
Subsídios para uma reforma administrativa voltada à cidadania

Dezembro de 2022

Autores¹

Alexandre Gomide
Alketa Peci
Felix Lopez
Francisco Gaetani
Gabriela Lotta
José Celso Cardoso Jr.

Consultores

Fernanda Lima e Silva
Michelle Fernandez
Raphael Machado

Especialistas consultados

André Rosilho	Marcelo Barros Gomes
Cibele Franzese	Maria Rita Loureiro
Felipe Drumond	Patrícia Mendonça
Flavia Schmidt	Pedro Cavalcante
Humberto Falcão Martins	Regina Luna
Izabela Correia	Roberto Pires
Laís Lopes	Rudinei Marques
Luiz Arnaldo da Cunha	Valéria Salgado
Luseni Aquino	Vera Monteiro

Dezembro de 2022
1ª versão

¹ A responsabilidade pelo conteúdo deste texto, bem como pelos erros ou omissões, é exclusiva dos autores.

Sumário

I. INTRODUÇÃO	04
II. DIMENSIONANDO O FUNCIONALISMO PÚBLICO DO EXECUTIVO FEDERAL	07
III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	10
1. Recrutamento	10
2. Carreiras	14
3. Estabilidade e desempenho do servidor público	16
4. Desigualdades salariais	20
5. Diversidade racial, social e de gênero	23
6. Cargos comissionados e de alta direção	25
7. Organizações e formatos jurídicos	27
8. Parcerias com o setor não estatal	31
9. Compras públicas	33
10. Controles administrativos e o "apagão das canetas"	36
11. Lócus institucional para a gestão pública e o fortalecimento do serviço civil	38
IV. CONSIDERAÇÃO FINAL	41

I. INTRODUÇÃO

Este documento é fruto da iniciativa de um grupo de especialistas que contaram com o apoio do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e do instituto República.org para propor uma agenda de políticas na área de gestão pública visando fortalecer o Estado brasileiro. Seu propósito é contribuir para o debate público, por meio da recomendação de ações para revigorar o serviço civil e as organizações do Poder Executivo Federal na formulação e implementação de políticas públicas e também na melhoria da entrega de bens e serviços públicos aos cidadãos. É, portanto, um documento-síntese, de caráter não-acadêmico, destinado aos formuladores de políticas, gestores públicos e tomadores de decisão.

O documento expande o diagnóstico de problemas estruturais que caracterizam a administração pública, principalmente no nível federal, e apresenta propostas concretas para uma reforma administrativa voltada a temas como gestão de pessoas e racionalização de formatos jurídicos, institucionais e organizacionais. O objetivo final é aperfeiçoar a qualidade do serviço público e consolidar uma gestão pública voltada para a cidadania.

A literatura especializada tem apontado que a qualidade do serviço civil é condição necessária para que o Estado tenha êxito na promoção do crescimento econômico, na inclusão social, na prevenção da corrupção, na preservação da estabilidade política, no fomento à inovação tecnológica e na eficácia de suas decisões administrativas, ao mesmo tempo em que consegue obter dos cidadãos mais confiança em suas instituições e mais adesão ao regime democrático. No entanto, no Brasil, a discussão sobre o serviço civil tem sido abordada por uma empobrecida e exclusiva ótica fiscal. Soma-se a isso o imagi-

I. INTRODUÇÃO

-nário do senso comum de que o serviço civil é algo disfuncional, moroso e ineficiente. Na própria administração pública, a questão do funcionalismo e das organizações tem sido tratada pelos governos como gestão de recursos humanos voltada ao gerenciamento da folha de pagamentos, à abertura de concursos, gestão de carreiras e à negociação salarial de forma não estratégica.

Entendemos que um governo preocupado com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, com a promoção do bem-estar social e com o desenvolvimento econômico, deve ter políticas consistentes, coerentes e sustentáveis para a administração pública, de modo a aumentar e fortalecer as capacidades burocrático-organizacionais do Estado. Os servidores são aqueles que "fazem as coisas" para os governos, caracterizando-se, portanto, como as "mãos do Estado". Assim, quanto mais eles estiverem preparados, qualificados e valorizados, melhores serão as políticas e as entregas dos serviços públicos.

Ainda que de forma incompleta, pois trata-se de objeto complexo, este documento elenca problemas e apresenta recomendações sobre tópicos considerados prementes para formular e implementar uma política na área da gestão pública, subsidiando propostas de reformas administrativas voltadas à cidadania. As recomendações visam, fundamentalmente, fortalecer o serviço civil e resgatar a racionalidade administrativa dos formatos organizacionais.

Este documento foi elaborado da seguinte maneira: primeiro, o grupo de especialistas responsáveis pela elaboração elencou temas considerados prioritários ou críticos para uma política de fortalecimento

I. INTRODUÇÃO

das capacidades burocrático-organizacionais do governo federal (Poder Executivo). A partir dessa agenda, foram encomendados estudos específicos, no sentido de realizar um diagnóstico sobre os problemas relacionados. Com base nos relatórios produzidos, foram realizados painéis com especialistas convidados para discutir alternativas de enfrentamento dos desafios identificados. Finalmente, a partir de todos estes subsídios, foi redigido este documento de apresentação de diagnósticos e de recomendações de políticas.

II. DIMENSIONANDO O FUNCIONALISMO PÚBLICO DO EXECUTIVO FEDERAL

Esta seção apresenta dados que dimensionam e situam o funcionalismo federal em relação ao setor público nacional, à ocupação total e à comparação internacional. O objetivo é apontar que dois temas que quase monopolizam os debates sobre reformas administrativas não constituem, de fato, um problema de entendimento. O primeiro refere-se a um suposto crescimento desmesurado do número de servidores — o "inchaço" da máquina pública. O segundo problema seria fiscal, demonstrado pelo crescimento do valor da folha de pagamentos.

Em setembro de 2022, o total de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal era de 568 mil² pessoas. Esse contingente representava 5,3% da população economicamente ativa do país, portanto, menor que os 5,8%, registrados em 2001. Em 2022, o total de pessoas nesse mesmo segmento é o menor desde 2009.

No total de vínculos no setor público brasileiro como um todo — ou seja, todos os níveis federativos e poderes da República —, o Executivo Federal representava, em 2020, aproximadamente 7,5% da força de trabalho, percentual também inferior aos 10% registrados em 2001.

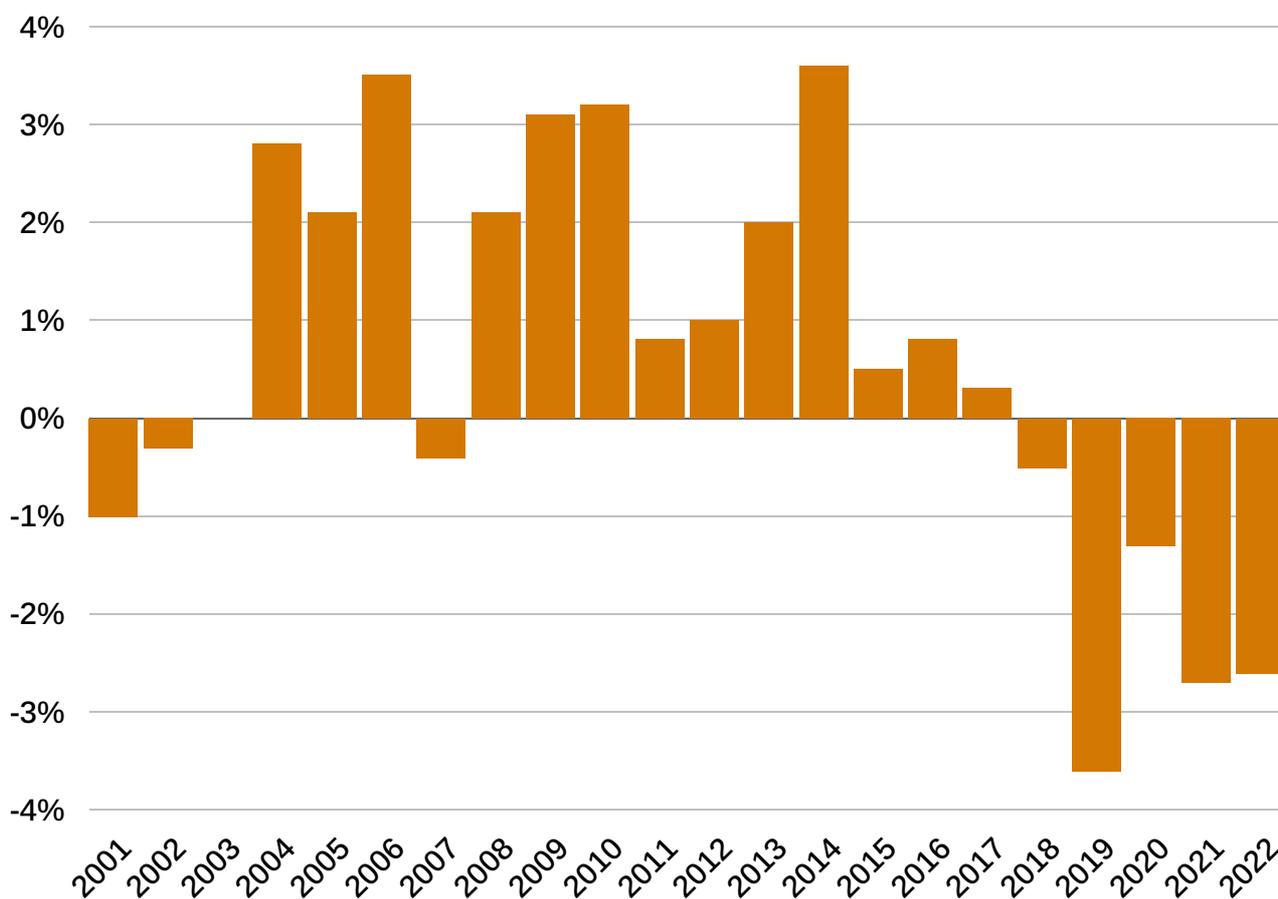
De 2001 a 2022, o crescimento anual médio do funcionalismo civil federal ativo foi de 0,7% e, acumulado até 2022, de 13%. Para comparar com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em uma série comum, o crescimento

² Excluindo os aposentados e pensionistas, e mantendo as pessoas com vínculo temporário (tais como professores temporários e substitutos) e afins.

II. DIMENSIONANDO O FUNCIONALISMO PÚBLICO DO EXECUTIVO FEDERAL

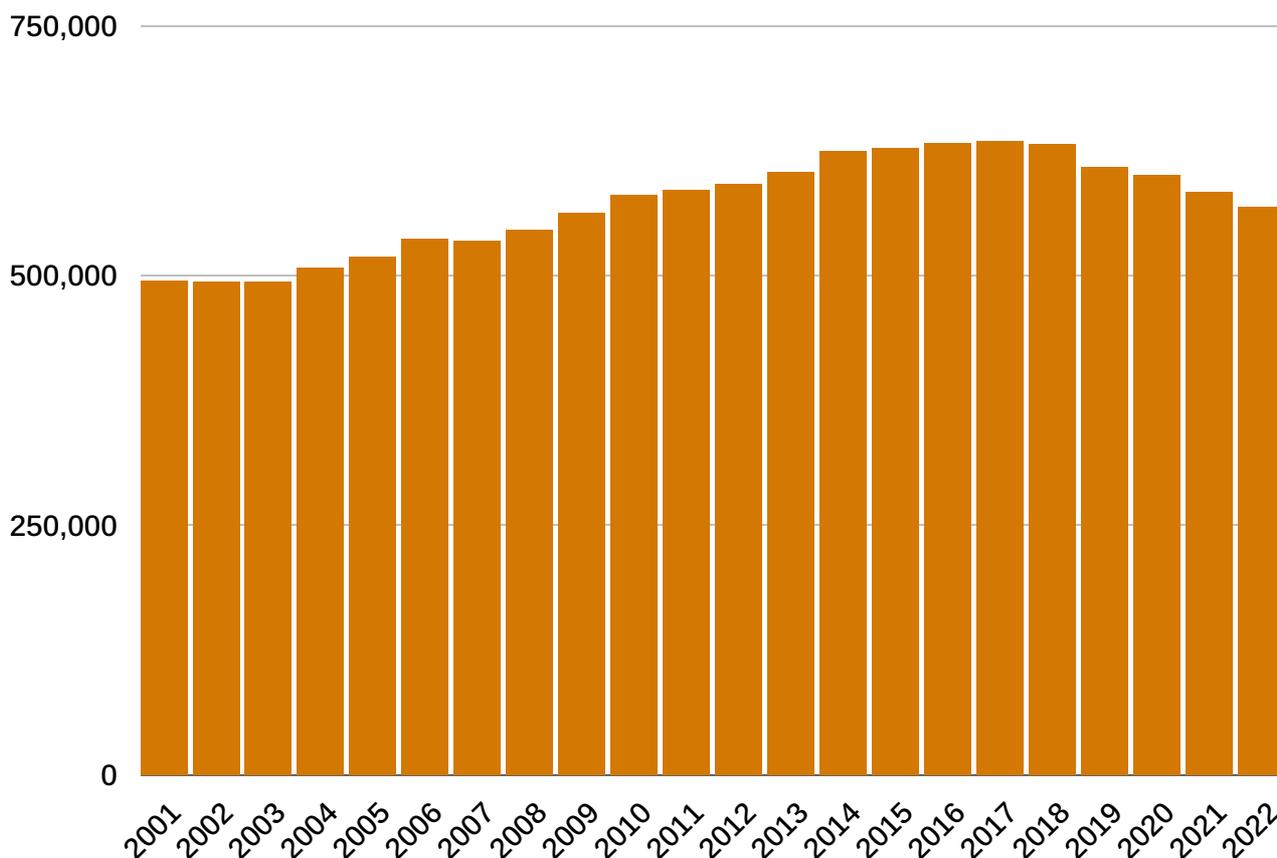
anual médio naquele bloco de países, de 2001 a 2018, foi de 0,6% e de 1,1% no Executivo Federal.

Crescimento anual do total de servidores federais civis ativos (2001—2022)



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES COM BASE EM DADOS DO SIAPE/MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

Total de servidores federais civis ativos por ano (2001—2022)



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES COM BASE EM DADOS DO SIAPE/MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

No que diz respeito à folha de pagamentos, a despesa com salários e vencimentos dos servidores federais ativos em 2020 representou 2,4% do PIB (era 2,6%, em 2002) — 18,9% da receita federal primária disponível (era 16,3%, em 2002) —, o equivalente a R\$ 177 bilhões.

Em suma, em relação ao crescimento do número de servidores ativos, o Poder Executivo Federal manteve-se alinhado ou perdeu em expansão quantitativa para o mercado de trabalho em outros segmentos do setor público e em relação ao total de ocupados no mercado de trabalho. Já em relação ao crescimento dos gastos com salários, a despesa com servidores ativos teve redução na participação do PIB. Mesmo em relação à receita disponível, que é instável e vinculada à exuberância econômica, verifica-se estabilidade.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Esta seção apresenta uma síntese dos diagnósticos e recomendações dos temas identificados como prioritários ou essenciais para uma política de fortalecimento das capacidades burocrático-organizacionais do governo federal.

1. Recrutamento

A exigência de concursos públicos em cargos e empregos públicos é um avanço da Constituição de 1988 na consolidação da profissionalização do setor público. Este princípio deve ser mantido e defendido já que garante expertise, isonomia, impessoalidade e legitimidade aos recrutamentos. No entanto, a maneira como os concursos foram sendo desenvolvidos e a interpretação legal sobre seus requisitos acabam gerando problemas para o funcionamento da administração pública. Pesquisas convergem no diagnóstico das fragilidades dos atuais processos de recrutamento. A rigidez e a lentidão dos concursos, bem como as dificuldades para selecionar profissionais que tenham a vocação e as competências necessárias para lidar com as diversas demandas e a complexidade de algumas funções, são problemas que requerem atenção e providências.

Em primeiro lugar, há problemas de escassez de pessoal devido a déficits de quadros dos órgãos vis-à-vis com o dimensionamento original e as necessidades atuais. Os concursos foram praticamente suspensos desde 2016, com poucas exceções. Isso gera uma carência de força de trabalho e faz com que algumas organizações federais funcionem baseadas em temporários ou consultores contratados por prazo determinado. Estes expedientes improvisados comprometem a

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

continuidade das políticas e a formação de um ethos organizacional. A situação de órgãos como o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e a Receita Federal exemplifica o problema.

Além disso, a forma como os concursos são realizados acaba trazendo para o Estado profissionais sem vocação e desprovidos da ética do serviço público. Isso ocorre porque os critérios de seleção utilizados nos concursos privilegiam apenas o conhecimento teórico e o domínio de conteúdos padronizados e pouco aplicados, dissociados da realidade e das competências necessárias ao serviço público. Além disso, é importante também observar que o perfil homogêneo dos ingressantes no setor público revela que os processos de recrutamento e seleção não garantem diversidade e representatividade na força de trabalho (ver seção sobre diversidade). Isto, aliado à falta de planejamento da força de trabalho e pulverização de carreiras e cargos, faz com que os concursos públicos ocorram de forma desalinhada com a real necessidade do setor público.

O mecanismo de contratação temporária não é apropriadamente utilizado. Há uma série de atividades de natureza transitória (estudos de viabilidade), sazonal (combate ao desmatamento) ou episódica (zerar backlog de processos). Quadros temporários devem ser tratados como solução para situações específicas.

Não há uma diferenciação mais nítida dos concursos para servidores estatutários e celetistas. Entretanto, as contratações em empresas estatais não deveriam estar sujeitas às mesmas liturgias formalistas que ministérios e autarquias. Estes procedimentos no ambiente empresarial precisam ser simplificados e agilizados.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Outro elemento a ser levado em conta é a necessidade de introduzir entrevistas e outras formas de seleção para além da prova escrita, em especial para aqueles em que os aspectos comportamentais são determinantes para que os funcionários se desincumbam a contento das tarefas que lhes cabem.

Falta ao serviço público federal um melhor planeamento e a regularidade de concursos. Concursos são caros, de modo que não faz sentido promovê-los para poucas vagas. Mas também não é recomendável promovê-los para um número muito grande de pessoas de uma vez só porque a qualidade média dos candidatos aprovados tende a cair.

A transformação digital produziu uma nova realidade no mundo do trabalho, inclusive nos governos. É possível identificar áreas que nos próximos anos serão reconfiguradas e demandarão um conjunto menor e diferenciado de profissionais públicos. O planeamento da força de trabalho da administração pública federal deve levar tais tendências em conta, em especial, nas organizações governamentais com contornos mais nítidos, como empresas, autarquias e fundações.

Propostas

- Desenvolver um planeamento estratégico das necessidades reais de força de trabalho, escalonadas no tempo, em sintonia com as necessidades dos órgãos e com a dinâmica demográfica das carreiras em questão;
- Incorporar as tendências da transformação digital no planeamento

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

das necessidades futuras de pessoal, que significarão em geral menos quadros ou com perfis de competências e habilidades distintos;

- Melhorar a legislação relativa aos concursos públicos, incorporando elementos como competências, habilidades e atitudes, de modo a ampliar a aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados;
- Incorporar outras formas de seleção, além da prova escrita, fazendo uso de experiências nacionais e internacionais exitosas;
- Explorar novas formas de aproveitamento da força de trabalho nos órgãos federais, como entradas laterais, inserção transitória, rotatividade programada, movimentação estratégica, mecanismos de cessão, entre outros, cuidando para garantir a isonomia, a impessoalidade e o mérito nos processos;
- Regulamentar para permitir melhor utilização do mecanismo de contratação temporária exclusivamente para atividades de natureza transitória, sazonal ou episódica;
- Proibir a contratação de temporários para funções típicas de Estado e para funções sensíveis na administração pública, que envolvam, por exemplo, representação institucional ou risco de corrupção;
- Promover uma diferenciação mais nítida dos processos de recrutamento para servidores estatutários e celetistas, de modo a tornar a contratação destes últimos, cujos contingentes são sempre muito menores, mais ágil.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

2. Carreiras

O grande número e a diversidade de estruturas organizativas de cargos e carreiras (mais de 300) hoje presentes na administração pública federal levou à existência de servidores que atuam em funções idênticas ou muito semelhantes, às vezes no mesmo órgão, mas regidos por normas diferentes e com salários também diferentes. Isso contribui para a desigualdade salarial e dificulta a mobilidade horizontal dos servidores dentro do aparato estatal que promove a intersetorialidade, a atuação em redes e a alocação de servidores a partir de sua vocação e de suas competências.

Uma distinção se faz necessária aqui: uma coisa são as carreiras do serviço público dos ministérios, outra coisa são as carreiras de organizações governamentais como autarquias, fundações e empresas estatais. A Constituição de 1988 promoveu a "estatutorização" dos celetistas de fundações e autarquias. O resultado foi uma mistura de carreiras de ministérios com carreiras de organizações públicas da administração indireta.

A gestão estratégica de carreiras é fundamental para uma adequada política de gestão de pessoas. Os antigos ministérios do Planejamento e da Administração nunca conseguiram lidar com este tema de forma apropriada, lidando com os recursos humanos no setor público como se fossem uma espécie de estorvo e não como ativos estratégicos.

As funções de Estado são muitas e diferenciadas. Pedem carreiras com dinâmicas distintas e estruturas de incentivos próprias. Há car-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-reiras com um perfil de longo prazo e outras com perfil de curto prazo. Algumas devem ter muitos degraus de ascensão, outras, poucos — e o tamanho dos degraus também pode ser distinto conforme a natureza do trabalho.

O foco, aqui, está no fortalecimento dos espaços institucionais que enfrentam de forma sistemática e profissional essas questões. Carreiras não são um assunto para ser varrido para debaixo do tapete ou tratado a toque de caixa. O desempenho e a qualidade do serviço público dependem em boa medida do investimento no seu principal ativo: o pessoal.

Propostas

- Reduzir, racionalizar e agrupar as carreiras no serviço público federal com base nas especialidades profissionais e nas funções administrativas;
- Aprimorar a gestão da mobilidade nas estruturas de carreira do serviço público de modo a que o Estado disponha de uma força de trabalho mais flexível e ágil;
- Fixar os salários iniciais e finais das carreiras compatíveis aos salários do setor privado com as mesmas qualificações e competências;
- Tratar de forma separada a temática da dinâmica de carreira — promoção, progressão, desenvolvimento, mobilidade, etc. — do debate em torno da remuneração;
- Desenvolver mecanismos que valorizem mérito e desempenho nas progressões das carreiras, de modo a evitar automatismos na evo-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-lução ao longo da carreira, como apenas os baseados em critérios inerciais de serviço;

- Analisar e incorporar ao desenho das carreiras elementos como: horizonte temporal da carreira, cadência da ascensão, tempos em cada degrau, possibilidade de fast track, mecanismos de intercâmbio e atualização da especificação dos resultados a serem apresentados ao longo do tempo;
- Atentar para a possibilidade de agregação dos profissionais de áreas meio em grandes carreiras transversais, como no caso dos profissionais de tecnologia da informação, de modo a racionalizar sua gestão e mobilidade;
- Enfrentar os desafios da gestão das carreiras de forma diferenciada, problematizando, propondo e monitorando soluções distintas para os universos dos ministérios (administração direta) e das organizações da administração indireta (autarquias, agências, fundações, empresas estatais, etc.).

3. Estabilidade e desempenho do servidor público

A estabilidade do servidor público é apenas uma das características de um serviço civil profissional, que também deve se caracterizar pelas competências e expertise, por processos de recrutamento competitivos isonômicos e meritocráticos, pela imparcialidade política e pela obediência ao marco legal-constitucional. A estabilidade evita práticas nas quais um político ou partido, depois de ganhar uma eleição, oferece cargos no governo a seus apoiadores como retribuição ao apoio dado na eleição, desprezando o mérito, a profissionalização do

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

serviço público e/ou a continuidade das políticas.

Entretanto, boa parte das propostas de reforma administrativa questionam a estabilidade do servidor público, particularmente porque se assume que: a) o corpo burocrático resiste a mudanças de rumos de políticas públicas priorizadas por governos legitimamente eleitos; b) a estabilidade não incentiva o desempenho do servidor.

Pesquisas e estudos existentes, porém, indicam que, em democracias consolidadas, existe pouca evidência de resistência burocrática, uma vez que o corpo burocrático tende a responder aos rumos dos políticos legitimamente eleitos. No Brasil, não tem sido diferente. Sobre o desempenho, pesquisas indicam que burocracias profissionais, cujas carreiras são claramente separadas da política, são mais eficazes em prevenir a corrupção, reduzir o desperdício de recursos públicos e desempenhar suas funções.

Em outras palavras, a construção de um corpo burocrático que tem incentivos distintos da política, criando um sistema de pesos e contrapesos, tende a ser mais benéfico. A estabilidade, alinhada a outras medidas como profissionalismo ou obediência ao marco legal, permite a ação de um quadro de servidores que seja capaz de guardar o interesse público, observando e denunciando crimes ou improbidades de que venham a ter conhecimento no decorrer de suas funções. Sem a garantia da estabilidade, o servidor se torna refém dos dirigentes políticos e sujeito a pressões ou chantagens dos governantes de plantão.

Ademais, este é um debate mal colocado pela mídia e pelas forças po-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-líticas, mais interessadas na retórica em torno do assunto do que na solução. Factualmente, a estabilidade deixou de existir com a Emenda Constitucional 19, de 1998. De lá para cá, todos os anos, funcionários públicos estatutários têm sido demitidos a bem do serviço público, em especial, em organizações como o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o INSS e a Receita Federal.

O que não tem ocorrido e que depende de regulamentação por lei complementar é a demissão por insuficiência de desempenho. A administração pública federal possui um sistema de avaliação de desempenho tornado inócuo devido à aplicação inadequada.

O desempenho no setor público deve ser analisado com critérios diferentes do setor privado, pois cada um opera com lógicas e objetivos qualitativamente diversos. Há um foco exacerbado na avaliação individual, quantitativa e com viés punitivista, em detrimento da avaliação qualitativa, capacitadora e vinculada às competências e vocações e à progressão na carreira. Parte dos servidores se encontra desmotivada e sem incentivos adequados, tanto em termos remuneratórios quanto de espírito de equipe para desempenhar suas atividades. A introdução gradual da avaliação de desempenho organizacional e individual deve vir associada a ações de valorização e capacitação continuadas.

Propostas

- Regular a avaliação de desempenho e o desligamento por in-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

- suficiência de desempenho, com base em critérios transparentes e amplo direito de defesa e recurso, ao longo de um período de no mínimo três anos;
- Alinhar os regimes de trabalho estatutário, celetistas e temporário aos modelos organizacionais da administração direta e indireta;
- Estruturar organizações com planejamento adequado, objetivos claros e sistemas de vinculação e mensuração entre a missão organizacional e desempenho individual;
- Coordenar adoção gradual de mecanismos de aferição de desempenho organizacional e individual, alinhados com objetivos e resultados de políticas públicas, com a participação das diversas partes interessadas (cidadão/usuário, lideranças políticas, servidores, entre outras);
- Adequar os instrumentos e a abordagem da avaliação às especificidades das funções públicas e à sua natureza e órgão de atuação;
- Incentivar métricas de simplificação legislativa e administrativa, desburocratização, digitalização de canais de comunicação e prestação de serviços públicos em detrimento de métricas de produtividade processual;
- Incorporar formas de avaliação de desempenho que considerem a perspectiva dos cidadãos, usuários finais e diferentes partes interessadas, ao invés de focar apenas na avaliação das chefias e/ou pares;
- Prever mecanismos periódicos de revisão de sistemas de incentivos embutidos na avaliação de desempenho, de forma a evitar comportamentos oportunistas;
- Profissionalizar os cargos de alta gerência para o aprimoramento dos processos de avaliação de desempenho dos servidores;

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

- Evitar o viés punitivista na avaliação de desempenho: a) usando as avaliações para realocar os servidores e otimizar suas competências de acordo com os objetivos da organização; b) vinculando a avaliação do desempenho individual a incentivos de progressão na carreira.

4. Desigualdades salariais

O funcionalismo público brasileiro tem perfil heterogêneo e apresenta grandes desigualdades. Em termos salariais, há ao menos três padrões de desigualdades. No primeiro, estão as discrepâncias entre as remunerações pagas entre cada nível federativo. No segundo, estão as diferenças de remuneração entre pessoas que desempenham atividades semelhantes, mas ocupam carreiras diferentes, a depender do nível federativo ou Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário). E no terceiro estão as diferenças decorrentes de atributos de nascença, como cor e sexo, expressas na sub-representação em ocupações mais prestigiosas ou com maior poder decisório ([ver tópico sobre diversidade](#)).

Entre os três poderes, as carreiras vinculadas ao Poder Judiciário têm remunerações muito superiores às das carreiras do Executivo e do Legislativo. Um indicativo dessa discrepância é o fato do Poder Judiciário figurar em quase todas (se não todas) as posições cujas carreiras estão no topo das remunerações no setor público nacional, inclusive no quantitativo total das remunerações no setor público brasi-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-leiro que ultrapassam o teto remuneratório constitucional. Em nível mais abrangente, um exemplo adicional das discrepâncias remuneratórias é o fato de 90% dos servidores municipais (5,8 milhões, em 2019) do Brasil receberem uma remuneração que equivale a 70% do valor médio que os 10% com menor remuneração no Judiciário federal recebem.

No âmbito federal, a existência de negociações pulverizadas e processos de greves ad hoc reforçam as desigualdades entre as carreiras, uma vez que carreiras com maior poder de pressão têm mais força para impor suas reivindicações. Conforme se destaca na seção de carreiras, para que funções similares façam jus às remunerações equivalentes, é necessário enfrentar a espinhosa reforma dos planos de carreiras, abrangendo estruturas de cargos e seu povoamento por carreiras variadas, visando racionalizá-los e, se possível, padronizando sua terminologia.

Propostas

- Regular e aplicar o teto remuneratório (aprovação do PL nº 6726/2016), restringindo a incidência de verbas indenizatórias;
- Encaminhar legislação ao Congresso Nacional estabelecendo parâmetros salariais de referência comuns aos três poderes e órgãos vinculados — tribunais de contas e ministérios públicos — e aos três níveis de governo;
- Revisar os critérios destinados ao cálculo dos honorários de sucumbência da AGU (Advocacia-Geral da União), de modo a eliminar distorções remuneratórias;
- Revisar os adicionais de remuneração variável, de modo que se-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

- jam vinculados ao desempenho e não funcionem simplesmente como complementações salariais;
- Implementar a remuneração variável em áreas selecionadas, cuja estrutura de incentivos comporte uma parametrização aderente à dinâmica da função;
- Criar um comitê responsável por definir os elementos da política salarial comuns ao conjunto do funcionalismo — abrangendo estatutários e celetistas — e que fixe anualmente os valores de reajustes decorrentes de ganhos de produtividade e de perdas decorrentes de processos inflacionários;
- Proporcionar total transparência às remunerações pagas no setor público — estatutário e celetista —, de modo a assegurar o controle social da folha de pagamentos e seu acesso e domínio público pela sociedade e suas partes interessadas;
- Coletar dados e construir indicadores que permitam diagnosticar as desigualdades raciais, de gênero, entre outras, de forma longitudinal, bem como adotar estratégias de enfrentamento dos problemas identificados;
- Realizar pesquisas salariais anuais junto ao setor privado, de modo a balizar a política salarial da administração pública federal;
- Elaborar a Legislação de Greve no Setor Público, estabelecendo procedimentos que serão observados pelas partes em conflito, especialmente os setores cuja paralisação produz prejuízo para a população e à fixação de datas-base para negociações salariais;
- Restabelecer a Mesa de Negociações Salariais, com fixação de calendários e de regras de funcionamento das interações com os sindicatos de profissionais do universo estatutário e celetista.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

5. Diversidade racial, social e de gênero

A representatividade na força de trabalho é a forma como a diversidade racial, social e de gênero se materializa no setor público (representatividade burocrática), constituindo-se em fator crucial para influenciar positivamente no desempenho do funcionalismo. Uma burocracia que represente melhor a diversidade da sociedade brasileira amplia as chances de sua atuação ser mais ativa para incluir segmentos desfavorecidos da população em políticas públicas das mais diversas áreas, como Segurança Pública, Educação e Assistência Social.

Uma maior representatividade burocrática é importante para ampliar a legitimidade da força de trabalho do setor público junto à sociedade. Adicionalmente, compreender a dissonância entre as cognições e experiências vividas dos gestores que formulam as políticas públicas e as dos beneficiários que as acessam é um passo necessário para tornar mais efetivas as políticas e o acesso aos serviços públicos, pois cria condições para a formação de novas categorias cognitivas e meios originais de enquadrar problemas em políticas públicas, diversificando o arsenal de soluções mais efetivas e inovadoras.

Afinal, a dissonância entre as cognições e experiências vividas dos gestores que formulam as políticas públicas e as dos beneficiários que as acessam pode ser um obstáculo para tornar mais efetivas as políticas e o acesso aos serviços públicos.

Entretanto, as desigualdades de raça e gênero estão presentes no se-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-tor público: negros e mulheres ocupam cargos de menor prestígio e têm acesso proporcionalmente menor em posições de poder decisório. As desigualdades são reforçadas desde os processos de recrutamento e seleção (ver seção sobre recrutamento). Isto, apesar de medidas legais importantes, como a Lei de Cotas no Serviço Público (nº 12.990/2014), cuja vigência termina em 2024, ainda sem monitoramento de resultados e avaliações dos efeitos gerados.

Propostas

- Consolidar um locus institucional central responsável por monitorar e avaliar a Lei de Cotas e outras estratégias de diversidade (vinculado ao órgão de Gestão Pública);
- Consolidar metas de cotas de gênero e raça na força de trabalho federal;
- Ampliar a diversidade de forma representativa (nas suas diversas dimensões, como gênero ou raça) nos cargos ministeriais e nos mais altos cargos de liderança no setor público;
- Aprimorar as políticas de cotas que já existem em diversas áreas do setor público, além de analisar os obstáculos estruturais dos observados déficits na aplicação da Lei de Cotas em alguns setores (ex.: docentes universitários e Poder Judiciário);
- Criar instrumentos efetivos de denúncia de casos de assédio ou racismo nas organizações públicas;
- Consolidar bases de dados com indicadores longitudinais comparados e adotar metas a cumprir quanto à diversidade de gênero, raça e classe social;
- Incorporar o tema da diversidade em programas de treinamento da força de trabalho no setor público.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

6. Cargos comissionados e de alta direção

Preencher cargos comissionados de alta direção da burocracia federal com base em escolhas discricionárias de partidos que integram as coalizões de governo é um fenômeno comum em sistemas administrativos contemporâneos, especialmente em regimes políticos com coalizões multipartidárias. Na experiência brasileira, um dos principais problemas é o grau, a abrangência, a intensidade e as características que este processo ganhou no "presidencialismo de coalizão". Ao apelar à necessidade de construir maiorias legislativas, a lógica das nomeações para a alta direção da burocracia desvirtuou a necessidade de controlar a formulação e implementação de políticas públicas conforme o programa eleito nas urnas para um sistema com incentivos perversos à qualidade da gestão das políticas e ao alto desempenho governamental.

O sistema eleitoral brasileiro incentiva estratégias eleitorais personalistas, o sistema partidário é instável e fragmentado e, portanto, a pressão para politizar os cargos de alta direção será sempre alta e, curta, a duração dos dirigentes em seus cargos. A excessiva influência das mudanças político-partidárias e de grupos políticos na alta direção faz com que a dinâmica e a instabilidade das coalizões, que se mantêm dinâmicas mesmo após formado o governo, afetem também os cargos de gerência e assessoramento intermediários. Este efeito influencia na capacidade do setor planejar e implementar políticas, uma vez que espera-se a estabilidade das equipes administrativas no custoso processo de execução do ciclo das políticas públicas.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

É preciso criar incentivos para conciliar a necessidade de formar coalizões majoritárias, mas preservar o bom desempenho das políticas públicas, atraindo dirigentes com capacidade técnico-gerencial, reputação ilibada, experiência no setor público e competências alinhadas à função. A lógica de ocupação de cargos a partir das coalizões desincentiva a especialização dos servidores das carreiras ministeriais. A falta de padrão claro para aquisição de competências como condição para a promoção gera redução do investimento em autoqualificação e dificulta a gestão por desempenho.

Outro problema dos cargos comissionados, em particular na alta direção, é a elevada concentração de homens e brancos, o que reproduz também para este nível de gestão desigualdades presentes no conjunto da burocracia federal ([ver tópico sobre diversidade](#)).

Por fim, análises realizadas pelo Ipea no âmbito do Atlas do Estado Brasileiro apontam que a presença de militares, considerados apenas os cargos e as funções civis, quase triplicou entre 2013 e 2021. Além da ocupação dos cargos civis, a militarização do Executivo federal foi observada também em outros sentidos, como a transferência de valores castrenses para a administração pública. Há ainda um conjunto de normas recentes de origem do Executivo federal que expande as possibilidades da presença de militares na burocracia civil³.

Propostas

- Definir que nomeações discricionárias de não servidores efetivos sejam restritas à alta direção (de DAS 5 ou equivalente para cima)

³ Por exemplo, o decreto [nº 10.727/21](#) e a portaria [nº 4.975/2021](#) do Ministério da Economia.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

e que cargos restritos a funções gerenciais ou de assessoramento de nível intermediário sejam ocupados por servidores públicos concursados e, em alguns casos, restritos aos órgãos de lotação;

- Investir em processos seletivos para ocupação de cargos comissionados à luz das experiências internacionais e das que vêm sendo implementadas em governos estaduais;
- Acordar metas claras de gestão com os dirigentes nomeados como forma de focar no desempenho e ampliar a responsabilidade (accountability);
- Rever o decreto nº 9.727/2019 para incluir regras de avaliação de entrada (especialmente até DAS 4 ou equivalente), estimulando menor politização externa nestes cargos, além de critérios que garantam experiência prévia no desempenho das funções a que se destinam;
- Rever o decreto nº 9.727/2019 para incluir critérios de diversidade e equidade na indicação e ocupação de cargos comissionados e de liderança;
- Ampliar as experiências de processos seletivos simplificados, internos e externos, para a seleção e ocupação de cargos comissionados de nível intermediário;
- Aprovar medidas como a PEC 21/2021 que vedam aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na Administração Pública, nos três níveis da Federação.

7. Organizações e formatos jurídicos

A cacofonia organizacional dominante na administração pública teve

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

início na Constituição de 1988, com os múltiplos entendimentos à figura jurídica das fundações, agravou-se com a implementação do regime jurídico único e do caixa único do Tesouro, e complicou-se com a Emenda Constitucional nº 19, que introduziu novos tipos de organizações públicas, como as Organizações Sociais, Agências Executivas e Organizações Sociais Interesse Público (OSCIP).

Essa realidade se sobrepôs às figuras organizacionais existentes, em alguns casos justapondo-se a elas e em outros casos transformando-as, como nos casos em que foram levadas a adotar o RJU (Regime Jurídico Único), centralizar suas contabilidades no Tesouro e adotar a Lei nº 8.666/1993 para compras.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Organização do Estado brasileiro

Setores	Organização política	Estruturas e Entes	Fundamentação
		Legislativo Tribunal de Contas Executivo Judiciário Instituições de provedoria de justiça	CF, arts. 1º e 2º, Títulos III e IV, arts. 18, 44 a 126 e 127 e s.
Setor Público (Estado <i>stricto sensu</i>) (CF, cp. art. 174)	Organização administrativa	Administração Direta Órgãos despersonalizados (hierarquia) Órgãos autônomos (desconcentração) (DPb / FE)	CF, art. 37, <i>caput</i> CC, art. 41, I a III
		Administração Indireta Organismos personalizados (Descentralização institucional) Administração Autárquica Autarquias Administrativas, de regime especial, executivas, de ensino, previdenciárias Agências Reguladoras (DPb / DS / FE / AS) Administração Fundacional Fundações Públicas (DPb / DPr / DS / FE / AS) Administração Empresarial Empresas Públicas / Sociedades de Economia Mista (DPr / DPb / AE / FE)	CF, arts. 37, <i>caput</i> , e nº XIX, e § 8º; 39 a 42; 73, e §§ CC, arts.41, IV e V, e p.único, e 44, e §§
Setor Intermédio	Paradministração (descentralização por cooperação)	Entes de Cooperação PJ paradministrativas - serviços sociais autônomos / Oficinas públicas (DPb / DPr / DS / FE / AE / AS) OAB (DPb / FE)	CF, arts. 37, XX, 129, I, 149 e 236; ADCT, art 62
Setor Político	Povo	Titulares de direitos políticos Partidos Políticos (DPb / FE)	CF, preâmbulo, arts. 1º, p. único, 5º, 12 e 14 a 17
Setor Privado e Sociedade Civil	Descentralização por colaboração	Entes de Colaboração delegação / permissão / aproveitamento OS - EFPC's (DPb / DPr / DS / FE / AS)	CF, arts. 37, XXI, e 175
	Ordem econômico-financeira	Empresas Particulares (DPr / AE)	CF, Título VII, arts. 1º, IV, 170, 173 e §§ 4º e 5º; 174 e 192
	Ordem social	Sociedade Civil Organizada Entidades de relevância social ONG's - A cidadania social participativa - Instituições - Institutos - OSCIP's (DPr / DS / AS)	CF, preâmbulo, Título VIII; arts. 1º, 3º, 6º, 7º, 195, §7º; 197 e 209

LEGENDA: **DPb** - direito público **DPr** - direito privado **DS** - direito social **FE** - função estatal **AE** - atividade econômica **AS** - atuação social

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

O imbróglio normativo produziu um desalinhamento funcional entre a forma de organização de entidades públicas, governamentais e não governamentais, e as suas respectivas missões institucionais.

Entidades foram criadas nos últimos anos para diversos fins e sob as formas mais idiossincráticas, como os serviços sociais autônomos, as autarquias especiais, estatais dependentes e outras, fazendo da paisagem organizacional do país uma Babel.

As distorções decorrentes dessa situação abrangem ineficiências no gasto, ausência de flexibilidade, desalinhamento das estruturas de incentivos, dificuldade de contratualização de resultados, distorções relacionadas às receitas próprias, deterioração da qualidade de serviços prestados, elevação dos custos de transação dos entes governamentais e aumento da opacidade no trato dos recursos.

Propostas

- Rever a legislação destinada à possibilidade de expandir as fundações de estatais de direito privado, hoje praticamente restritas às áreas universitárias e de fomento à pesquisa;
- Estabelecer orientações vinculantes pela AGU para as consultorias jurídicas dos ministérios, autarquias, fundações e estatais, relacionadas à possibilidade de contratação de organizações sociais e OSCIPs nos termos adequados;
- Reexaminar a situação das estatais dependentes e de serviços sociais autônomos criados como paraestatais dependentes e avaliar as possibilidades de transformá-las em fundações estatais de direito privado;
- Examinar a possibilidade de instituição de mecanismos de contra-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

- tualização de resultados, como contratos de gestão, com a finalidade de parametrizar o financiamento destas organizações com foco no seu desempenho;
- Explorar a possibilidade de novas modalidades de contratação de pessoal temporário junto às organizações cujo regime jurídico adotado é o celetista ou mesmo o estatutário, de modo a ampliar as possibilidades de prestação de serviços públicos sem pressionar a os gastos com pessoal;
- Desenvolver mecanismos capazes de propiciar o reinvestimento de receitas próprias de agências reguladoras, autarquias, fundações estatais e serviços sociais autônomos, de modo a incentivar estas organizações a financiarem parcelas de suas necessidades.

8. Parcerias com o setor não estatal

Existe um amplo leque de serviços prestados em regimes de parcerias com o setor não estatal, notadamente nas áreas de saúde e educação. Essas parcerias são guiadas por uma diversidade de normas institucionais muitas vezes sobrepostas. Há muita insegurança jurídica em relação à sustentabilidade destes arranjos devido à ausência de orientações claras e pacificadas do ponto de vista legal em relação a estes mecanismos de parceria e contratualização.

Por vezes, seja na área econômica, seja nos órgãos de controle, há dificuldade de compreender a centralidade destas parcerias para a prestação e continuidade de serviços públicos, e, frequentemente ocor-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-re a descontinuação das parcerias, tratando-as como meros contratos e desmoralizando estes arranjos. A administração pública federal vem se tornando, cada vez mais, gestora de um feixe de uma multiplicidade de contratos heterogêneos. O desafio consiste em racionalizar esta situação.

Propostas

- Promover uma revisão do marco jurídico que baliza as relações do Estado com o terceiro setor, de modo a clarificar a tipologia de organizações com as quais interessa à administração pública relacionar-se e pacificar os entendimentos jurídicos relativos aos respectivos mecanismos de contratualização;
- Desenvolver capacidades técnico-analíticas nos ministérios e demais organizações do Executivo para que se possam aproveitar as potencialidades e as vantagens da cooperação com as entidades sem fins lucrativos, encorajando parcerias duradouras que não possam ser reduzidas a relações contratuais ad hoc. A Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e o Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) são exemplos inspiradores;
- Revisar e dar o devido tratamento analítico às bases de dados disponíveis sobre organizações do terceiro setor junto à administração pública federal (hoje dispersas por diferentes ministérios);
- Retomar a implementação da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e da Lei nº 13.204/2015, inclusive seus novos instrumentos de celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil;
- Estruturar redes de parcerias em áreas-chave da provisão de servi-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

ços públicos, de modo que o terceiro setor possa atuar com mais intensidade, volume e qualidade, de forma complementar, no atendimento das necessidades da população, a partir de arranjos criativos, transparentes e inovadores com o setor público;

- Incentivar a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação dos investimentos governamentais em organizações do terceiro setor, de modo a compreender, analisar e publicizar seus impactos e as contrapartidas dessas organizações às iniciativas em questão;
- Assegurar a absoluta transparência dos termos dos relacionamentos do setor público com o terceiro setor, em tempo real, com todas as informações relacionadas à alocação de recursos públicos nas organizações do terceiro setor, inclusive beneficiários, valores, objeto, modalidades, resultados e outros dados que sejam relevantes.

9. Compras públicas

O gasto público flui através de uma série de mecanismos: transferências, crédito, endividamento, pagamentos de pessoal, compras e contratações. Desde a virada do milênio, a legislação de compras e contratos tem evoluído bastante por meio de uma combinação de medidas infralegais e da intensificação do uso de tecnologia.

A Nova Lei de Licitações consolidou e culminou todo este longo processo de mudança. O impacto da transformação digital nos proces-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-sos de compras e contratações tem sido extraordinário. O Brasil é um dos países que mais tem avançado nessa importante política de gestão pública, tendo sido catapultado para a fronteira do debate global sobre o assunto. Como resultados desta cascata de mudanças no setor, há maior eficiência na operacionalização das compras públicas e avanços na modelagem dos contratos públicos cujos parâmetros são mais estruturáveis e passíveis de automação.

As sugestões abaixo destinam-se a promover o avanço destas mudanças, cujo contínuo aperfeiçoamento é essencial para obter maiores ganhos de eficiência nas contratações públicas.

Propostas

- Consolidar, rever e ampliar os modelos de centralização de compras por meio da estruturação das chamadas Unidades de Compras e Contratos, dispensando especial atenção às suas necessidades de pessoal, estruturas organizacionais e tecnologias;
- Aprimorar os processos de gestão por competências e desenvolvimento profissional por meio de: a) definição das capacidades necessárias para atuação nos processos de compras públicas; b) alinhamento ao desenho de programas de desenvolvimento e capacitação, valendo-se de metodologias e tecnologias mais atuais, como trilhas de aprendizagem e plataformas de desenvolvimento; c) integração das discussões por meio das comunidades de práticas, como a Rede de Capacitação em Compras Públicas;
- Explorar modelos de certificação em compras, sem confundi-la com certificados de cursos tradicionais. Tal certificação pode ser

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

inspirada em modelos consagrados internacionalmente, que entrelaçam formação e experiência, e habilita para a ocupação de cargos;

- Desenvolver instrumentos de governança em compras que permitam fortalecer o planejamento anual de contratações, o planejamento estratégico, a gestão de riscos, a definição de alçadas decisórias, o estabelecimento de indicadores e ferramentas de monitoramento e a avaliação de compras públicas, não só focados em processos e resultados, mas também em geração de impacto;
- Intensificar a transformação digital nos processos e modelos de compras eletrônicas, observando oportunidades de implementação de marketplaces públicos, como os existentes na Índia, no Chile e nos Estados Unidos.;
- Aprofundar a utilização de inteligência artificial associada ao planejamento de compras, de modo a viabilizar análises preditivas vinculadas à metodologias como strategic sourcing, pesquisas de preços com notas fiscais eletrônicas e uso de robôs para realizar procedimentos de pregão de menor complexidade;
- Ampliar as possibilidades de uso das compras públicas como instrumento de política pública, por meio da atenção diferenciada às políticas de sustentabilidade e do fomento a microempresas e empresas de pequeno porte, à agricultura familiar e à inovação, dentre outras;
- Devido ao prazo limite para uso exclusivo da Nova Lei de Licitações ser 1º de abril de 2023, equacionar as muitas matérias pendentes de regulamentação pelo governo federal e pelos estados e municípios, além de ajustar sistemas operacionais tais como o Portal Nacional de Contratações Públicas.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

10. Controle administrativo e o "apagão de canetas"

Os órgãos de controle desempenham um papel importante na administração pública brasileira ao combater irregularidades e atos de corrupção. Dado seu papel institucional, gozam de uma posição privilegiada para fornecer informações contínuas, sistematizadas e, em geral, confiáveis sobre as agências governamentais e as políticas públicas. Sob vários aspectos, esses órgãos têm se empenhado em potencializar aprendizados e promover diálogos com outros órgãos governamentais e atores sociais, em boa medida, devido à aproximação de organismos internacionais como a UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime) e a OCDE.

Contudo, verificou-se uma expansão da autonomia e da atuação desses órgãos para além das suas funções de controle da legalidade e conformidade das ações da administração pública. Tal avanço da atuação dos órgãos de controle sobre a administração pública ocorreu concomitantemente à erosão das capacidades técnicas do Poder Executivo na última década, produzindo uma série de efeitos colaterais não desejados. Eles passaram a atuar no ciclo de políticas públicas e interferir na definição de procedimentos que deveriam ser parte da competência discricionária do gestor responsável pela condução da política pública.

Assim, ocorreu um aumento significativo da aversão ao risco na condução das decisões de governo. O fenômeno tornou-se conhecido como “apagão das canetas”, ao qual se atribui em parte a explicação para a desaceleração do ritmo decisório da administração pública fede-

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

-ral e a paralisia administrativa. O temor do gestor de decidir ou adotar soluções deve-se ao medo de se expor ao risco de punição futura por parte dos controladores.

Propostas

- Identificar as "zonas cinzentas" sistêmicas dos processos de contratação e licitação e subsequente estabelecimento, em conjunto com a AGU, de interpretações orientadoras;
- Desenvolver auditorias de sistemas que proporcionem um combate seletivo e estratégico aos eventuais malfeitos com base nos mapas de risco existentes e no uso intensivo de bases de dados em vez de análises de legislações;
- Priorizar políticas anticorrupção centradas na melhoria da integridade do gasto público, isto é, na estruturação de sistemas orçamentários e financeiros transparentes e compreensíveis para a sociedade;
- Capacitar de forma sistemática os gestores públicos. de modo que atuem proativamente como primeira linha de controle no que diz respeito à gestão de riscos relacionados com a integridade e qualidade do gasto público;
- Regulamentar e institucionalizar os Termos de Ajuste de Gestão como estratégia para correção de situações que caracterizem risco de irregularidades nos processos do gasto público — inclusive os casos de suspeita de má fé e desvio de recursos;
- Recorrer às Operações Especiais de forma estratégica e seletiva, evitando sua utilização mediática e instrumentalização política com finalidades estranhas às atividades de controle interno;

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

- Diminuir a assimetria de competências entre as burocracias dos órgãos de controle e as burocracias do Executivo Federal, capacitando os servidores a planejar, implementar e monitorar políticas;
- Aprimorar as estruturas de controle interno da administração pública federal para garantir conformidade às normas e aos procedimentos legais das decisões, reconhecer a discricionariedade decisória dos gestores e proporcionar a eles mais segurança jurídica;
- Implementar reformas legislativas que deem mais segurança jurídica ao gestor e que tornem os órgãos de controle mais responsabilizáveis (accountable) em relação ao sistema político e à sociedade.

11. Lócus institucional para a gestão pública e o fortalecimento do serviço civil

As políticas de gestão pública sofrem de uma incompreensão e invisibilidade crônicas. Pessoal, cargos, carreiras, concursos públicos, dimensionamento da força de trabalho, modelos de organizações, modernização de processos são assuntos tratados por sucessivos governos como estorvos e forma não estratégica, com episódicas exceções.

Boas políticas de gestão pública são importantes para qualificar o funcionamento de qualquer governo. Todos os governos de países desenvolvidos se beneficiam de um Estado equipado com capacidades

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

para implementar suas políticas, dadas as restrições do contexto.

Desde a redemocratização, as políticas de gestão pública tiveram um locus próprio apenas nos primeiros anos da Nova República e no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Nos outros períodos, a agenda de gestão pública esteve abrigada no Ministério do Planejamento⁴. As propostas apresentadas neste documento implicam na necessidade de um locus institucional para elaborar e implementar ações com vistas a aumentar as capacidades burocrático-organizacionais do Estado brasileiro.

O planejamento da força de trabalho, a gestão estratégica de carreiras, a política de desenvolvimento de pessoal, a gestão por competências, a transformação digital, a modernização contínua das compras governamentais e a problemática de modelagem organizacional precisam adquirir um mínimo de consistência ou robustez. A criação de um espaço institucional para tratar dessas questões, de forma estratégica e sistêmica, pode sinalizar um compromisso do governo com a modernização e o fortalecimento do Estado e de suas interfaces com a sociedade. Tal estrutura pode alavancar sinergias e aumentar a probabilidade de sucesso dos objetivos perseguidos pelo governo, de modo que possa servir melhor os cidadãos e promover as mudanças socioeconômicas que o país precisa urgentemente para sustentar a sua democracia.

⁴ O governo de José Sarney criou o Ministério Extraordinário da Administração Pública (1985/1986), sucedido pela Secretaria Especial de Administração Pública da Presidência (1986/1988), extinta após a conclusão dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e absorvida pelo Ministério do Planejamento. Fernando Collor criou a Secretaria de Administração Federal (1990/1992) e extinguiu-a. Itamar Franco recriou-a (1993/1994). Nos dois casos, a SAF era uma Secretaria de Estado com status ministerial vinculada à Presidência. Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração da Reforma de Estado (1995/1998) e extinguiu-o ao final de seu primeiro mandato. No início de seu segundo mandato, criou por um breve período a Secretaria de Estado da Administração Pública, para extingui-la com poucos meses de existência.

III. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Independentemente da alternativa adotada, a agenda de gestão pública só tem chances de prosperar se tiver o apoio ou do Presidente ou dos ministérios da área econômica.

Propostas

- Uma secretaria especial no Ministério da Economia ou do Planejamento. Caso seja mantida esta estrutura será importante a criação das áreas de relações do trabalho e de gestão de carreiras. A vantagem deste arranjo é a proximidade com o ministro da Economia ou do Planejamento, o que facilita a disponibilização dos meios para a persecução desta agenda. A desvantagem é o risco de se repetir a situação atual, a diluição da agenda e seu eclipse por outros temas, em especial a questão orçamentária;
- Uma secretaria de Estado na presidência da República. A criação de tal secretaria pode sinalizar prioridade na agenda de gestão pública e empoderar o secretário com status ministerial na condução das políticas da área. O principal risco envolvido na iniciativa é o de chamar ao presidente o desgaste das negociações salariais e o varejo das situações particulares, nem sempre passíveis de atendimento voluntarioso;
- Um ministério para a administração pública. A solução aposta na robustez organizacional como forma de operacionalizar a agenda. Dado o escopo ministerial, é possível pensar em ações mais abrangentes, incorporando assistência técnica a estados e municípios e mais investimentos em transformação digital. O aumento do peso institucional, contudo, não vem necessariamente acompanhado pela proximidade com o presidente ou a área econômica, como as experiências pretéritas sugerem.

IV. CONSIDERAÇÃO FINAL

Os diagnósticos e as propostas aqui apresentados têm como principal objetivo contribuir para o fortalecimento das capacidades de formulação e implementação de políticas públicas do Poder Executivo federal por meio do aprimoramento do sistema de gestão de pessoas, de parcerias organizacionais, de relações contratuais, de controles e de compras.

Entendemos tais temas como essenciais para que o governo que se inicia possa implementar seu programa eleito nas urnas em 2022.

Além dos temas aqui abordados, o desempenho do Estado depende da ação coerente e coordenada das diversas organizações públicas, das relações da burocracia com a sociedade civil, de liderança política e de apoio social. Ainda que estas questões não tenham sido objeto deste documento, esperamos que a agenda aqui apresentada contribua para alterar os termos do debate sobre o serviço público e a administração pública federal.

