

# Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais <sup>1</sup>

Regina Sílvia Pacheco <sup>2</sup>

No momento em que se amplia o papel do Estado na economia, visando um novo ciclo de desenvolvimento no país, é oportuno discutir aspectos da organização e funcionamento do Estado brasileiro, visando identificar potencialidades e desafios decorrentes de sua capacidade institucional atual. Este é o objetivo do presente texto. A ênfase, portanto, não recairá nos instrumentos finalísticos de atuação do Estado, e sim em suas estruturas, procedimentos, conjunto de normas e práticas institucionais que hoje constituem o *modus operandi* desta imensa máquina, com destaque para o funcionamento da administração pública federal. Dentre os diversos componentes que conformam a capacidade institucional do Estado, serão abordadas questões relativas à macroestrutura, recursos humanos e formas de controle, além de instituições relativas ao regime de governo e ao federalismo brasileiro. Buscaremos apontar as evoluções em curso, além de brevemente recuperar alguns aspectos da trajetória desta máquina.

Para tanto, assumiremos que o novo ciclo de desenvolvimento, para ser efetivo, deverá abranger determinadas características, cujo impacto sobre o funcionamento da máquina pública nos é de especial interesse. Este será o primeiro tópico desenvolvido a seguir.

Passaremos então à discussão do funcionamento do aparelho do Estado, buscando identificar gargalos e desafios que, se não enfrentados, a nosso ver podem impedir, desvirtuar ou atrasar um novo ciclo de desenvolvimento no país.

---

<sup>1</sup> Texto preparado para o 10º Fórum de Economia da FGV; São Paulo, setembro/2013.

<sup>2</sup> Professora da FGV-EAESP, Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. [Regina.pacheco@fgv.br](mailto:Regina.pacheco@fgv.br)

## **Um novo desenvolvimento**

Sem entrar no debate econômico sobre o tema, interessa-nos aqui apontar os desafios contemporâneos do desenvolvimento, especialmente aqueles que têm impacto para a organização do Estado.

Superado o paradigma do desenvolvimento focado em crescimento econômico, o debate contemporâneo tem focado outras dimensões essenciais de um novo ciclo de desenvolvimento, abrangendo questões sociais, ambientais e políticas, traduzidas nos imperativos da equidade, sustentabilidade e democracia (Sen, 2008). Assim, além de alcançar incremento na renda per capita, o novo ciclo de desenvolvimento deve fazer uso intensivo da inovação, promover a competitividade e a geração de empregos, proteger a saúde pública, o bem estar, o meio ambiente, ter impactos distributivos e promover a equidade. O desafio inclui ainda a construção de um ambiente aberto à participação de diferentes atores sociais, transparente e democrático.

Uma dimensão contemporânea do novo ciclo de desenvolvimento é a necessidade de conciliar simultaneamente esses vários objetivos, muitos dos quais até então considerados antagônicos. Não se trata de formular políticas setoriais que contemplem isoladamente os diversos objetivos; o desafio é articular, em cada política pública, elementos substantivos que respondam aos vários objetivos integradamente. Mas para tanto é necessário processar tais objetivos e construir consensos sociais que permitam resolver suas contradições intrínsecas – entre competitividade e geração de empregos, entre crescimento e sustentabilidade, entre renda e equidade. E ao mesmo tempo promover o aprofundamento da democracia e a inclusão de atores sociais.

Assim considerado, o novo ciclo de desenvolvimento coloca desafios profundos ao funcionamento do aparelho do Estado e aos arranjos neocorporativos recentes. Gomide e Pires (2012) destacam as implicações do novo desenvolvimento em termos de capacidades requeridas do Estado – segundo eles, capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas, estas últimas voltadas à capacidade de interlocução e negociação com atores não-estatais vinculados à arena setorial da política pública. No entanto, parece-nos que os desafios vão além, implicando o enfrentamento da fragmentação setorial do aparelho do Estado e a superação dos arranjos tripartites corporativos do setor – não se limitando à “promoção da legitimidade da ação estatal” (Gomide e Pires, op.cit., p.26).

Tradicionalmente organizada segundo a lógica setorial, a máquina pública precisa transformar-se e processar problemas integradamente, encontrando arranjos que permitam superar divergências setoriais e interesses específicos. Por outro lado, a formulação de algumas políticas públicas tem recentemente recorrido a arranjos tripartites neocorporativos (*sectoral corporatism*) – veja-se por exemplo a política para o desenvolvimento da indústria naval (Pires, Gomide e Amaral, 2013) e a política industrial (Schapiro, 2012); mas os interesses que estão a montante do novo desenvolvimento não se restringem aos implicados diretamente no setor, o que coloca limites aos arranjos neocorporativos do tipo setorial.

A ampliação dos desafios a que as políticas públicas devem responder requer processar e articular interesses divergentes, o que não será completo se considerados apenas os atores diretamente interessados, como ocorre nos arranjos neocorporativos. O contraditório, a controvérsia, o dissonante precisa ser processado no momento da formulação da política, diminuindo as arestas que levam à judicialização, aos vetos ou à segmentação do portfólio de programas prioritários de governo. O desafio impõe o recurso a abordagens criativas, tanto no que diz respeito ao conteúdo das políticas, quanto à maneira como os quadros do Estado trabalham. A discussão circunscrita aos grupos de interesse, como ocorre nos arranjos corporativos, não favorece a conciliação de objetivos e a aposta em ganhos futuros, pois cada grupo quer fazer prevalecer seus próprios objetivos, com ganhos imediatos.

No caso brasileiro atual, a ênfase das análises tem recaído nos dilemas de coordenação de governo, decorrentes de uma extensa coalizão formada pelo próprio governo a fim de obter maioria e apoio para governar. No entanto, o aspecto da coordenação intragovernamental tem sido menos analisado – e suas especificidades não podem ser reduzidas à esfera da coordenação política do governo ou controle dos ministros da coalizão. Trata-se de distintas dimensões – a coordenação de governo e a coordenação intragovernamental; a primeira tem sido encaminhada por meio de um grau elevado de centralização e reforço dos poderes da presidência (já exacerbados no presidencialismo brasileiro, quando comparado a outros países). Mas a segunda dimensão, da intersetorialidade e processamento de objetivos centrífugos, não pode ser endereçada por meio da mesma solução – requer processamento de conteúdos e objetivos que são a um só tempo legítimos e contraditórios. Sua lógica talvez aponte para a direção oposta: abrir espaços crescentes de explicitação dos nós, para que possam ser processados e encaminhada uma combinação daqueles objetivos.

Outro aspecto não negligenciável diz respeito ao emaranhado de disposições e normas que precisa ser enfrentado pelo governo, tornando mais simples a *choice architecture* em torno de cada política pública – o ambiente social no qual os atores tomam suas decisões (Sunstein, 2013, p.9; 209-16). A simplificação pode ajudar a promover comportamentos favoráveis em direção a objetivos mais integrados de desenvolvimento. Poderíamos arriscar a afirmação de que, para o novo desenvolvimento, a economia comportamental talvez seja mais útil do que Maquiavel.

### **Macroestrutura: novos e velhos formatos organizacionais**

Examinemos a configuração atual do aparelho do Estado no Brasil e sua prontidão para um novo ciclo de desenvolvimento, à luz do debate internacional sobre *machinery of government*. Essa expressão tem dado lugar a críticas, entre autores do campo da administração pública, por considerarem que se trata de metáfora que esconde uma visão mecanicista sobre o funcionamento do setor público, além de remeter à crença de que a estrutura determina o comportamento dos indivíduos (Peters, 2012). No entanto, o que nos interessa discutir é a conformação macrororganizacional do aparelho do Estado – sua extensão, diversificação de formatos organizacionais, seus ciclos de expansão e retração, os instrumentos que permitem às partes relacionarem-se entre si.

A experiência internacional recente tem convergido no sentido da simplificação das estruturas da administração direta por meio da redução do número de ministérios ou *Departments* e ampliação das chamadas ALBs – *Arm's Length Bodies*, sob o formato de agências executivas (*Executive Agencies*) ou de outros órgãos colegiados dotados de autonomia administrativa (*Non Departmental Public Bodies*), ambos dotados de graus de distância da interferência direta do governo – daí a idéia de *arm's length bodies*.

O propósito das reformas em curso, em vários países, é conceder flexibilidades de gestão às organizações prestadoras de serviços públicos, em troca do compromisso prévio com resultados a serem entregues por aquelas organizações, num processo conhecido como *agencification* (OECD, 2005; Van Thiel, 2012). Além disso, multiplicam-se as parcerias com entidades do Terceiro Setor e do setor privado e o uso de mecanismos típicos de mercado (como *vouchers*) para a provisão de serviços públicos (Donahue and Zeckhauser 2011; Gash et al. 2010).

O objetivo geral das mudanças tem sido o de buscar alcançar melhores resultados a menores custos, por meio da flexibilização das regras e diversificação organizacional. O governo busca explicitar os resultados esperados das agências ou dos parceiros, por meio de contratos ou quase-contratos, com metas a atingir e indicadores intermediários e de impacto – processo denominado “contratualização de resultados” (Pollitt & Bouckaert, 2004).

No Brasil, temos assistido a um movimento diverso: a expansão do aparelho do Estado tem recorrido tanto à multiplicação de organizações da administração direta (alcançando o recorde atual de 39 ministérios, num movimento de contínua expansão desde o final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, então com 23 ministérios) quanto a outros formatos tradicionais como empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, além da expansão de uma versão modificada dos Serviços Sociais Autônomos (SSAs) <sup>3</sup>.

Enquanto o Reino Unido oferece à opinião pública sua estrutura em um único portal ([www.gov.uk](http://www.gov.uk)), onde estão dispostos seus 24 ministérios, 21 agências reguladoras, 12 corporações públicas e 332 agências e órgãos públicos (incluindo conselhos e comitês), no Brasil é hoje muito difícil conhecer a extensão e diversificação do aparelho do Estado, ainda que apenas na esfera federal. O SIORG (Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal), sistema informatizado que permite acompanhar a estrutura da administração pública federal, está desatualizado. A expansão do aparelho do Estado levada a cabo nos últimos dez anos abrange, por exemplo, a reestatização da Ultrafértil (comprada da Vale pela Petrobrás); a criação da EBSERH, empresa pública destinada a contratar pessoal celetista e realizar compras para os 47 hospitais universitários federais; outras nove empresas públicas <sup>4</sup> e inúmeras subsidiárias; a criação da APEX (Agência

---

<sup>3</sup> Os SSAs criados recentemente têm características distintas daqueles criados nos anos 1940-50 e vêm recebendo críticas de juristas. Os primeiros SSAs foram autorizados pelo Estado mas instituídos de fato por confederações sindicais e patronais, gozando de recursos vinculados advindos de renúncia fiscal. Já os SSAs criados a partir dos anos 2000 foram instituídos pelo Executivo e se mantêm graças a recursos orçamentários, repassados às novas entidades por meio de contrato de gestão (APEX, ABDI, Pioneiras Sociais – na esfera federal) ou convênios anuais (casos estaduais).

<sup>4</sup> HEMOBRÁS (2004); EPL (Empresa de Planejamento e Logística), EPE (Empresa de Pesquisa Energética), EBC (Empresa Brasil de Comunicação, 2007), Ceitec (Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, 2008), EBSERH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares), Amazul (Amazônia Azul Tecnologias de Defesa), PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural - Pré-Sal Petróleo S.A.), ABGF (Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias, irá administrar o Fundo Garantidor de Infraestrutura - FGIE e o Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior - FGCE, a serem criados) e a Brasil 2016 -

Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) como serviços sociais autônomos; o IBRAM Instituto Brasileiro de Museus como autarquia; a expansão das universidades federais com a criação de 14 novas universidades (cinco novas; as demais são subdivisões ou mudança de status) sob o regime de autarquia e de 126 novos *campi* – dentre muitos outros. Para conhecer a expansão do aparelho do Estado desde 2003, é necessário monitorar os atos governamentais por meio do Diário Oficial da União.

Em consonância com as afirmações de Peters (2012), entendemos que a expansão da estrutura não reflete, por si só, a melhoria do desempenho do Estado. Muitas das novas universidades e *campi* têm enfrentado dificuldades para fixar professores e atrair alunos. Os problemas de falta de manutenção afetam duramente os museus federais. A EBSEH provoca dúvidas quanto a seu gigantismo – será em breve a maior empresa pública em funcionamento, com mais de 70 mil funcionários (ao assumir toda a contratação de pessoal para os hospitais universitários federais, recebendo inclusive a cessão dos atuais servidores públicos lotados nessas organizações). A expansão da macroestrutura não garante a atuação efetiva do Estado em prol do desenvolvimento, diferentemente do que tem sido argumentado pelo governo e por boa parte dos analistas.

Interessa-nos aqui considerar os formatos escolhidos. Por um lado, o governo reconhece a rigidez das normas atuais e busca saídas não ortodoxas para as organizações que vêm sendo criadas – como resulta claro da leitura da exposição de motivos da EBSEH <sup>5</sup>, por exemplo, ou da opção pela figura do SSA

---

Empresa Brasileira de Legado Esportivo (criada em 2010 e recentemente incluída no Programa Nacional de Desestatização).

<sup>5</sup> Seguem os principais trechos da Exposição de Motivos (PL 1749/2011), com grifos nossos:

“4. A dupla finalidade pública – de assistência direta à população e de apoio ao ensino e à pesquisa das universidades – os diferencia dos demais hospitais públicos e concede maior complexidade à sua gestão, que exige um nível de agilidade, flexibilidade e dinamismo incompatíveis com as limitações impostas pelo regime jurídico de direito público próprio da administração direta e das autarquias, especialmente no que se refere à contratação e à gestão da força de trabalho. ...

“2. O Projeto propõe nova modelagem jurídico-institucional para as atividades e os serviços públicos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial executados pelos hospitais das universidades públicas federais, com o objetivo de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas desses hospitais, além de oferecer solução jurídico-administrativa sustentável que solucione as crescentes dificuldades operacionais e os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal a respeito do atual funcionamento dessas instituições.

transformado. Por outro lado, o governo deixou de acolher a proposta elaborada por uma comissão de juristas em 2009, a pedido do Ministério do Planejamento, não tendo até agora encaminhado as sugestões na forma de projeto de lei, contemplando toda a organização administrativa do Estado (Sundfeld 2009). Extraoficialmente, comenta-se que as sugestões dos juristas, que acolhiam as propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil 1995), suscitaram resistências junto a grupos de burocratas com poder de influência sobre o atual governo, por serem consideradas excessivamente flexibilizadoras. A proposta dos juristas, por exemplo, acolhe a figura das organizações sociais, além de dar espaço à figura do contrato de resultados (denominado, na proposta, de contrato de autonomia) por meio do qual seria possível ampliar as flexibilidades de gestão concedidas a um determinado órgão.

Em muitos casos, tanto na esfera federal como nos governos subnacionais, temos assistido a um recrudescimento dos controles de procedimentos e a um certo retrocesso nos pequenos avanços havidos quanto à concessão de flexibilidades. Martins (2011) tem se referido a essa tendência como "inflexibilização", apontando a imposição de regras da administração pública a organizações criadas sob novos formatos.

Um caso particular da macroestrutura refere-se às agências reguladoras. Segundo as melhores práticas internacionais, trata-se de um tipo específico de organização que deve estar equidistante dos vértices de um triângulo formado pelas empresas do setor, governo e usuários, para que tenha efetividade em sua missão de atrair e manter investidores e estabelecer regras que propiciem a prestação de serviço em níveis razoáveis de qualidade e preço.

Criadas a partir de 1997 no Brasil, dotadas de alguma autonomia em relação ao governo, as agências reguladoras federais têm sido conduzidas, nos últimos anos, sob forte indução do Executivo. Marques Neto (2011) refere-se à captura das agências reguladoras pela política: para o autor, enquanto a literatura destaca o risco de captura de reguladores por entes regulados, no Brasil "o que se verifica

---

"7. ... o formato de empresa pública possibilitará a contratação, via concurso, de profissionais sob regime celetista e o estabelecimento de um regime de remuneração e de gestão de pessoal compatível com a realidade do setor. Esta é, inclusive, uma componente fundamental do projeto para permitir a gestão com a necessária autonomia e flexibilidade necessários à prestação de serviços hospitalares.

"10. Sob o formato de empresa pública, será possível implantar um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em resultados e em efetivo controle de gastos, dotada de instrumentos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital e a universidade. ..."

atualmente é a captura de agências pela política”, correndo o risco de “se transformar num mero corpo técnico de assessoramento do governo”<sup>6</sup>. Dentre as evidências que sustentam o argumento, há desde a partidarização dos cargos de direção das agências, até alinhamento decisório – tendo também ocorrido casos de revisão de suas decisões por atos do Ministério supervisor.

Pacheco (2011; 2013) vem apontando as dificuldades que enfrenta a agenda da autonomia no Brasil. Afirma que a concessão de autonomia aos gestores públicos no Brasil é um tema particularmente difícil, polêmico e controverso, introduzido pela Reforma Gerencial de 1995 (Brasil 1995), mas sistematicamente criticado, evitado ou simplesmente desconsiderado, que parece reunir apenas opositores, não havendo defensores visíveis ou atuantes (Pacheco 2013).

Há, no entanto, movimentos em curso. Nos últimos dois anos, vários atores governamentais declararam apoio à adoção, pelo governo federal, do formato de organizações sociais. Em 2011, Aloizio Mercadante (PT), então Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pelos contratos de gestão com as cinco OSs federais, declarou que “a experiência com as OSs no âmbito de ciência e tecnologia ‘deu certo e os resultados são muito positivos’. Contudo, não há previsão para adotar o modelo em outras instituições enquanto persistir a ‘insegurança jurídica’”. (O Estado de São Paulo, 20/08/2011).

Outros gestores vêm se manifestando. O diretor-geral da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), Nelson Simões, “considera que a discussão sobre OSs deixou de ser partidária. ‘Todos os partidos reconhecem a conveniência do modelo para algumas áreas’, afirma Simões”. (OESP, 20/08/2011). Gilberto Câmara, que dirigiu o INPE Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais entre 2005 e 2012, em artigo publicado no Jornal da Ciência em maio de 2013, também expressou seu apoio ao modelo de organização social, apontando os constrangimentos que o modelo burocrático impõe à consecução da missão dos institutos de pesquisa e universidades federais: “não há futuro para os institutos do MCTI no sistema de administração pública direta. Ou todos os institutos do MCTI se transformam em organizações sociais (OS), ou irão para o caminho do esquecimento e da

---

<sup>6</sup> Marques Neto, 2011: ver [http://www.portalpch.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5329:16052011-agencias-reguladoras-correcoes-de-rota&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=98](http://www.portalpch.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5329:16052011-agencias-reguladoras-correcoes-de-rota&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=98) .

irrelevância”; ...“ou o mérito vence a burocracia ou a burocracia vai acabar com o mérito da ciência e tecnologia no Brasil” <sup>7</sup>.

Suas declarações foram endossadas por Nilson Dias Vieira Junior, ex Superintendente do IPEN Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares entre 2008 e 2012, e funcionário de carreira do mesmo instituto desde 1979: “Concordo integralmente com a necessidade de mudança de regime jurídico dos órgãos da administração pública responsáveis por P&D&I, pois o tempo e a consecução de metas demandadas pela sociedade equivalem às dos serviços de saúde, que já têm organizações mais flexíveis para atendimento de suas obrigações sociais” <sup>8</sup>.

Concretamente, o governo Dilma acaba de criar a primeira organização social desde 2003: o governo federal publicou em 02/09/2013 o decreto de qualificação que permitirá a uma organização social administrar a EMBRAPII, voltada à inovação industrial.

Num balanço provisório quanto à macroestrutura, poderíamos considerar que o Brasil está atrasado na busca por formatos mais flexíveis de organização; caminha dificilmente pela via das flexibilidades de gestão e retrocede quanto à concessão de autonomias a entidades que não deveriam estar ao alcance das mãos do Executivo; não tem implementado medidas de simplificação de normas e procedimentos; tem apostado na ampliação do número de entidades que integram a máquina do Estado, desconsiderando as lições de que mais organizações estatais não significam automaticamente melhor desempenho ou melhores serviços e políticas públicas, sendo necessárias várias outras medidas; preocupa-se com o controle do governo sobre sua extensa base aliada, mas não promove avanços concretos quanto à intersectorialidade e ao processamento dos objetivos amplos e centrífugos inerentes ao novo desenvolvimento. Balanço negativo, portanto, que indica inúmeros desafios a enfrentar.

---

<sup>7</sup> Ver [www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=87177](http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=87177) . O jornal O Estado de São Paulo publicou em 03/06/2013 uma entrevista com Gilberto Câmara: [blogs.estadao.com.br/herton-escobar/vivemos-numa-cultura-da-mediocridade-diz-ex-diretor-do-inpe-gilberto-camara](http://blogs.estadao.com.br/herton-escobar/vivemos-numa-cultura-da-mediocridade-diz-ex-diretor-do-inpe-gilberto-camara) .

<sup>8</sup> Ver [blogs.estadao.com.br/herton-escobar/vivemos-numa-cultura-da-mediocridade-diz-ex-diretor-do-inpe-gilberto-camara](http://blogs.estadao.com.br/herton-escobar/vivemos-numa-cultura-da-mediocridade-diz-ex-diretor-do-inpe-gilberto-camara), atualizado em 10/06/2013.

## Os controles

Os diversos países que empreenderam reformas da gestão pública nas últimas duas ou três décadas buscaram acompanhar as mudanças na macroestrutura com modificações substantivas nas formas de controle. Trataram de diminuir os controles formais, baseados em verificação de conformidade às normas e controle de insumos (*inputs*), diversificando e introduzindo novas formas de controle – o controle de resultados (*outputs* e *outcomes*), a competição administrada (via comparação de resultados alcançados), o controle social (por meio de conselhos de administração integrados por especialistas e entidades da sociedade civil) (Bresser-Pereira 1997).

Além disso, a natureza dos controles também foi alterada, passando do “controle de polícia” ao “alarme de incêndio” – o que significa deixar de lado o controle dos detalhes e supostamente intensivo para uma forma mais seletiva, acionada diante de indícios de irregularidades, fazendo uso de um conjunto muito mais amplo de controladores – *constituencies* e *stakeholders* (McCubbins, Mathew, Schwartz, 1984). Importante também foi diferenciar “controle” e “monitoramento de resultados”, neste último caso compartilhado com ministros e os próprios gestores. Controles procedimentais não desaparecem totalmente, mas foram reduzidos em importância e amplitude.

No Brasil, parece estarmos diante de certo paradoxo dos controles. Saudada no início do governo como prova do compromisso do governo com a lisura e transparência (Gaetani 2003), a criação da CGU (Controladoria Geral da União) parece hoje suscitar certo ressentimento dos gestores quanto ao que consideram excesso dos controladores – o que inclui ainda TCU e Ministério Público.

Segundo o governo, o Congresso tem extrapolado suas funções ao exercer o controle *ex ante*, impedindo a continuidade de obras com irregularidades apontadas pelo TCU. Por receio de rigor excessivo dos controladores, gestores estariam se recusando a assinar contratações ou assumir responsabilidades sob qualquer grau de risco. Não há, contudo, estudos empíricos sobre o grau e a pressão dos órgãos de controle sobre os executivos públicos, para verificar se foram intensificados substancialmente.

Ainda assim, a busca por agilidade e flexibilidade, inerente aos novos desafios de desenvolvimento, irá requerer *aggiornamento* nas formas de controle exercitadas no Brasil, de modo a coibir de fato práticas ilegais e corrupção, sem engessar a máquina e impedir a inovação. Será também necessário fazer avançar a opinião

pública, agentes da justiça, acadêmicos e formadores de opinião, para quem os administradores públicos (e os políticos) não são merecedores de confiança. Nas palavras de Bresser-Pereira (1996), é necessário passar da desconfiança generalizada no administrador público para certo grau de confiança, contrabalançado por novas formas de controle.

O paradoxo dos controles no Brasil também parece apontar outra aparente contradição: apertam-se os controles detalhados sobre procedimentos, mas a corrupção não parece arrefecer. Na verdade, a extensão de controles detalhados sobre cumprimento de regras e procedimentos não é instrumento eficaz para combater a corrupção – que requer procedimentos inteligentes, além de um Judiciário ágil e imune a pressões políticas.

### **Gestão de pessoas e da força de trabalho**

Referimo-nos aqui tanto às regras gerais do serviço público que se aplicam a todo seu efetivo (força de trabalho) como à atuação de cada gestor, do coordenador de equipe ao dirigente, para extrair o melhor de seus colaboradores (gestão de pessoas).

A referência à experiência internacional recente ajuda a refletir sobre o caso brasileiro. Nos países que vêm empreendendo reformas desde os anos 1990, a área de recursos humanos tem passado por intensa revisão. Trata-se, em geral, de países com sólida burocracia, nos moldes weberianos, cujas regras vêm sendo transformadas para diminuir as diferenças entre os regimes de trabalho no setor público e privado (Jann e Reichard, 2002) e também para conciliar “mérito com flexibilidade”, na expressão consagrada por Longo (2004). Assim, o desempenho passa a ocupar lugar de destaque na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários; dois-terços dos países da OCDE utilizam contratos individuais de trabalho com base em resultados e alguma forma de remuneração variável por desempenho.

Também merece destaque o tratamento dado aos dirigentes públicos, que emergem como um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas; os ocupantes dos cargos de direção passam a ser contratados com base em resultados que devem entregar; muitos dos postos de direção, até então reservados para funcionários de carreira, passam a admitir ingressos laterais (De Bonis e Pacheco, 2010).

Tais tendências não vêm sendo observadas no Brasil, onde persistem as regras rígidas e homogêneas: dentre elas, a restauração do regime jurídico único, criado pela Constituição de 1988, alterado pela Reforma Gerencial de 1995 (Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 1998), e reinstalado após o acolhimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o caput do artigo 39, por vícios formais de redação.

Em análises comparadas aos demais países latinoamericanos (Zuwanic e Iacoviello, 2005) ou a países em desenvolvimento (Evans e Rauch, 1999), o Brasil se destaca como um dos mais avançados em termos de “grau de profissionalização” da burocracia de Estado; nessas análises, grande peso é dado à forma de recrutamento meritocrático por meio do ingresso por concurso público <sup>9</sup>. No entanto, muitos dos dispositivos legais que enquadram a burocracia no Brasil são mais voltados à proteção de seus integrantes do que propriamente à promoção do mérito profissional, dentre eles a estabilidade rígida, a aposentadoria integral (para todos que ingressaram entre 1988 e maio de 2013, quando foi regulamentada a emenda constitucional de 2003, a lei de 2012 e criado o Fundo de Aposentadoria Complementar - Funpresp), além dos disseminados institutos da isonomia e do direito adquirido (Pacheco, 2010). O corporativismo dos funcionários e as políticas generosas de muitos governos completam os contornos do tema no Brasil <sup>10</sup>.

A questão do regime jurídico único coloca vários empecilhos à gestão de RH, especialmente em organizações prestadoras de serviços (como hospitais), especializadas (institutos de pesquisa) e programas sociais (agentes comunitários de saúde) – que necessitam agilidade, flexibilidade e perfis específicos de funcionários. No caso dos agentes comunitários de saúde, a essência do programa se baseia na vinculação do prestador do serviço com a própria comunidade; foi necessária uma emenda constitucional, aprovada em 2006, para permitir que o concurso de ingresso dos agentes comunitários de saúde coloque, dentre os requisitos para o cargo, residir na área em que o serviço será prestado (EC nº 51, fevereiro de 2006, à qual se seguiu medida provisória convertida em lei em outubro daquele ano).

---

<sup>9</sup> A “escala weberiana” de Evans e Rauch (1999) inclui como fatores ingresso por concurso, tempo de permanência / estabilidade, progressão na carreira, acesso a cargos de direção, remuneração, incidência de propinas, trânsito do funcionário entre setores público e privado.

<sup>10</sup> Vários problemas do serviço civil no Brasil são apontados por Longo(2004): o regime de aposentadorias com seu grau excessivo de privilégios, a tendência à grande centralização e uniformização nas decisões sobre recursos humanos, a rigidez nas descrições de postos de trabalho e nas relações de trabalho, a redução das regras de promoção à antiguidade.

Os concursos públicos são realizados da mesma forma há décadas – com provas de conhecimento formal e títulos, sem nenhuma inovação nos métodos de seleção. Uma pesquisa que analisou quase 700 editais de concursos realizados entre 2001 e 2010, de 20 órgãos federais, constatou que em nenhum edital se fazia menção ao perfil desejado do profissional que se queria contratar <sup>11</sup> (Fontainha et al. 2013).

Já a tentativa do Ministério do Planejamento de buscar valorizar a experiência gerencial dos candidatos, para o concurso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental aberto em 2013, por meio de um número alto de pontos por ano de experiência, tem resultado em intensas críticas, inclusive da própria associação dos EPPGGs, que têm visto, no edital, um provável favorecimento aos ocupantes de cargos em comissão dos governos Lula e Dilma. Um levantamento realizado pela Associação dos Concurseiros identificou, dentre os aprovados para a segunda etapa do concurso, 180 atuais ocupantes de DAS 4, 5 e 6 <sup>12</sup>.

O elevado custo do sistema de aposentadorias do setor público é conhecido: o sistema é financiado em 85% com recursos do Tesouro, beneficia 1,3 milhões de servidores federais aposentados e consome recursos equivalentes ao regime geral da previdência, que beneficia 36 milhões de pessoas. Como dito acima, as mudanças tiveram início com a emenda constitucional aprovada em 2003, cujos efeitos só deverão ter início a partir de 2048, quando se aposentarem os ingressados no serviço público após fevereiro de 2013, quando a medida relativa ao fim da aposentadoria integral no setor público entrou finalmente em vigor.

A mesma demora foi observada na definição do teto remuneratório entre os três poderes – e que já é considerado “em desuso”. A remuneração dos servidores federais teve reajuste de 170% entre 2002 e 2012, “valor 2,43 vezes maior que a inflação acumulada no mesmo período” <sup>13</sup>; segundo pesquisa do IBGE e Ministério

---

<sup>11</sup> A pesquisa analisou os 698 editais publicados entre 2001 e 2010, por meio dos quais foram recrutados 41.214 servidores para os seguintes órgãos: ABIN, AGU, ANCINE, ANVISA, BACEN, CAPES, CGU, CNPq, CVM, DNIT, DPU, FIOCRUZ, INMETRO, INPI, INSS, MPOG, MRE, Ministério da Saúde, DPF e SRF.

<sup>12</sup> O levantamento foi feito manualmente, a partir da lista dos 5 mil aprovados para a segunda etapa, consultando os nomes dos 4.684 ocupantes de DAS 4 a 6 no Portal da Transparência. Para uma lista completa, seria necessário repetir o procedimento, confrontando os 5 mil aprovados aos 17.473 ocupantes de DAS 1 a 3, já que o governo não disponibiliza a informação em planilha eletrônica. (Dados do Boletim Estatístico de Pessoal 204, de abril/2013 – último número disponível).

<sup>13</sup> Fonte: pesquisa IBGE-MTE, citada em matéria de 17/11/2012 no site <http://noticias.r7.com/economia/noticias/reajuste-salarial-dos-servidores-publicos-federais-foi-de-170-em-dez-anos-20121117.html> (acesso em 23/9/2013). Dados

do Trabalho, o salário médio mensal dos servidores federais em novembro/2012 era de R\$ 7.690, enquanto os demais trabalhadores tinham remuneração média de R\$ 1.650.

A questão salarial foi destacada pela OCDE, em seu relatório sobre recursos humanos no governo federal realizado em 2010 (OCDE 2010). O relatório é enfático: o Brasil (administração pública federal) tem uma força de trabalho pequena, mas cara; sua remuneração consome 12 % do PIB, o que deve ser somado a outros 15% gastos em organizações privadas que fornecem bens e serviços para o governo e cidadãos- atingindo um gasto com remunerações da ordem de 27% do PIB. Nos países da OCDE, a média é inferior a 10% do PIB. O relatório destaca ainda que remunerações elevadas não são sinônimo de melhoria de desempenho - esta não é automática, requer gestão de competências, realocação, dentre várias outras medidas efetivas de gestão dos recursos humanos.

A avaliação da OCDE apontou outros problemas na política de remuneração no Brasil, dentre eles: crítica à forma de negociação que vem sendo utilizada desde 2003 (com a Mesa Nacional de Negociação Permanente) que, segundo o relatório, produz custos desnecessários, por ação de grupos com diferentes poderes de lobby; sistema de remuneração complexo e pouco transparente; carreiras sem amplitude salarial; perda de sentido dos prêmios por desempenho, que foram incorporados integralmente ao salário na forma de subsídio, ou pagos sem o componente de resultados institucionais.

O sistema de carreiras também foi visto com problemas, dentre eles: rigidez; poucas oportunidades de carreira horizontal e vertical; pressões corporativistas aumentam os salários e limitam mobilidade/realocação; número excessivo de gratificações, 70 mil funções comissionadas <sup>14</sup>, que deveriam ser extintas; formas de recrutamento inadequadas, baseadas apenas em conhecimento formal (muitas vezes aferido por testes de múltipla escolha), deveriam mensurar competências e experiências anteriores.

Outros aspectos relativos à gestão de RH merecem atenção e mudança: a gestão continua extremamente centralizada, as normas e regulamentos são excessivamente detalhados e numerosos, as unidades de RH não têm visão

---

do MPOG divulgados no início de 2012 apontam reajuste de 133% entre 2004 e 2012, para servidores do Executivo federal (citado na mesma reportagem).

<sup>14</sup> O número subiu para 91.170 funções gratificadas em março/2013, além de 22.157 DAS.

estratégica (sobre perfil desejado da força de trabalho requerido pela organização, alinhamento às diretrizes estratégicas da organização e do governo, dentre outros).

Cabe ainda destacar a recomendação da OCDE para que o governo busque construir consenso em torno de novos valores – eficiência e desempenho, além dos tradicionais – mérito, continuidade, legalidade, probidade, e estabeleça um diálogo construtivo com sindicatos sobre o futuro do serviço público (OCDE 2010, op.cit.).

A questão dos cargos de livre nomeação também requer mudanças. Enquanto o Chile instituiu há dez anos o Sistema de Alta Dirección Pública, racionalizando o processo de escolha dos dirigentes públicos, o Brasil segue com um sistema totalmente aberto, com grande número de cargos a serem preenchidos sem nenhum procedimento público e transparente. Muitos analistas tendem a defender a solução dos *insiders* (reserva de cargos para integrantes de carreiras), o que não responde à necessidade de selecionar pessoas com base em competências de direção (Pacheco 2011a). De toda forma, o governo vem ampliando repetidamente o número de cargos de livre nomeação, com ênfase nos postos mais elevados: dos 17.607 DAS ocupados ao final de 1997, houve um salto para 22.157 DAS em março/2013 (BEP 204, abril/2013), dos quais 21,2% são DAS 4, 5 e 6 (correspondentes a coordenadores gerais, diretores, e secretários de ministérios ou presidentes de autarquias e fundações), contra 13,5% em 1997, ou seja uma expansão de quase 60% nos escalões superiores, para um aumento de 26% no total de cargos de livre nomeação.

A evolução dos quantitativos e as políticas de recrutamento de pessoal também merecem debate <sup>15</sup>. Segundo o Ministério do Planejamento, entre 2003 e 2011 ingressaram no Executivo federal 177,5 mil novos concursados <sup>16</sup>; “as carreiras que mais registraram admissão de servidores públicos estão a de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (97.309); Previdência, Saúde e Trabalho (24.082); e Regularização, Fiscalização e Controle (14.513)”. No período, o quantitativo de servidores civis ativos passou de 486 mil em 2003 para 571 mil em 2011 <sup>17</sup>; e o número de servidores na saúde caiu. A admissão de novos contingentes, portanto,

---

<sup>15</sup> Para um quadro da evolução da força de trabalho no Brasil ver Marconi 2010.

<sup>16</sup> Este quantitativo se refere ao ingresso de servidores estatutários; houve também o ingresso de contratados por tempo determinado, em quantitativo semelhante.

<sup>17</sup> Publicado em [http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias12/120427\\_novos\\_servidores.html](http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias12/120427_novos_servidores.html) .

não é solução exclusiva para os problemas de efetividade e melhoria de desempenho do setor público.

### **Uma agenda de reformas pendentes**

Como afirmamos em outro texto, “as mudanças requeridas não são simples. A máquina pública é uma imensa organização complexa que abriga culturas organizacionais distintas, uma constelação de organizações, tradições, além de inúmeros atores implicados nas decisões e condução da mudança. Daí decorre que a evolução de práticas e culturas não será nem simultânea nem homogênea, e sim um processo de transformação e aprendizagem onde avanços interrompidos em determinados espaços são retomados e aprofundados em outros contextos. Os governos FHC e Lula empreenderam ações que ora reforçaram os traços rígidos da burocracia, ora propuseram mudanças sem conseguir efetivá-las” (Pacheco 2010). Muito trabalho há pela frente, para dotar o Estado brasileiro de profissionais e regras compatíveis com os atuais desafios a serem enfrentados pelo setor público.

As reformas necessárias deverão ainda endereçar as principais marcas do sistema de governo em marcha no Brasil. Um Executivo exacerbado, que assustaria os *found fathers*, para quem a democracia se baseia em pesos e contrapesos entre os três poderes, com um Congresso forte (afinal, o poder emana do povo que elege seus representantes) e um Judiciário efetivo. Um sistema partidário fragmentado, esfacelado (37 partidos?), com incentivos do governo para ampliar o número de partidos. Um presidencialismo de (enorme) coalizão, reunindo os partidos mais à esquerda e mais à direita do espectro, portanto não aliados em termos programáticos e sim por mecanismos de barganha por cargos e recursos; a agenda da coordenação intragovernamental cede espaço à coordenação de governo, entendida como controle de governo sobre os partidos da base aliada. A política, neste contexto, se reduz a uma atividade entre políticos; a relação entre governo e cidadãos é mediada por profissionais de marketing. Um federalismo descompensado, centralizado, ficando a União com 70% da arrecadação, curtcircuitando a esfera estadual, num pacto federativo que relaciona diretamente o governo federal aos municípios.

Os problemas de gestão não são de simples ou rápida resolução, mas não são os únicos a enfrentar. O Estado brasileiro não está pronto – para um novo ciclo de desenvolvimento e democracia. Quanto mais tarde isto for reconhecido, mais atraso causa à nova era pela qual se move a nação.

## Referências

Brasil (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997) *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; v. 1.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público* 47(1):7-40, janeiro/abril.

De Bonis, Daniel e Regina Silvia Pacheco (2010) Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Século XXI*. Abrucio, Loureiro e Pacheco (orgs.). Rio de Janeiro: FGV; pp.329-62.

Donahue, John D. & Richard J. Zeckhauser (2011) *Collaborative Governance. Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Evans, Peter e James E. Rauch (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. V.64 nº.5 (outubro), p.748-765.

Fontainha, Fernando de Castro et al. (2013) *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? Relatório final de pesquisa*. Brasília: Ministério da Justiça, Projeto Pensando o Direito.

Gaetani, Francisco (2003) As iniciativas de políticas de gestão pública do governo Lula. *ResPública* nº 3, pp.104-138.

Gash, T., Magee, I., Rutter, J., Smith, N. (2010) *Read Before Burning. Arm's length government for a new administration*. London: Institute for Government.

Gomide, Alexandre e Roberto Pires (2012) Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea*, v. 2, p. 25-30.

Jann, Werner e Christoph Reichard (2002) Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público* 53(3):31-50.

- Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós Ibérica. Barcelona, Spain.
- Longo, Francisco (2004) Diagnóstico Institucional Comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis. Documento apresentado à *V Reunión del Diálogo de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento (dezembro). 27p.
- Marconi, Nelson (2010) Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. In: Abrucio, Loureiro, Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil; Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getulio Vargas.
- Martins, Humberto Falcão(2011) "Inflexibilização": limitações à flexibilização em parcerias com entes de cooperação. Brasília: *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*.
- OCDE (2010) *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE Brasil 2010*. Paris: Éditions OCDE.
- OECD (2005) *Modernising Government – the Way Forward*. Paris: OECD; Chapter 4: Reallocation and Restructuring: The Heavy Machinery of Reform.
- Pacheco, Regina Silvia (2010) Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: Abrucio, Loureiro, Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil; Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getulio Vargas.
- Pacheco, Regina Silvia (2011) Autonomia e flexibilidades: o panorama da flexibilização na gestão pública brasileira. *XVI Congreso del CLAD*, Asunción.
- Pacheco, Regina Silvia (2011a). Critérios de nomeação para cargos de direção. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, ago-dez. Rio de Janeiro: PUC.
- Pacheco, Regina Silvia (2013) Arm's Length Bodies in Brazil: Contradictions and Challenges. *Public Organization Review* , June.
- Peters, B.G. (2012) 'Machinery of Government?', in R. Dixon and M. Lodge (eds.) *Explorations in Governance*. Oxford: Oxuniprint.
- Pires, R.; Gomide, A.; Amaral, L. (2013) *A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático*. IPEA, Texto para Discussão TD 1864, agosto.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, England.

Schapiro, Mario G. (2012) Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *Relatório Preliminar de Estudo de Caso*. IPEA, agosto, 2012. (mimeo).

SEN, Amartya (2008) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sundfeld, Carlos Ari (2009) Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais. In Modesto, Paulo (org.), *Nova Organização Administrativa Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. Fórum.

Sunstein, Cass R.(2013) *Simpler: the future of government*. New York: Simon and Schuster.

Van Thiel, Susan (2012) Comparing agencies across countries. In Verhoest, Van Thiel, Bouckaert & Laegreid (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. UK: Palgrave Macmillan.

Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005) El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (não publicado).