocratas aos seus supervisores e ao público, por meio de explicações situacionais sobre suas decisões e conduta em cada caso e justificativas de possíveis desvios em relação aos protocolos estabelecidos.

Ao rever essas explicações, superiores diretos (e até mesmo órgãos de controle) podem detectar erros de conduta e considerar como corrigi-los, no que tange aos casos específicos, assim como aos procedimentos mais gerais que regulam e organizam o programa. Por meio desses processos, organizações “experimentalistas” aprendem como

aprimorar sua atuação ao mesmo tempo em que monitoram a atuação de seus funcionários e, assim, o mesmo processo que possibilita a adaptação de ações e serviços às variadas circunstâncias, o torna também suscetível ao controle e direcionamento gerencial.

Recentes avanços por parte de instituições experimentalistas vêm sendo registrados em diferentes países assim como em diferentes áreas do serviço público. Essas experiências oferecem exemplos bem concretos de sistemas de avaliação do desempenho baseados no *princípio da reflexividade*, voltados para a superação dos problemas e distorções causados por reformas baseadas no princípio da otimização. Em geral, as avaliações de experiências que visaram concretizar sistemas baseados no *princípio da reflexividade* têm apontado para algumas vantagens potenciais em relação à abordagem gerencialista tradicional, a saber:

- A primeira vantagem diz respeito à possibilidade de aferição e monitoramento de resultados de grande relevância que muitas vezes não se apresentam de forma necessariamente mensurável (traduzíveis em indicadores numéricos) – e por isso frequentemente negligenciados no modelo anterior – por meio da instituição de *mecanismos para constante detecção e correção de erros baseados em explicações situacionais e justificativas por parte de burocratas* (comissões de avaliação interna, revisão por pares, etc.).
- A segunda vantagem, decorrente diretamente da instituição dos mecanismos descritos acima, diz respeito à inserção do monitoramento do desempenho nos contextos substantivos de realização de tarefas e atividades. Em contraposição à pré-especificação dos resultados a serem produzidos, tal como faz o modelo gerencialista, *o modelo experimentalista cria condições para a compreensão mais contextualizada e sistêmica das características de cada situação-problema a ser enfrentada*.
- A terceira vantagem diz respeito à substituição de uma lógica de controle e auditoria do desempenho de burocratas, sustentada na desconfiança generalizada em relação ao comprometimento e senso de missão dos funcionários (isto é, na ausência de incentivos extrínsecos ao trabalho, há tendência à baixa produtividade e envolvimento), pela *confiança no profissionalismo do corpo técnico e na profissionalização como elemento de controle da conduta e de aprendizagem* para lidar com o dinamismo e complexidade dos problemas.

Mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

Um resumo de ambas as abordagens pode ser visto no quadro 4 abaixo.

**Quadro 4: Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias complexas.**

<b>Abordagens</b>	<b>“Burocracia Otimizadora”</b>	<b>“Burocracia Reflexiva”</b>
<b>Ênfase</b>	Eficiência estática, foco na minimização de custos e aumento de produtividade.	Aprendizado e revisão contínua, foco na qualidade, impacto e sustentabilidade das ações para solução de problemas.
<b>Caráter das metas e objetivos</b>	Pré-determinado; Singular; Foco em metas específicas (priorização), gerando reducionismo e miopia.	Provisório e sob constante revisão; Atenção para inter-relações entre múltiplos objetivos (natureza complexa dos problemas).
<b>Relação entre avaliação de desempenho e execução de tarefas</b>	Avaliação externa, objetivo formal.	Avaliação inserida, contextual e substantiva.
<b>Relação entre “linha de frente” e centro administrativo</b>	Individual (solitária) e avaliativa, com base em parâmetros e indicadores específicos; dois resultados possíveis: conformidade ou desvio.	Deliberativa (grupo), envolvendo processos de justificação (explicação de condutas e dos resultados produzidos a partir da experiência concreta de implementação).
<b>Relação com incertezas ou “o inesperado”</b>	Tendência a tratar o novo e o inesperado como se fossem variações de rotinas pré-estabelecidas (enquadramento categórico) ou exceções.	Ocorrências inesperadas são constantemente problematizadas para detecção de problemas e correção de erros; difusão de inovações.

Fonte: Pires (2010: pg. 18).

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados. Por óbvio, a *profissionalização da burocracia* (assentada nos fundamentos da: i) estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos, ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, iii) qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, iv) cooperação no tocante aos processos e ambientes de trabalho, e v) liberdade de organização e autonomia de atuação sindical), são condições necessárias para o exercício (ou o experimentalismo) da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias da aprendizagem e da inovação institucional como essência do *modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho* no âmbito público. Além disso, fica claro que aquilo que tem sido proposto pelo atual governo como única e exclusiva solução para os problemas a serem enfrentados pela reforma administrativa – foco na competição e vinculação da remuneração variável ou recompensas financeiras com o atingimento de metas individuais e quantificáveis – está longe de esgotar as possibilidades existentes de abordagem aos desafios de tornar a administração pública mais inovadora, efetiva e sustentável.

### ***Desempenho é resultado de reflexividade, criatividade e flexibilidade na gestão de pessoas***

Uma vez perscrutados o contexto mais geral dos dois grandes modelos de gestão de desempenho, é possível agora mergulhar numa discussão atinente aos sentidos e implicações do desempenho nos modelos dominantes e alternativos disponíveis no debate internacional.

A ideia é reforçar, de modo propositivo, a necessidade e a oportunidade de deslocar o debate público a um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais acurada acerca dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral.

Recuperamos aqui a definição geral na qual desempenho diz respeito ao comportamento intencional e deliberado, seja de indivíduos ou de organizações. Nesse sentido, é possível distinguir quatro perspectivas sobre o desempenho, quando pensamos tal fenômeno a partir de duas dimensões relativas a sua qualidade: i) a qualidade das ações realizadas; e ii) a qualidade daquilo que foi alcançado por meio dessas ações (resultados).

**Quadro 5: Relações entre processos de trabalho e resultados finais para avaliação do desempenho.**

	<b>Qualidade dos resultados Não</b>	<b>Qualidade dos resultados Sim</b>
<b>Qualidade das ações / processos Não</b>	(D1) Não há julgamento sobre qualidade do desempenho	(D3) Desempenho como avaliação dos resultados
<b>Qualidade das ações / processos Sim</b>	(D2) Desempenho como competência / capacidade	(D4) Desempenho como a produção de resultados sustentáveis

Fonte: Dooren, Bouckaert & Halligan (2010), apud Pires (2010: pg. 09).

No quadro acima, no primeiro quadrante temos a perspectiva na qual a qualidade das ações e de suas realizações não importa, isto é, atividades são desenvolvidas independentemente de avaliações sobre o seu grau de sucesso ou insucesso (D1). No segundo quadrante, temos a perspectiva que se centra na qualidade dos processos e não na qualidade dos seus resultados e realizações (D2). Nessa perspectiva, o desempenho é concebido como competência ou capacidade, tal como enfatizado por modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental. No terceiro quadrante, a ênfase recai sobre a qualidade dos resultados sem igual atenção para as ações empreendidas ou processos mobilizados (D3). Nesse caso, desempenho passa a ser definido como a obtenção de resultados e não como a capacidade das organizações e de seus agentes, tal como enfatizado pelos modelos de raiz gerencialista (*New Public Management* – NPM). Finalmente, quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados (D4), temos a perspectiva do “*desempenho como sustentabilidade*” (ou dos “resultados sustentáveis”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua *capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo*, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de desempenho, sintetizada pela ideia de “*resultados sustentáveis*”, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas anteriores. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido forçadas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

Pensar desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabelecimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos – as quais nos permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade – o que a perspectiva de desempenho que enfatiza resultados sustentáveis sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado e inovação*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Como consequência dessa perspectiva, a questão fundamental que se coloca é como conciliar, por um lado, maior flexibilidade, adaptabilidade e customização de processos – elementos essenciais para a promoção do *aprendizado e inovação* – com as necessidades de controle e direcionamento por parte de supervisores, e de prestação de contas para o público externo, por outro lado, na produção de ações que tenham o maior potencial de impacto e sustentabilidade na realidade social e econômica.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: *equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades (reflexivas) necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas*. Se por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

É possível conciliar *controle/consistência* com *flexibilidade/criatividade* na gestão de burocracias públicas. Por meio de quais processos e práticas gerenciais, servidores e dirigentes públicos podem equilibrar essas dimensões? Essa é a questão central do debate sobre desempenho institucional e desempenho individual no âmbito público.

## 5. Gestão de Pessoas no Âmbito Federal Brasileiro.

No Brasil, o regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Neste sentido, há pelo menos cinco fundamentos históricos da ocupação, também responsáveis, em última instância, pelo bom desempenho institucional agregado no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e a um desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípua dos respectivos cargos e organizações;
- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.
- *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*, no que tange tanto às formas de (auto)organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Este é o único dos fundamentos que não será tratado neste texto. Para tanto, ver Camargos (2020).

### 5.1. A estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos

Começando pelo tema da *estabilidade na ocupação*, é preciso ter claro que ela remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, cf. quadro 6 abaixo.

**Quadro 6: Atributos intrínsecos da ocupação para desempenho institucional adequado do setor público e seus contrários de natureza liberal-gerencialista.**

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Burocracias Especializadas</b>	<b>Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado</b>	<b>Receituário Liberal Gerencialista</b>
<b>Monopólio da representação externa</b>	<b>Diplomacia</b>	.Estabilidade e proteção contra arbitrariedades. .Remuneração adequada e previsível. .Qualificação elevada e capacitação permanente. .Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional.	.Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão. .Remuneração flexível e bônus por desempenho. .Responsabilização individual pela capacitação e progressão. .Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional.
<b>Monopólio do uso da força física</b>	<b>Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário</b>	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.
<b>Monopólio da formulação e implementação das leis</b>	<b>Parlamento: classe política e burocracia parlamentar</b>	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.
<b>Monopólio da implementação e gestão da moeda</b>	<b>Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas</b>	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.
<b>Monopólio da tributação / arrecadação</b>	<b>Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle.</b>	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.

Fonte: Elaboração própria.

Tais funções, estruturantes dos Estados modernos, e posteriormente outras funções derivadas de novas áreas de atuação governamental na modernidade,<sup>13</sup> estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da *indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas populações*. No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na de 1988, ainda formalmente vigente.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como também introduz a insegurança na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que a rotatividade e a insegurança acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. Portanto, *permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar assegurado por meio da manutenção da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional*, além de outros fatores.

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos e sob a guarda de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. Sabemos, não obstante, que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (dos pontos de vista técnico, emocional e moral) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Tais funções, complexas e abrangentes, foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos, sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc.

<sup>14</sup> O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade. Como afirma Soares (2020): “*O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar*”

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI).

Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo “cargo público”: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma Lei são as seguintes: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não é uma condição absoluta, e é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades

---

*neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido. Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade!”*

estatais fundamentais na contemporaneidade para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

## ***5.2. Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral***

A *remuneração adequada e previsível* no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pleora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos, discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arrestar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito estatal, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracitados da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional,

medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

No setor público, pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público, o aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral.

Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que *as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.*

### **5.3. Qualificação elevada e capacitação permanente**

Da mesma maneira que a remuneração, também no caso da *qualificação* e da *capacitação*, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências – *qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional* – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação.

Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de *abordagens reflexivas* (e porque não dizer, holísticas), visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. *O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso e demorado de profissionalização da burocracia pública.* Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos (e punições) individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

#### **5.4. *Cooperação – ao invés da competição – como método de trabalho no setor público***

Por fim, mas não menos importante, a *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, portanto, a *cooperação* (ao invés da competição) é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Tudo somado, este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do *ciclo laboral no setor público* e suas relações com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.<sup>15</sup> Em outras palavras, *o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo, para a qual importa, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos*. Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal ou reforma administrativa contrária ao interesse público que supere ou substitua o acima indicado.

### **6. Considerações Finais.**

Neste primeiro relatório geral sobre o tema, procuramos apresentar o estado atual da discussão bem como das reais condições sob as quais vem operando no Brasil as suas principais políticas públicas de âmbito federal. Ademais, avançamos também sobre a caracterização de situação acerca das dimensões de organização da burocracia e sua gestão de desempenho, dos aspectos indispensáveis para a compreensão acerca das possibilidades e desafios do novo ciclo de desenvolvimento do país.

No próximo relatório, pretendemos avançar e detalhar proposições e diretrizes mais concretas sobre gestão, implementação, monitoramento e participação social no ciclo/circuito de políticas públicas, bem como sobre gestão de pessoas no setor público federal brasileiro.

---

<sup>15</sup> Sobre o tema do ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).